

# INCERTIDUMBRES DE LA PAZ

Entre el incumplimiento del Acuerdo  
y las luchas sociales en su defensa

Carolina Jiménez Martín  
Jaime Zuluaga Nieto  
(Comp.)



 CLACSO





# **Incertidumbres de la paz**

Incertidumbres de la paz: entre el incumplimiento del Acuerdo y las luchas sociales en su defensa / Víctor Manuel Moncayo C. ... [et al.]; compilación de Carolina Jiménez Martín; Jaime Zuluaga Nieto.- 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires :

CLACSO, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-046-0

1. Colombia. 2. Negociaciones de Paz. I. Moncayo C., Víctor Manuel. II. Jiménez Martín, Carolina, comp. III. Zuluaga Nieto, Jaime, comp.

CDD 303.609861

Arte de tapa: Pablo Amadeo

Diseño interior: Eleonora Silva

Edición: Eugenia Cervio

**Incertidumbres de la paz**  
Entre el incumplimiento del Acuerdo  
y las luchas sociales en su defensa

**Carolina Jiménez Martín**  
**y Jaime Zuluaga Nieto**  
(Comps.)



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

### **CLACSO Secretaría Ejecutiva**

**Karina Batthyány** - Secretaria Ejecutiva

**María Fernanda Pampín** - Directora de Publicaciones

### **Equipo Editorial**

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**Solange Victory** - Gestión Editorial

**Nicolás Sticotti** - Fondo Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE**

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)

*Incertidumbres de la paz. Entre el incumplimiento del Acuerdo y las luchas sociales en su defensa*

(Buenos Aires: CLACSO, noviembre de 2021).

ISBN 978-987-813-046-0



CC BY-NC-ND 4.0

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723. La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

### **CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | [clacso@clacsoinst.edu.ar](mailto:clacso@clacsoinst.edu.ar) | [www.clacso.org](http://www.clacso.org)



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

# Índice

Prólogo.....	11
<i>Carolina Jiménez Martín y Jaime Zuluaga</i>	

## **Primera parte. Los significados sociales y políticos del Acuerdo Final de Paz**

Capítulo 1. Más allá del Acuerdo de Paz. La potencia de la resistencia social .....	21
<i>Víctor Manuel Moncayo C.</i>	

Capítulo 2. ¿Infraestructuras para la paz? La dimensión organizacional en la construcción de la paz y el Acuerdo Final en Colombia .....	49
<i>José Francisco Puello-Socarrás y Juan Sebastián Martínez</i>	

Capítulo 3. Esta guerra también es capacitista .....	73
<i>Alexander Yarza de los Ríos, Paola Balanta-Cobo, Elizabeth Ortega Roldán y Ximena Cardona Ortíz</i>	

Capítulo 4. Lecciones aprendidas del proceso gobierno – FARC .....	101
<i>Víctor de Currea-Lugo</i>	



## **Segunda parte. La implementación del Acuerdo de Paz en Colombia a 5 años de su firma**

Capítulo 5. Un lustro en el complejo camino de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia..... 125  
*Consuelo Corredor Martínez y Jorge Restrepo*

Capítulo 6. Pobreza, tierra y territorio. A propósito del punto agrario y de la sustitución de los cultivos ilícitos del Acuerdo de Paz .....151  
*Darío Fajardo Montaña*

Capítulo 7. Injusticias territoriales y la búsqueda por la construcción de paz. Colombia: entre las geografías del despojo y la esperanza ..... 175  
*Carolina Jiménez Martín*

Capítulo 8. Conflicto armado y construcción de paz territorial en el Gran Urabá. Una aproximación desde los actores locales..... 203  
*Alejandro Pimienta Betancur, Andrés García Sánchez y Ever Estyl Álvarez Giraldo*

Capítulo 9. Colombia: transición a la paz o recomposición de violencias mafiosas y totalitarias ..... 227  
*Camilo González Posso*

Capítulo 10. La centralidad contextual de lo político en la consolidación de la paz en Colombia ..... 265  
*Sergio de Zubiría Samper*

Capítulo 11. Elementos para el análisis del presente y las perspectivas del Acuerdo de Paz con las FARC-EP ..... 289  
*Jairo Estrada Álvarez*

### **Tercera parte. Entre los órdenes de la dominación y la rebelión social**

Capítulo 12. La política exterior de Estados Unidos frente a América Latina y Colombia.....	317
<i>Jaime Zuluaga Nieto</i>	
Capítulo 13. La extrema derecha, el Acuerdo de Paz y la movilización social .....	341
<i>Consuelo Ahumada</i>	
Capítulo 14. Movilizaciones campesinas en medio del paro nacional. Sus formas, reivindicaciones y alcances.....	365
<i>Pedro José Arenas García</i>	
Capítulo 15. Entre trizas y cenizas: movilización social en el posacuerdo.....	387
<i>Mauricio Archila y Martha Cecilia García</i>	
Capítulo 16. Memorias de la revuelta social en Chile.....	413
<i>Isabel Piper Shafir</i>	
Capítulo 17. Inestabilidad hegemónica y crisis orgánica en América Latina. Lecciones urgentes desde un continente en ebullición.....	429
<i>Mabel Thwaites Rey y Hernán Ouviaña</i>	
Sobre los autores y autoras.....	457



## Prólogo

La pandemia del COVID-19 desnudó, de modo dramático, las difíciles condiciones de vida de los pueblos de Nuestra América. Esta región, la más desigual del mundo, y una de las más golpeadas por la emergencia sanitaria en términos de pérdidas de vidas y empleos, de incremento de la pobreza extrema y de la violencia sexual contra las mujeres, de la exclusión de niños, niñas y jóvenes del proceso escolar dada la precaria infraestructura y escasez de equipos para la conectividad digital, entre otros factores, revela la existencia de un orden social que priva a la mayoría de la población de condiciones de vida dignas.

El agravamiento de estas precarias condiciones de existencia y el manejo autoritario de la crisis económica, social y sanitaria que padecemos, contribuyen a comprender la fuerza de la rebelión social que ha sacudido nuestras sociedades en los últimos años. Las intensas movilizaciones que se dieron en Chile, Ecuador, Haití, Costa Rica, México, Perú y Colombia, entre otros países, son ilustrativas de esta cuestión (Thwaites Rey y Ouviaña, 2021).

Este libro, editado por CLACSO, es una contribución de la red de centros CLACSO de Colombia a la reflexión sobre los avatares que afrontamos en la región al impulsar procesos de transformación y construcción de otros mundos posibles. Las reflexiones que ofrecemos están centradas mayoritariamente en el caso colombiano que,

por supuesto, tiene sus singularidades. Consideramos que las luchas por la paz, y las dinámicas sociales que se tejen en torno a ellas, desarrollan experiencias y generan aprendizajes que se articulan a las luchas que se están dando en Nuestra América, orientadas a poner fin a lo que podemos llamar guerra social y avanzar en procesos de construcción de paz continental y generar condiciones de vida digna para todas y todos.

El Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado por el Estado colombiano y las extintas FARC-EP, reconoce el carácter que tiene la paz como bien superior común de la humanidad (Estrada, 2021) y plantea que a ella se llega a través de las transformaciones de las estructuras sociales, económicas, culturales y políticas y, desde luego, poniéndole fin a la confrontación armada (Jiménez, 2021). Este Acuerdo marca un punto de inflexión en la compleja y prolongada tarea de la construcción de paz, como quiera que, de ser integralmente implementado, potenciará procesos reformistas democratizadores que nuestra sociedad requiere.

Transcurridos cinco años de la firma del Acuerdo en el Teatro Colón el balance arroja más sombras que luces (Corredor y Restrepo, 2021). Si nos remitimos a la implementación de los puntos acordados, en lo que podemos llamar una lectura de primer plano, arroja un panorama desolador. Muchos informes y análisis han puesto de presente que la continuidad y profundización de las violencias en los territorios, así como la crisis humanitaria asociada a estas, se explican, en buena medida, por la precaria implementación del Acuerdo. No se ha avanzado casi nada en las medidas conducentes a la democratización del acceso a la tierra y la resolución de las desigualdades e injusticias territoriales que se presentan en el mundo rural (Fajardo, 2021); no se ha logrado quebrar el cierre del universo político, como lo evidencia el brutal tratamiento dado a la protesta social (De Zubiría, 2021); se continúa obstaculizando el trabajo de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) y de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) con el propósito de impedir la construcción de un relato sobre las sucedido que permita aclarar lo

que pasó y establecer las responsabilidades, elementos indispensable para avanzar en la reparación de las víctimas y en la creación de condiciones para evitar la repetición. Sin verdad y reparación no hay cierres definitivos de la guerra.

Pero otra lectura, en un segundo plano, revela los procesos sociales y políticos que, en gran medida, se han podido desarrollar gracias al cambio de contexto que significó el fin de la guerra entre el Estado y las FARC-EP. Como lo expresamos arriba, la firma del Acuerdo Final marcó un punto de inflexión que ha favorecido el desarrollo de luchas sociales y políticas durante mucho tiempo reprimidas. El ascenso de la movilización social, la ampliación del espectro de sus reivindicaciones, la diversidad de sus actores forma parte de una nueva dinámica de construcción de paz y democracia.

Haber logrado poner fin a la guerra con la insurgencia con mayor fortaleza militar en la historia de las guerras insurgentes en el Continente mediante la negociación política de una agenda reformista democratizadora no solamente favoreció el fortalecimiento de las luchas sociales y políticas, sino que permitió reconocer, de manera inequívoca, el carácter político de dicha confrontación (Zuluaga, 2021). Igualmente abrió el espacio a una comprensión social amplia y compleja sobre los significados de la guerra, los responsables de esta, a la vez que fortaleció el campo de las disputas por la paz (Moncayo, 2021). Todo ello nos ha ubicado en una dinámica de creación de condiciones para la ampliación de las luchas sociales y políticas y la democratización de la sociedad (Archila y García), así como de generar garantías institucionales que coadyuvan al fortalecimiento de fuerzas políticas minoritarias declaradas en oposición. Asistimos, además, al despliegue de dinámicas territoriales que relievan los desequilibrios e injusticias territoriales (Arenas, 2021) y al surgimiento de una multiplicidad de propuestas populares (Pimienta et al., 2021) para la territorialización de la paz.

Nos encontramos en una coyuntura de oportunidad en la que se abre un amplio abanico de posibilidades, se develan las rigideces existentes a las que se aferran los sectores más reaccionarios

del bloque en el poder (Ahumada, 2021) y se manifiestan con fuerza los desafíos que afrontamos y los caminos que debemos abrir para transitar hacia un horizonte de paz estable y duradera (De Currea, 2021). Cobra vigencia la metáfora del líder histórico de la Revolución Popular China, Mao Zedong: “hay un caos absoluto bajo el cielo; la situación es excelente”. Este interregno es el de una crisis dolorosa con destellos de lucha y esperanza para cambiar el orden social vigente, como intuía Gramsci.

Las reflexiones que recoge este libro nos ayudan a identificar algunos de los desafíos a los que nos enfrentamos en el irrenunciable y nunca acabado curso de las luchas por la paz y la democracia:

- *Paz completa y construcción de una estatalidad para la paz:* Pese al fin de la confrontación armada entre el Estado y las FARC-EP, persisten viejas formas de violencia y emergen otras que dificultan poner fin a la guerra en los territorios. Las dificultades para dismantelar los grupos paramilitares tienen que ver, aunque no solamente, con las articulaciones con el Estado. La reticencia del gobierno de Iván Duque a retomar la negociación con el ELN dificulta alcanzar una salida política con esta guerrilla. Se requiere afrontar estos desafíos para poner fin a estas formas de violencia. Es indispensable abordar algo que no podía ser objeto de negociación en La Habana: la reforma del Estado, la construcción de una nueva estatalidad, tanto nacional como territorial, ajena a las articulaciones con el narcotráfico y el paramilitarismo.
- *Tejer la institucionalidad para la paz:* Aunque la Carta Política de 1991 se presentó como un acuerdo de paz, a 30 años de su promulgación, este objetivo está por alcanzar. Hay que tejer, articular la institucionalidad de tal manera que sirva a la construcción de la paz, que contribuya a desestructurar los órdenes de la violencia. En ese camino de tejer la institucionalidad desde diversos puntos, uno que se ha revelado urgente e

imperioso abordarlo es el de la formación de la fuerza pública para la paz, no para la guerra.

- *El Estado debe reconocer la importancia del conflicto social, como uno de los elementos indispensables para la construcción de una democracia robusta:* El Acuerdo reconoce la importancia del conflicto social y de su tratamiento democrático –punto 2 sobre participación política– y plantea algunos de los elementos necesarios para hacer efectiva la ampliación de la democracia. Pero el funcionamiento real del Estado responde a concepciones y políticas inspiradas en una lógica contrainsurgente que sataniza el conflicto y criminaliza el derecho a la rebelión social. Es fundamental quebrar el cierre del universo político y posibilitar el despliegue de la lucha social con garantías democráticas. El reconocimiento, por parte del Estado, que los conflictos son inherentes a la sociedad y que su tratamiento democrático fortalece al régimen político constituye un imperativo ético político en el propósito de alcanzar la paz.
- *Fortalecer la comprensión social sobre el significado de la paz y las disputas por la verdad:* El sector más retardatario del bloque en el poder ha estructurado un relato que niega el carácter político del conflicto armado. Para amplios sectores de la sociedad el orden social vigente es ajeno a la generación y reproducción del conflicto armado (Moncayo, 2021) y quedan prisioneros del reduccionismo, según el cual se trata de una cuestión de terrorismo y narcotráfico (Estrada, 2021). De allí la importancia de la exigencia social de trabajar en la construcción de la verdad y el reconocimiento de responsabilidades.
- *Reconducción del proceso de implementación del AFP:* La implementación del Acuerdo se encuentra en un momento crítico, que compromete el objetivo de hacer de él un instrumento de reformismo democratizador indispensable para la construcción de una paz estable y duradera. El Estado debe cumplir



con lo acordado. En las condiciones actuales, se requiere un acuerdo político nacional que despeje el camino para la actualización y refinanciación de la implementación integral del Acuerdo final en todas sus dimensiones.

- *Condiciones para impulsar una reincorporación exitosa:* La otrora insurgencia de las FARC-EP cumplió con lo acordado: dejó las armas, desactivó sus frentes y se trasladó masivamente a las zonas de normalización. En el Acuerdo estaba prevista una reincorporación colectiva que potenciara el tránsito a la vida política legal, creara condiciones favorables para el ejercicio de la política y el desarrollo de sus actividades productivas. El Estado ha afectado, con el incumplimiento de lo acordado, este proceso. Es indispensable replantear su implementación, adaptándolo a las nuevas circunstancias, para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos: una reincorporación al servicio del fortalecimiento de la democracia y la paz.
- *Superación de las geografías del despojo y la desigualdad territorial:* El punto 1 del AFP y el enfoque territorial acordado se constituyen en soporte vital para el desmonte de las geografías de la guerra y el tránsito hacia las geografías de la paz. Por esa razón, es indispensable que los PDET puedan retomar la senda trazada en el Acuerdo según la cual son las comunidades rurales los sujetos protagónicos de este proceso.
- *La construcción de una organización social articulada para la lucha por la paz:* La rebelión social vivida recientemente, y los reclamos por la implementación de lo acordado, denotan una apropiación social frente a los Acuerdos de La Habana. No obstante, las dificultades para consolidar un movimiento amplio por la paz, que logre articular tanto las demandas del mundo urbano como rural, así como las diversas expresiones territoriales, restan fuerza a los procesos de negociación con el gobierno. De ahí la necesidad que impulsar un amplio

diálogo nacional que permita situar con fuerza en todos los niveles territoriales la exigibilidad frente a la implementación de lo acordado, así como recuperar la convocatoria al Pacto Político Nacional definido en el numeral 3.4.2 del Acuerdo de Paz.

Estas son algunas cuestiones que queremos situar para la discusión. Los artículos que componen este libro aportan, desde diferentes miradas, importantes elementos de análisis para asumir los desafíos y las posibilidades que se tejen en el tiempo presente. Hemos organizado el texto en tres partes. La primera parte, “Los significados sociales y políticos del Acuerdo Final de Paz”, recoge una serie de artículos que sitúan la importancia de lo acordado a la luz de las condiciones estructurales que originaron y alimentaron la pervivencia del conflicto. La segunda parte, “La implementación del Acuerdo de Paz en Colombia a cinco años de su firma”, reúne un número de textos los cuales proponen una mirada crítica sobre el estado de la implementación del proceso y advierten sobre ciertos asuntos que ponen en riesgo la estabilidad de lo acordado. Y, finalmente, la tercera parte, “Entre los órdenes de la dominación y la rebelión social”, recupera algunas de las trayectorias del proceso de movilización surtido en el último lustro, así como las estrategias desplegadas por una fracción del bloque en el poder para contener las transformaciones que se impulsan a partir de lo acordado. También incluye una mirada del proceso chileno y latinoamericano que nos ayuda a establecer los puentes con las luchas de la región.

Esperamos que el texto contribuya a la reflexión y acción social y académica por la paz en curso, tanto en Colombia como en Nuestra América.

*Carolina Jiménez Martín y Jaime Zuluaga Nieto*  
Bogotá, 30 de agosto de 2021.



Primera parte

**Los significados sociales y políticos del  
Acuerdo Final de Paz**



## **Capítulo 1**

# **Más allá del Acuerdo de Paz**

## **La potencia de la resistencia social**

*Víctor Manuel Moncayo C.*

Habiendo transcurrido más de nueve años desde la iniciación de las conversaciones exploratorias entre el gobierno colombiano y las FARC-EP en febrero de 2012, que condujeron a la Mesa de Negociación de La Habana, instalada en Oslo el 18 de octubre de 2012, y al Acuerdo Final de Paz suscrito el 1° de diciembre de 2016 en el Teatro Colón de Bogotá, la realidad nos obliga hoy a situarnos más allá del tortuoso camino que ha recorrido la implementación del Acuerdo, para encarar los acontecimientos de resistencia social que desde noviembre de 2019 irrumpieron en la sociedad colombiana y que han cobrado nuevo dinamismo, profundidad y extensión, durante todo el tiempo crítico de la pandemia. Esta nueva circunstancia nos exige situarnos frente a ella, para contribuir a su entendimiento, de tal manera que sea posible apreciar cómo la dinámica propuesta por el Acuerdo de Paz ha sido superada por la potencia de una resistencia social renovada.

### **Los antecedentes del proceso de paz**

Desde antes de la conclusión del gobierno de Uribe Vélez (2002-2010), amplios sectores de la sociedad, superando las condiciones

de estigmatización y *macartización* que se habían impuesto en sobre quienes insistían en hablar del conflicto colombiano y de las perspectivas de paz, que eran considerados de manera simplista como vulgares terroristas o epígonos o aliados de la subversión, o bautizados despectivamente como “pazólogos”, en más de una oportunidad analizaron y debatieron la realidad del caso colombiano, en el contexto de la presentación de otras experiencias análogas en otras latitudes. Un aspecto del análisis hacía referencia a la desmitificación del lugar común sobre la sociedad civil y sus expresiones. Se trataba, precisamente, de encarar esa categoría, muy ligada a la modernidad capitalista, que escinde las relaciones entre las escenificadas en la esfera política y las pertenecientes al mundo atomizado de las individualidades ciudadanas, sobre el cual está edificado todo el orden de dominación.

En tal sentido, como a la sociedad civil pertenecemos todos, era preciso subrayar que allí, como parte del sistema, se encuentran muchos sujetos portadores de sus múltiples contradicciones e intereses, cuyas expresiones no se pueden apreciar con la misma legitimidad, pues necesariamente corresponden a diferentes posiciones frente a las relaciones sociales. Gremios, organizaciones no gubernamentales, iglesias, movimientos sociales, defensores de derechos humanos, víctimas de la violencia, estudiantes, académicos, etcétera, son todos sociedad civil, pero no constituyen unidad y sus manifestaciones responden a intereses muy diferentes, en muchos casos opuestas o contradictorias. Como tales participan activa o pasivamente en el conflicto, y formulan diversos entendimientos sobre su significación y las posibles hipótesis de solución. Comoquiera que el conflicto es indisoluble de la naturaleza del orden social vigente, era preciso encontrar una perspectiva diferente de quienes sostenían, desde la sociedad civil o desde el propio Estado, que no existía el conflicto y que este era una simple anomalía del funcionamiento social, calificada genéricamente como terrorismo, sobre todo después de los acontecimientos del 11 de septiembre. Esa tendencia se condensó y armonizó bajo el régimen autoritario de Uribe Vélez, quien enarbó

la bandera del exterminio bajo el lema de la “seguridad democrática”, que estimaba, como ocurre aún, que el conflicto residía exclusivamente en la expresión de violencias físicas enfrentadas, y olvidaba que tras ellas había una causalidad superior, ligada a las características de las relaciones sociales vigentes teñidas de dominación e injusticia.

Frente a ello, era necesario formular, como punto de partida, la tesis radical de que en todas las sociedades de nuestro tiempo hay conflicto, por cuanto todas ellas son sociedades en la cuales rige la explotación capitalista, aunque las formas de esta hayan variado históricamente y se presenten de diferentes maneras. Lo que ocurre, sin embargo, es que esa realidad necesariamente contradictoria y, por ende, conflictiva, siempre supone una resistencia que se expresa en las sociedades bajo distintas formas.

Frente a esa resistencia, el comportamiento del Estado colombiano siempre se ha movido entre dos extremos, aunque con la posibilidad de matices y combinaciones: La eliminación, es decir el exterminio, lo cual implica ampliar y profundizar el denominado ejercicio legítimo de la fuerza, proceso en el cual se pueden transitar caminos de desbordamiento por el Estado de los propios límites que el orden jurídico le impone, o de apelación a modalidades paraestatales de represión; o los senderos de la integración o cooptación para que las resistencias acepten las vías institucionales de manejo y tratamiento de la conflictividad, como contenidos compatibles con el buen desarrollo del orden de dominación, sin alterarlo ni comprometerlo.

En medio de la oscilación entre esas dos posiciones, durante largos decenios se ensayaron numerosos procesos de diálogo y paz, pero sin abandonar nunca la lógica militar. Bajo el gobierno de Uribe y los comienzos de la administración Santos, la inflexión fue solo guerrerista, con la pretensión de lograr la derrota de las resistencias violentas, para lograr la imposición de la “normalidad” por



la fuerza.<sup>1</sup> Ese fue el signo de la política de “seguridad democrática”, que no dejaba, por lo tanto, ningún espacio para el diálogo, pues solo se admitía la derrota o la rendición. De otra parte, esta opción que era en definitiva planteada como una solución de salvamento y protección del orden, y que autorizaba las formas más aberrantes de autoritarismo y de desconocimiento de las barreras institucionales, permite en muchos casos, como ha sucedido en Colombia, avanzar sin mayores controversias en las transformaciones exigidas por el sistema capitalista, como fueron todas las emprendidas y realizadas durante los gobiernos de Uribe y Santos para adaptarse a la nueva época histórica del capital.

Sin embargo, la tozuda realidad de ese momento, según la información aportada por los investigadores y por el propio Estado, evidenciaba que el conflicto violento subsistía y continuaba, con nuevos elementos derivados de los cambios ocurridos en el mundo del narcotráfico y de otras economías ilegales, de la subsistencia del paramilitarismo, renombrado como “bandas criminales”, de la renovación de la estrategias y tácticas de las organizaciones subversivas, de las acciones selectivas contra quienes como víctimas reivindicaban las tierras de las cuales eran expulsadas, del crecimiento de la actividad delictiva urbana, de la ampliación del espectro de la parapoltica, y del develamiento de la participación de agentes del Estado en prácticas contrarias al derecho humanitario.

Esas circunstancias condujeron hacia una respuesta a la resistencia que, aunque no renunciaba al exterminio, podía buscar canales de comunicación para una solución negociada. Del lado estatal y del orden capitalista, las necesidades del desarrollo capitalista en sectores como el minero-energético o el de la apropiación de los recursos naturales y de la biodiversidad, permitían pensar que la rigidez de la política guerrerista requería una pausa, que en ese momento se

<sup>1</sup> Recientemente J. M. Santos, ante la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), sostuvo que su criterio durante el gobierno de Uribe (del cual fue ministro de Defensa), no era la del exterminio a ultranza, inclusive utilizando sistemas por fuera de la ley, sino el del debilitamiento para favorecer una negociación.

veía compatible con una cierta actitud de reconocimiento por parte de la guerrilla del decrecimiento de su capacidad militar, con la pérdida de su legitimidad social y política, y con la necesidad de detener el efecto de sufrimiento de amplios sectores de la población más vulnerable.

Sin embargo, esa hipotética y quizás irreal viabilidad de una negociación en ese momento, no debía olvidar que las respuestas a los elementos de violencia física que han caracterizado el conflicto colombiano no conducían a la eliminación plena del conflicto y, por tanto, a la paz. Si la existencia del conflicto estaba asociada a la naturaleza de las relaciones sociales imperantes, mientras estas subsistieran el conflicto se mantendría bajo otras modalidades, sin que pudiera excluirse la reaparición de la violencia física. En tal sentido, toda paz negociada sería necesariamente precaria, pues quienes concurrían a lograrla tenían intereses que nunca serían coincidentes: del lado de los beneficiarios del orden existente, la paz sería un instrumento para afianzarlo y profundizarlo, nunca para eliminarlo. Del lado de quienes se oponían a él, podía ser la aceptación de la cooptación o la integración, o la posibilidad para encontrar otros escenarios y otros medios para la resistencia. Pero había que encontrar una salida, pues en medio de esa contradicción, de todas maneras era útil para ponerle fin al sufrimiento y a la dilapidación de los recursos destinados a la guerra que podrían tener otro uso, así este tuviera que compartirse entre el conveniente para la marcha del desarrollo capitalista, la obtención de nuevas condiciones de existencia, y hasta para reconstituir las formas de confrontación.

Era preciso, por lo tanto, avanzar en reconocimientos comunes como el de la responsabilidad en la degradación del conflicto, y de las violaciones al Derecho Internacional Humanitario y al propio Derecho interno, para avocar la necesidad de abandonar todas las prácticas violentas absolutamente inadmisibles, para encontrar fórmulas novedosas de justicia, muy diferentes a las que se concibieron para los paramilitares, que ya habían probado su fracaso y

desfiguración, y para aceptar la mediación y la cooperación de instancias internacionales.

## **El resurgimiento de la solución negociada**

Fue así como, ya avanzado el período del gobierno de Santos (en los comienzos de 2012), poco a poco, sobre todo en la medida en que fueron acentuándose las diferencias estratégicas con el expresidente Uribe, se abrieron canales de comunicación con los siempre calificados como “terroristas”, para explorar caminos orientados a poner término a la política guerrerista de exterminio, seguramente teniendo en cuenta las urgencias del orden capitalista por hallar condiciones de “normalidad”, que favorecieran las políticas de desarrollo capitalista, con énfasis en el sector minero-energético y en el de la apropiación de los recursos naturales y la biodiversidad, adecuándose a los patrones que venían imponiéndose en la dimensión global, como ya lo hemos advertido.

El gobierno de Santos reveló y aceleró la divulgación de los resultados ya alcanzados en sus conversaciones con las FARC-EP, reconociendo la existencia de un conflicto interno armado, con las obvias consecuencias que ello tenía en cuanto a la aplicación de las reglas propias del Derecho Internacional Humanitario. En efecto, como es bien sabido, es importante recordar de nuevo que la negación del conflicto coincidió en el caso colombiano con una tendencia generalizada en el mundo, que surgió especialmente a partir de los hechos del 11 de septiembre de 2001, que lograron encontrar el enemigo en el llamado terrorismo, lo cual les ha permitido a los gobiernos del planeta, encabezados obviamente por las grandes potencias, encontrar un enemigo que les licencia para deslegitimar y criminalizar todos los movimientos sociales de controversia del orden social vigente. De alguna manera, calificar toda expresión crítica o de protesta, o todos los movimientos organizados que discuten el orden existente, como expresiones de bandidos, bandoleros, terroristas, bandas armadas,

etc., es la forma como contemporáneamente se confronta la contradicción presente o actual, que asume otras características.

Negar el conflicto permitía no atender con respuestas sociales y económicas la situación de injusticia reinante, sino que autorizaba a reprimir todas esas manifestaciones de conflictividad con medios policivos y militares. La consecuencia de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario no era otra cosa que rebatir esa negación, y abordar esa controversia sobre la existencia del conflicto, haciendo renacer la realidad de las contradicciones de la sociedad, para que fueran recogidas por los movimientos sociales y sus organizaciones; para que un Estado distinto o unos regímenes políticos diferentes, pudieran entrar a responder con unas alternativas de reorganización distintas a las del orden vigente, con las dificultades que todo ello entrañaba.

Ello suponía, además, el reconocimiento de la degradación del conflicto, pero no un simple reconocimiento, sino admitir que esa degradación del conflicto, de la guerra de lado y lado, era una degradación provocada, inducida, que no era algo que se hubiera producido solo por el querer o la voluntad de quienes estaban comprometidos en el terreno de ese conflicto. Obviamente, esa inducción, esa provocación, esa determinación de la degradación, tiene mucho que ver con otras circunstancias del contexto. En el caso colombiano la enorme influencia del fenómeno del narcotráfico y de las economías ilegales, el mismo paramilitarismo, en connivencia, en colaboración o con prácticas consentidas por el Estado, orientadas a eliminar las bases de apoyo de los movimientos subversivos, condujeron a estos a imitar las mismas conductas degradadas con las cuales se les estaba combatiendo, e inclusive a utilizar similares herramientas de financiación a las que empleaba el paramilitarismo, apoyándose en las transnacionales que contribuyeron a su funcionamiento y operación, o al narcotráfico, porque todos sabemos que el paramilitarismo tanto en sus orígenes como posteriormente estuvo hermanado con el narcotráfico. Esto hace referencia a cómo desde los diálogos

del Caguán<sup>2</sup> hasta ese momento, la degradación había comprometido a todos los actores, y había contribuido a menguar su capacidad propositiva, para formular y construir alternativas tendientes a la reorganización de la sociedad colombiana, conduciendo a un piélago donde la discusión versaba exclusivamente sobre la tragedia de la muerte, sobre el horror del exterminio, pero no sobre las circunstancias económico-sociales del orden injusto que debía ser transformado.

De esa especial circunstancia de degradación no estaban ausentes agentes y prácticas estatales, que comprometían la responsabilidad del Estado, con obvias consecuencias en el tratamiento y resarcimiento de las víctimas, como venía ocurriendo desde que la Corte Constitucional declaró el Estado de cosas inconstitucional (sentencia T-025 de 2004), y más aún con la ley 1448 de 2011 sobre “atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno”. Esa degradación se apreciaba también en las violaciones del orden jurídico, tanto por actores subversivos como por agentes estatales y cuerpos paramilitares. Varios ejemplos estatales: “falsos positivos”; “ejecuciones extrajudiciales”; acciones bélicas indiscriminadas que afectaban la población civil; desplazamiento forzado de campesinos; crímenes selectivos; detenciones arbitrarias e, incluso, campañas de “limpieza social”.

Reconocido el conflicto, ya no se podían eludir sus causas. Estas, enlazadas desde los orígenes con el problema agrario, remozadas con motivos altruistas de cambio social en los años sesenta o setenta, subsistían agravadas, como lo evidenciaban, desde entonces, las informaciones empíricas sobre la desigualdad, el empobrecimiento real de la población y la alta concentración de la riqueza. El Acuerdo para el diálogo, en consecuencia, permitía volver los ojos a los sectores vulnerables y empobrecidos (comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinos, desplazados) que, adicionalmente,

<sup>2</sup> Espacio geográfico donde se desarrolló entre 1998 y 2002 un proceso de negociaciones de paz, bajo el gobierno de Andrés Pastrana.

eran víctimas de la degradación del conflicto. La solución política no podía olvidar esos sectores vulnerables: requerían condiciones de existencia dignas. Además, los diálogos exigían encontrar con urgencia un acuerdo que contribuyera a economizar el sufrimiento, y que aportara positivamente a la construcción de ciertas bases para lo que siempre se ha llamado una paz con justicia social.

Durante más de ocho años había imperado la política de “seguridad democrática”, con un tratamiento exclusivamente militar de la insurgencia guerrillera y una negociación bastante controversial con las organizaciones paramilitares, sin que sus rasgos centrales hubieran sido abandonados por el gobierno de Santos. En ese contexto, sin embargo, el drama de la cuestión social seguía siendo inculcable, contrastando con la altísima destinación de recursos al gasto militar y con no pocas instituciones regresivas en materia tributaria. El fenómeno paramilitar, lejos de haber desaparecido, se había reactivado como bandas criminales muy ligadas al narcotráfico, enfrentadas entre sí y con las agrupaciones guerrilleras. Las políticas y acciones antisubversivas habían tenido un éxito relativo, y la insurgencia guerrillera estaba disminuida y golpeada en su dirección, pero aún podía comprometer el orden público y escapar a la persecución. En tales condiciones, la guerra podía prolongarse durante un período relativamente amplio, con las consecuencias económicas y sociales que ello implicaba.

Esas circunstancias determinaron que el presidente Santos hubiera decidido ensayar la alternativa de una respuesta a la resistencia que, sin renunciar al exterminio, buscara canales de comunicación para una solución negociada. Los verdaderos supuestos del encuentro por la paz del Acuerdo básico, aunque no lo expresara su texto, implicaba que las partes (Estado/FARC) aceptaban el reconocimiento del conflicto: Durante el período uribista se había negado la existencia de un conflicto sociopolítico, asumiendo el exterminio con la política de “seguridad democrática”. El gobierno de Santos continuaba la orientación guerrillera, pero reconocía la existencia

de un conflicto armado interno y, por lo tanto, la aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

## **La visión limitada del Acuerdo de Paz**

Más allá del entendimiento de la naturaleza histórica del conflicto que, de alguna manera, se llegó a analizar y considerar, para superar las aproximaciones simplistas, como lo evidencian los informes de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015), lo cierto es que se impuso en la práctica una visión limitada que se tradujo en los contenidos del Acuerdo Final, presidida por una idea que no ha cesado de repetirse, que alude a la pretensión de alcanzar una paz estable y duradera.

Dígame lo que se diga, esa perspectiva se construyó alrededor de las condiciones básicas para lograr una dejación de armas, que en el fondo era la principal y hasta única razón que animaba a los voceros circunstanciales del Estado y que, de alguna manera, era recogida y reproducida por los actores del sistema político sin distinción alguna, por los agentes de la organización económica, por los medios de comunicación y, en general, por los integrantes del conglomerado social. Aun cuando se mencionara y se advirtiera que la eliminación de la confrontación armada no significaba la terminación del conflicto que supone la vigencia del orden capitalista, lo central residía en como acallar o silenciar las armas.<sup>3</sup> Lo restante era relativamente secundario: definir bajo cuáles condiciones debía producirse la reincorporación tanto económico-social como política de los integrantes de la organización guerrillera; establecer como apreciar sus conductas conforme a un sistema especializado de justicia que reconociera su carácter político, y que englobara a todos quienes de uno u otro lado hubiesen estado comprometidos en la circunstancia bélica, sin que se desarticulara la organización y el funcionamiento del Estado;

<sup>3</sup> Coloquialmente se decía que lo importante era “cambiar las balas por los votos”.

modificar los aspectos restrictivos y excluyentes más ostensibles del sistema de participación política; atender las necesidades más urgentes de la población en las áreas más desatendidas por parte del Estado; responder con mínimas soluciones de equidad y justicia a la situación agraria; y aportar soluciones a los efectos producidos por la economía de los narcóticos, especialmente para redimir a las poblaciones vulnerables a ella sometidas.

La disociación entre lo principal (la dejación de armas) y lo secundario (condiciones económico-sociales y políticas), tuvo como consecuencia inevitable que una vez alcanzado lo primero, lo segundo fue perdiendo progresivamente importancia. Se advierte así la presentación de una gran deficiencia en lo acordado: que no se hubieran subordinado de manera precisa los términos de la dejación de armas a la concreción de las medidas y cambios económico-sociales y políticos, secundarios pero esenciales. Por ello, lo que se ha venido denominando el proceso de implementación de la paz, no solo ha sido parcial, sino que se ha desfigurado, hasta el punto de que sus componentes están en grave peligro de ser desatendidos, suprimidos o sustituidos en contravía de lo acordado. A este respecto no son necesarios muchos análisis. Todos los informes y balances<sup>4</sup> así lo corroboran, y son muy pocas las voces que aún se atreven a insistir en su significación, sobre todo en la coyuntura de sustentación del funcionamiento del nuevo gobierno de Duque.

En efecto, desde antes de la suscripción del Acuerdo y con posterioridad a él, se empezaron a concebir los medios para que concluyera la forma armada del conflicto, y se construyeran los medios y condiciones para que otras modalidades no armadas de subversión pudieran tener expresión. Así lo aceptaron las FARC-EP e igualmente el Estado a través de sus autoridades legitimadas para ello, comprometiéndose a avanzar en lo que se ha venido denominando el proceso de implementación, que no es nada distinto que la construcción

<sup>4</sup> Al respecto se han producido numerosos informes por parte de Naciones Unidas, el Instituto Kroc, la Secretaría de la Comisión de notables y Cepdipo, entre otros.



de nuevas realidades sociales, económicas y políticas, como elementos básicos de que esa subversión, sin satanizarla ni estigmatizarla, pudiera asegurar su continuidad, no solo en los escenarios de la representación política sino en todos los que ofrezca la sociedad sin la utilización de las armas. La subversión como alternativa de confrontación no armada del orden existente necesitaba condiciones para su expresión, que el Acuerdo concibió y que se referían no solo a la organización que deponía las armas, sino a los sectores afectados por las relaciones injustas e inequitativas, a sus organizaciones y a sus resistencias.

Pero ¿qué es lo que ha ocurrido en ese proceso de implementación del Acuerdo? Como lo evidencia la tozuda realidad, y lo registran y analizan todos los informes hasta el momento producidos, la etapa del posacuerdo ha transitado por una coyuntura crítica insoslayable, cuyos principales signos podemos enunciar como sigue:

- La implementación normativa está prácticamente detenida.
- La incorporación económico-social no avanza.
- Algunas decisiones de la Corte Constitucional han desnaturado el contenido originario de la Jurisdicción Especial de Paz (Moncayo, 2021a).
- El gobierno de Santos al final de su mandato evidenció toda su debilidad y se volvió inexistente en la práctica, sin ninguna capacidad real de decisión política, con todo lo que ello supuso para el impulso inicial del proceso de implementación.
- Los procesos electorales del primer semestre de 2018, con muy contadas excepciones, ignoraron y desdeñaron el proceso de paz y, lo que es más grave, anunciaron que debía sufrir modificaciones sustanciales cuando no su destrucción parcial o total.
- En esos mismos procesos brilló por su ausencia toda referencia a las condiciones estructurales del orden social vigente,

como causa determinante de las situaciones de injusticia, desigualdad e inequidad.

- Han continuado en forma creciente las circunstancias de represión y eliminación violenta de las comunidades, de sus dirigentes sociales, y de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.
- Las bandas criminales sucesoras del paramilitarismo no solo no han sido controladas o disminuidas, sino que se han acrecentado.
- Los programas y proyectos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito han evidenciado ineficacia e ineficiencia, o se han suspendido o detenido, en perjuicio de las comunidades vulnerables a ellos vinculados, y han sido reemplazados por planes de erradicación forzosa, que contemplan una próxima acción de fumigación con glifosato, con todo lo que esto significa desde el punto de vista sanitario y ambiental.
- El entorpecimiento y desconfiguración del funcionamiento de la Justicia Especial de Paz, JEP, cada vez más centrada en las responsabilidades individuales dejando de la lado u oscureciendo la responsabilidad sistémica (Moncayo, 2021a).
- El amordazamiento del nuevo partido político y de sus integrantes, colocados en una especie de apartheid por los demás partidos, incluidos los que se reclaman del centro o de la izquierda, por las prácticas administrativas y políticas del Estado, y por el entramado de voces en los medios de opinión.
- Las agresiones y amenazas contra exintegrantes de las FARC-EP, que determinaron la imposibilidad de que algunos de sus principales dirigentes asumieran su función en el Congreso.
- Las imposibles condiciones para la continuación del diálogo de paz con el ELN, anunciados por el presidente sucesor del gobierno de Santos y, lo que es más grave,

- Una especie de confabulación de las organizaciones empresariales y de sus dirigentes, contra la perspectiva que representa el nuevo partido en términos de confrontación no armada del orden social vigente.

Adicionalmente, el balance de los recientes procesos electorales mostró como se desarticuló el conjunto de la clase política que, sin ninguna definición ideológica ni programática, se ha visto compelida a optar simplemente por configurar una nueva coalición gubernamental, cuyas perspectivas de acción parlamentaria son ambiguas e inciertas, pero que siguen medrando para aprovecharse de la burocracia estatal y de los recursos públicos, aunque proclame que su comportamiento se aparta del clientelismo y la corrupción.

De otra parte, en medio de ese panorama, la organización que suscribió el Acuerdo poco o nada ha hecho para plantear alguna resistencia e, indudablemente, no ha contado tampoco con aliados en los escenarios políticos para contener esa tendencia casi irreversible. Solo le resta su capacidad demostrativa del incumplimiento en todos los órdenes, y la posibilidad de acudir a las vías formales de reclamación que el propio sistema ofrece, siempre limitadas o ineficaces, cuando no viciadas.<sup>5</sup>

Son esas las condiciones que han conducido a la grave situación que se puede describir, analizar y denunciar, pero que bien parece no tiene solución inmediata. Como tal es una realidad insuperable, que los más recientes acontecimientos consolidan. Es en este sentido que puede afirmarse, sin dudas ni vacilaciones que, como resultado de lo hasta ahora ocurrido en la etapa del posacuerdo, el sistema ha incorporado en su beneficio lo acontecido, para que su organización y funcionamiento salgan cada vez más fortalecidos.

Obran en esa dirección muchos factores coadyuvantes que es bueno traer a colación. En primerísimo lugar, aun cuando sea difícil plantearlo y explicarlo, la solidez sistémica está sustentada en

<sup>5</sup> Ver al respecto las numerosas publicaciones de Cepdipo.

las características mismas de la subjetividad propia del orden capitalista, entronizada a lo largo de los largos siglos de su vigencia. No somos simples sujetos de carne y hueso que tratamos de existir socialmente, que autónomamente tenemos opiniones y criterios sobre lo que sucede y sobre nosotros mismos, sino realidades subjetivas que, como parte misma de ellas, compartimos, creamos y reproducimos las formas o valores que definen el orden capitalista. La naturaleza de esa subjetividad contribuye de manera permanente, sin que exista propiamente una decisión o una opción voluntaria, al mantenimiento de la organización que paradójicamente nos domina. No somos, pues, entes que por propia decisión y voluntad actuamos como protagonistas decisorios de nuestros actos, sino unidades antropológicas sometidas, es decir, sujetas a una cierta forma de organización societaria, a cuya existencia y reproducción contribuimos, así sea de manera imperceptible y no consciente.

Sobre la subjetividad así entendida está edificado el orden capitalista que, sin embargo, nos atrevemos a comprender, a combatir, y a sustituir, en medio del aprisionamiento que ella implica. Es por ello que tenemos que tener el valor de sustraernos de esa condición, así sea de manera súbita y momentánea, para percatarnos que la llamada opinión de sujetos que se afirman libres y soberanos, generalmente sustentan el orden establecido, y que no podemos acariciar la esperanza de que, como fruto de esa expresión y de la confluencia del querer de las subjetividades, pueda producirse un cambio histórico. Esta consideración es el fundamento crítico de la llamada expresión electoral o más simplemente del consenso de los asociados, que sustenta y defiende el sistema imperante, mejor que los gobernantes, los partidos y los dirigentes (Moncayo, 2021b).

Ahora bien; en un colectivo societario como el nuestro el conjunto de esas subjetividades atraviesa distintos momentos históricos, obviamente moldeado por las transformaciones que van ocurriendo, aunque sin perder ese vínculo sistémico de pertenencia. En ese sentido, es ilustrativo apreciar como el colectivo social contemporáneo, no solo no conoce la genealogía de nuestra violencia subversiva,

sino que ha salido transformado luego de varias generaciones, y está expuesto a una realidad radicalmente diferente. En su imaginario no existe la rebelión, ni mucho menos su legitimidad que en la historia ha dado sus frutos. Lo ocurrido en Colombia a propósito de la insurgencia guerrillera es ignorado, o simplemente se estima ser una anomalía delincuencia que debe combatirse y eliminarse, como hoy lo proclaman con toda la fuerza el Estado, todas las agrupaciones políticas, la mayoría de la población y, en general, los medios de comunicación, que actúan sobre la base del terreno abonado de su subjetividad que alimenta el mantenimiento del sistema.

En ese espacio, así entendido, ya son estériles las reclamaciones sobre el proceso de implementación, que cada vez chocan con mayores obstáculos. Lo predominante, se dice, son las víctimas, y de lo que se trata es que se aplique cualquier fórmula de justicia, aun aceptando a regañadientes la transicional. Se espera solo que desaparezca para siempre la idea de que es legítima la subversión, aunque sea sin armas, y que el único camino ofrecido es el sometimiento a las reglas, condiciones y temas de debate que el sistema permite y alimenta a diario. En otras palabras, que no hay cabida para una acción política subversiva de otro carácter, que retome la controversia sobre la causalidad sistémica de nuestras desdichas y que aspire a la superación del orden capitalista.

La invitación que se formula es a discutir los problemas que afronta el orden vigente en su devenir contradictorio, pero nunca para intentar su superación sustitutiva. Lo único admisible es considerar el comportamiento viciado de las prácticas políticas y sociales, como viene ocurriendo con el rechazo a la corrupción en todas las esferas, como si se tratara de una de las causas reales de las condiciones de inequidad e injusticia, alimentando la esperanza equivocada de que derrotada la corrupción podrán resolverse los problemas que aquejan a los integrantes del conjunto social, y desviando, por lo tanto, el debate sobre la confrontación del orden capitalista. A ello están concurriendo todos los partidos y organizaciones, incluida la

agrupación sucesora de la guerrilla que ha pactado la terminación de la confrontación bélica.

Igualmente, todos han sido llamados a discutir sobre la engañosa idea de que puede existir una política redistributiva, mediante nuevas reformas tributarias y fiscales, inclusive con la ilusoria hipótesis de que, bajo las actuales condiciones del capitalismo, es posible regresar a la creación de empleo estable, o con la prédica del apoyo a los emprendimientos novedosos ligados a la cadena de los mecanismos contemporáneos de extorsión. Todo se reduce a la discusión sobre como limitar o corregir el carácter regresivo de ciertos impuestos, o disminuir los márgenes de imposición a las empresas, con la engañosa consideración que esa decisión elevará la productividad y la competitividad en beneficio de la generación de empleo. O, lo que es más grave, a analizar la viabilidad de un supuesta elevación del mínimo salarial, mediante mecanismos que desvíen el alza hacia los conglomerados financieros especializados en la captación de los aportes pensionales o de cesantías.

Lo mismo puede decirse en relación con otros campos temáticos como la apertura a prácticas lesivas del medio ambiente y, en especial, del recurso hídrico, para profundizar y ampliar la exploración y explotación de hidrocarburos; la utilización de los bienes baldíos por la gran empresa agroindustrial; la reanudación de los procedimientos de erradicación forzosa de los cultivos de uso ilícito, incluso con ingredientes contaminantes, sin tener en cuenta la suerte de las poblaciones vulnerables que esperaban la continuidad de la ruta de la sustitución voluntaria con el apoyo estatal; la reorganización de la educación superior y del sistema de ciencia y tecnología en beneficio de los intereses inmediatos y mezquinos del sector privado; o el desconocimiento de las garantías constitucionales ya reconocidas para los usuarios de sustancias estupefacientes o sicotrópicas.

Ante esta situación, la alternativa estratégica de confrontar y sustituir el orden capitalista se enfrenta a condiciones difíciles, que suscitan la desesperanza. La apertura que habrían podido significar los términos del Acuerdo Final de Paz, sobre la cual, sin embargo, se

puede seguir insistiendo en múltiples espacios, se ha desdibujado y exige replanteamientos radicales que, por el momento, no se avizoran. Existe un escenario de perplejidad que alimenta la impotencia para la acción en la dirección que habría podido ser posible.

Pero, es lo cierto que la perspectiva antagonista no ha concluido ni va a concluir. Desde el medio intelectual en el cual nos movemos, sentimos, más allá de la desesperanza, la impaciencia. Necesariamente nos vemos asaltados por la perspectiva voluntarista, en buena hora descalificada como pequeño burguesa. Como bellamente lo describe Brecht<sup>6</sup> estamos en medio de un camino cuyo origen y destino no nos gustan. Por el momento pareciera que nada viejo ni nuevo podemos decir. Sin embargo, la vitalidad histórica tiene que enseñarnos como continuar la senda por el momento interrumpida. No nos puede aplastar ni detener el pesimismo.

## **La resurrección de la potencia de los dominados y explotados**

Casi que en conmemoración de los 150 años de la Comuna de París, desde el 28 de abril y hasta los días en que se escribe este texto, la sociedad colombiana, en medio de la pandemia, se ha visto sacudida por un vasto movimiento popular sin desfallecimientos ni declinaciones, que literalmente ha copado todo el escenario político, más allá de las disquisiciones y debates sobre la implementación del Acuerdo de Paz.

Como ocurrió en noviembre de 2019, ha reaparecido con mayor fortaleza, un colectivo heterogéneo que, está más allá de quienes entonces como ahora convocaron a un paro nacional, cuyos integrantes han marchado bajo un signo nuevo no impuesto ni determinado por los convocantes. Es un reencuentro sorpresivo, y hasta enigmático,

<sup>6</sup> Nos referimos a este poema de B. Brecht: "Estoy sentado al borde de la carretera / el conductor cambia la rueda / No me gusta el lugar de donde vengo. / No me gusta el lugar adonde voy / ¿Por qué miro el cambio de rueda con impaciencia?"

de quienes viven la realidad de exclusión, desigualdad e inequidad del capitalismo de nuestro tiempo (Moncayo, 2019) que, como singularidades múltiples, concurren cada una con su propia protesta, sin que exista propiamente un lenguaje común ni un discurso elaborado de articulación, pero que, sin duda, expresan su resistencia a continuar bajo los renovados lazos de explotación y dominación del sistema capitalista. Así se manifiestan, haciendo visible esa realidad compleja –que no está representada solo por los datos estadísticos–, unidos por la alegría de recuperar, así sea efímeramente, su identidad comunitaria, con la aspiración de soñar con un orden social diferente.

De alguna manera se trata de la resurrección de la movilización de noviembre de 2019, que había quedado sepultada, al tiempo con los muertos del Coronavirus, por el fenómeno pandémico, que ha relegado a un segundo plano las confrontaciones violentas ligadas a las insurgencias que subsisten y a las organizaciones del narcotráfico y de otras economías ilegales que continúan escenificándose, y que ha permitido al Estado detener el proceso de implementación del Acuerdo de Paz, y eludir sus responsabilidades por las muertes de los excombatientes de las FARC y de los líderes y lideresas comunitarios. Todo ello en medio de medidas sanitarias y de confinamiento, que no solo han fortalecido la naturaleza autoritaria del régimen político, sino que han reducido la vida a una condición simplemente biológica, y han forzado a reconocer y a aceptar la pérdida de la libertad por razones de seguridad.

La continuidad de la protesta en las calles y en los enclaves erigidos como signos vivos de la resistencia,<sup>7</sup> ha rechazado en los hechos que estaba y está más allá de una perspectiva limitada de expresión

<sup>7</sup> En Bogotá los más destacados han sido los organizados alrededor del monumento a Los Héroes, de la Estación Las Américas, y en Suba, Kennedy y Usme. En Cali hay más de doce puntos, algunos resignificados en sus nombres: Puerto Resistencia era conocido antes como Puerto Rellena, El Puente de los Mil Días ahora recibe el nombre de Puente de las Mil Luchas, La Loma de la Cruz fue rebautizada como La Loma de la Dignidad. Consultar CIDSE (2021).



del conflicto social y político, y ha fortalecido ese mínimo organizacional que representan las “primeras líneas” y la “asamblea nacional popular”, que no han abandonado la lucha.<sup>8</sup>

La pandemia ha contribuido a develar la realidad capitalista que ya existía antes de ella, en especial sus víctimas de todos los tipos: los asalariados tradicionales, los denominados autónomos o independientes, los precarios, los informales, los miserables de la calle, los migrantes, los vinculados al sector educativo, los detenidos o prisioneros... bajo una estructura en la cual participan de manera diferenciada, siempre bajo formas desiguales e inequitativas de distribución de la riqueza.

En pocas palabras, estamos entre la persistencia de la movilización, con todas sus limitaciones, ambivalencias y riesgos, que enfrenta con valor la represión que quiere profundizar y ampliar el gobierno, buscando el consenso de la clase política y de los sectores gremiales que agrupan a los agentes del capital, y los próximos eventos electorales para renovar el Congreso y elegir Presidente de la República, hacia los cuales también quieren atraer a la juventud que convocarán este mismo año para elegir Consejos de la Juventud, cuerpos sin ninguna capacidad decisoria.<sup>9</sup>

## **Las políticas de retorno a la normalidad**

Durante toda la pandemia la preocupación central del régimen ha sido cómo reanudar, bajo una nueva normalidad, los circuitos de la

<sup>8</sup> Las “primeras líneas”, como principio organizativo de las manifestaciones, están constituidas por grupos de líderes que las encabezan y orientan su curso de acción, que han adelantado diálogos con las autoridades locales. La asamblea nacional popular es una nueva organización reunida por primera vez en Bosa los días 7, 8 y 9 de junio, que ha sesionado de nuevo en Cali el 18, 19 y 20 de julio.

<sup>9</sup> Se trata de los Consejos municipales, locales y distritales de juventud, regulados por las leyes 1.622 de 2013 y 1.885 de 2018, que en lo fundamental sirven para formular propuestas a las autoridades y cuerpos de esos niveles y dialogar con ellos, pero sin ninguna competencia decisoria propiamente dicha.

organización productiva, a sabiendas de que el proceso necesariamente sacrificará vidas, así se proclame que su salvación es el objetivo principal. Las medidas sanitarias simplemente reducen durante breves lapsos la velocidad del contagio y las cifras de mortalidad, que regresan en las olas o “picos” de la pandemia, en la expectativa de la inmunidad que, de manera lenta y hasta incierta, deberá traer la vacunación (Moncayo, 2020a).

Pero, lo más significativo es que, en ese contexto, lo central es la definición acerca de quien asume los costos de ese regreso a la normalidad: si los agentes capitalistas o los grupos poblacionales explotados y dominados por el sistema, siempre teniendo en cuenta las características desiguales y regresivas del régimen tributario, así como las consecuencias del endeudamiento acrecentado por las urgencias de la emergencia (Moncayo, 2020b).

La orientación inmediata del sistema ha sido la utilización de los efectos más dolorosos como el hambre y la pobreza, para que, a la manera de un chantaje, los explotados y dominados acepten social y políticamente cambios muy sensibles en el orden social productivo, mediante políticas que profundizan la desigualdad, enriquecen a las élites, y debilitan a todos los demás. Pero, de otro lado, apelando a una defensa sistémica, todo o parte de las exigencias financieras pueden atribuirse a los agentes capitalistas (empresas o personas naturales), así muchos de ellos salgan disminuidos o reemplazados, pues en definitiva la suerte del capitalismo no está atada inexorablemente a la de sus agentes circunstanciales, pues estos pueden desaparecer, mutar, transformarse o ser sustituidos. Es una tarea “colectiva” que asume el Estado, orientada en lo fundamental a proteger el sistema capitalista y no tanto a sus agentes.

En el caso colombiano, como en otras sociedades se han desplegado esas dos opciones extremas, bajo modalidades y grados distintos, cuyos resultados no son otros que el agravamiento de la desigualdad, como lo demuestran los datos más recientes sobre pobreza monetaria y pobreza absoluta, decrecimiento del empleo, aumento de la informalidad, y disminución de la clase media: al concluir el año 2020

Colombia tenía más de 21 millones de habitantes en condiciones de pobreza y 7,5 millones en pobreza absoluta, que representan respectivamente 42,5% y 15,1% de la población total; 49% de informalidad y 15,9% de desempleo; y la clase media disminuyó en 2,17 millones de personas, bajando de 14,7 millones en 2019 a 12,5 millones en 2020 (DANE, 2021).

Es en ese escenario en el cual se despliega la proyectada cínica reforma tributaria que, momentáneamente, la nueva movilización iniciada el 28 de abril y días siguientes detuvo, la cual, según el criterio de numerosos analistas, era francamente regresiva y afectaba sensiblemente a las capas medias y bajas de la población.

## **Los rasgos de la renovada protesta**

Ahora bien, como lo hemos expuesto en numerosos escritos (Moncayo, 2021a, 2020a, 2020b), en Colombia, como en toda sociedad capitalista, hay un conflicto derivado de la esencia misma del sistema imperante, y siempre han existido resistencias. Pero, lo que es muy propio de la historia colombiana, es que esas resistencias, casi que, desde siempre, han transitado por la ruptura de la “normalidad”, tanto de manera individual como colectiva, bajo modalidades cambiantes de organización y presencia. Es la historia bien conocida y sufrida de las violencias, documentada y analizada en numerosos estudios académicos. Como en otras épocas del capitalismo, la resistencia a sus formas de dominación le es consustancial, pues el conflicto subsiste, aunque asuma diferentes modalidades. Habiéndose llegado a un alto grado de subsunción real de la sociedad por el capital, las resistencias no cesan, sino que tienen otras expresiones, en todas las modalidades y momentos de la vida, y ya no solo en los límites estrechos de las instalaciones fabriles, como viene sucediendo en las sociedades de nuestro tiempo y, en especial, en América Latina y en nuestra Colombia.

Desde el punto de vista propiamente antagónico, lo que es central es que esas resistencias tomen el camino del éxodo para evitar repetir los senderos especulares atados al paradigma del poder. Se trata, en efecto, de un recorrido que va de la identidad y la diferencia con el fin de afirmar una separación creativa, para luego alcanzar una nueva figura ontológica, unas nuevas subjetividades, que se traduzcan finalmente en otra estructura de vida y de existencia (Moncayo, 2021a). No es, pues, una simple fuga, sino poder salir de lo existente hacia una realidad diferente. Como tal es un proceso conflictivo, que en lo posible no debe ser violento, precisamente para no reeditar el carácter del poder capitalista que se abandona, aun cuando eventualmente pueda requerir una fuerza defensiva de lo nuevo.

Desde otra perspectiva, es preciso señalar también que la resistencia-antagonismo es inseparable de una necesaria superación de la interpretación unívoca del poder que ha logrado construir la modernidad, conforme a la cual el poder siempre es trascendente y soberano, como puede advertirse en las corrientes teóricas más diversas (Negri, 2006). Esa interpretación nos coloca frente al poder con una sola alternativa posible: se acepta el poder o se reniega totalmente de él, sin que exista posibilidad de otro camino, obligándonos a permanecer en el mismo paradigma. La cuestión es clara, incluso en el Lenin de *El Estado y la Revolución*, pues a la trascendencia del Estado se opone como simetría inversa su desaparición, de tal manera que la liberación queda inmersa en la relación dialéctica con el poder. El llamado, por lo tanto, es a abandonar el paradigma del poder creado por la modernidad, para moverse en un escenario diferente, en el cual prevalezcan sobre el poder las razones de la asociación política y de la dinámica democrática.

En ese éxodo, habrá transiciones o etapas intermedias, en las cuales no son descartables las reformas, no como soluciones sino como medios para abrir nuevas contradicciones y ahondarlas, de manera que aporten al proceso de ruptura; que permitan dar saltos hacia adelante, siempre con un norte no capitalista, de negación del Estado y de construcción de otra esfera pública no estatal (Virno, 2004).

Como en otros momentos históricos, los explotados y dominados de todo tipo se han expresado y continúan manifestándose en términos de protestas y revueltas, en gran medida determinadas y moldeadas por los efectos de las políticas de confinamiento, de distanciamiento social y de profundización de la precariedad y la desigualdad, planteándose, así, como un obstáculo a la reorganización capitalista, a la cacareada reactivación económica.

En ese sentido, no solo reclaman por los efectos inmediatos de las políticas antipandémicas, sino que definitivamente reorientan sus formas de lucha social, en sentido opuesto a la nueva normalidad que busca reeditar las condiciones de la explotación y dominación. Esta es la coyuntura en la cual nos encontramos al momento de escribir este artículo, que ha logrado ya el retiro de la reforma tributaria, la renuncia y sustitución del ministro de Hacienda, el archivo de la reforma a la salud, y que ha resucitado con vigor las demandas del paro del 21 de noviembre de 2019.

Es un movimiento paradójicamente heterogéneo y unitario que, como lo avizoramos en otro momento (Moncayo, 2020b), parece “reanudar esas múltiples experimentaciones que interrumpió y barrió la pandemia, y recuperar las reivindicaciones centrales alrededor de las formas de reproducción mercantilizadas o del vacío de las inexistentes, en especial en los campos de la salud y la educación; del reconocimiento del trabajo de atención y cuidado que viene reclamando el feminismo, como un elemento constitutivo de la subjetividad explotada; del salario básico universal; de la concentración de la producción alrededor de los bienes esenciales; de la resistencia y el rechazo a las formas autoritarias del régimen; y de control y gestión de los bienes comunes, poniendo especial énfasis en la naturaleza y sus propiedades. Todo ello, transgrediendo la prohibición del espacio público que introdujo la pandemia para, en las plazas, calles y caminos, sin distanciamientos, reiniciar y fortalecer las experiencias ya vividas de otra posible democracia.

Sus rasgos son similares a los de otros movimientos que han irrumpido en otras latitudes en tiempos recientes, al menos desde

2011, como las insurrecciones contra los regímenes autoritarios en Túnez y Egipto, el Black Lives Matter en los Estados Unidos, los indignados en España y Grecia, los Occupy Wall Street, las manifestaciones del Parque Taksim Gezi en Turquía, los Gilets jaunes en París, o la explosión social en Chile en 2019. Son expresiones que rechazan el liderazgo tradicional en sentido vertical, que no están obsesionadas por la unidad pues saben cómo atenta contra las diferencias, que repudian la representación, que no se inquietan de manera inmediata por la organización, que unen las luchas salariales o por ingresos, a las luchas feministas, antirracistas, ambientales o migratorias. Son formas que pueden parecer ineficaces, sin capacidad decisoria, pero que son en extremo vigilantes de toda manipulación externa, y de la cooptación partidista o populista.

El movimiento del 28A en Colombia, además, se viene desarrollando no solo en Bogotá, sino en las capitales departamentales, especialmente en Cali, Medellín y Barranquilla, en otras capitales y en numerosas ciudades en todo el territorio, con la participación de los movimientos indígenas, afrodescendientes, feministas, comunitarios, docentes y estudiantiles y, más recientemente, de los asalariados y pequeños propietarios del transporte de bienes de todo tipo que han detenido, mediante el bloqueo de carreteras, el suministro de alimentos, medicamentos, combustibles y las mercancías de exportación, entre otros muchos. Durante los días transcurridos, las congregaciones poblacionales diversas han hecho presencia no solo en las marchas multitudinarias, sino en lugares específicos de las mallas urbanas y en lugares estratégicos de la ruralidad. Su gran impacto ha trascendido las fronteras, como se ha podido apreciar en los mítines realizados en Madrid, Roma, París o Berlín o demás capitales europeas, en Nueva York y otras ciudades estadounidenses, y en México, Santiago y Buenos Aires, entre otras urbes latinoamericanas. Todo en medio de una acción represiva sin precedentes, que aún no se puede cuantificar exactamente, pero que se sabe ha causado más de una cuarentena de muertos, y cientos de heridos y desaparecidos, atribuibles a las fuerzas militares y de policía, o a grupos de ellas que

se ocultan como personas civiles, bajo formas y organizaciones parapoliciales que determinan o provocan las acciones ciertamente violentas de algunos manifestantes.

## **Una nueva figura espectral de clase**

Lo que el gobierno y los medios de comunicación registran como anarquía, caos o confusión, no es nada distinto que una nueva clase cuya manifestación espectral recorre el mundo, y amenaza de manera radicalmente diferente a las sociedades capitalistas de nuestra época: es la que agrupa y aglomera a un universo complejo de singularidades diferentes, todas sometidas en sus formas de vida a los lazos de explotación y dominación del capital, que representan de esta manera su manera histórica de encontrar una unidad, sin desdeñar las diferencias que las caracterizan. Es un verdadero fantasma que no significa identidad, pero que al mismo tiempo se erige como una nueva amenaza para todos los agentes del sistema capitalista. Es esa realidad fantasmagórica que, desde hace ya más de veinte años, se ha venido denominando multitud (Hardt y Negri, 2004; Virno, 2003), enlazada por una suerte de interseccionalidad, que no tiene un solo eje de dominación, sino que reconoce la naturaleza compleja de las jerarquías dominantes de raza, clase, sexo, género y nacionalidad que viven en ella (Mezzadra, 2021).

Esa conexión de las luchas no debemos entenderla como una coalición, alianza o convergencia ligada por vínculos de solidaridad, entendidos de manera tradicional, pues estos siguen siendo externos y de naturaleza moral. Las nuevas luchas requieren verdaderos lazos internos de solidaridad que permitan conservar la multiplicidad; no es la simple sumatoria de las luchas diferentes; es una nueva dimensión ontológica a la cual difícilmente podemos asignarle un nombre, pues corremos el peligro de borrar el sujeto plural. La nueva clase, si aceptamos esta denominación, une en la lucha contra el capital a los asalariados, a quienes están ligados por otras formas de ingreso,

a los campesinos y artesanos, a los pequeños productores y comerciantes, a las mujeres, a los reclutados por los aparatos represivos, a los informales, a los marginales y miserables, a los encarcelados, a los pertenecientes a todas las etnias, a los mismos estudiantes, a los migrantes... Todos son reales o potenciales antagonistas del capital.

Estas experiencias de la multiplicidad pueden avanzar hacia una alguna organización de ruptura, a partir de la reivindicación de espacios urbanos o rurales relativamente estables, o de algunas formas comunicacionales estables, como ya se han dado en algunas de ellas. Pero, bien sabemos que la multitud así unida es un verdadero oxímoron que encierra ambivalencias (Virno, 2011), pues así como puede ser cooptada por las llamadas “vías del consenso” o de la “conciliación nacional”, o reprimidas por regímenes neofascistas, o integradas por las sempiternas alternativas populistas que florecen en el mercado electoral, también puede fortalecerse, aunque sus éxitos sean relativos, para formular renovadas estrategias de combate del orden social capitalista, como lo ambicionamos. Para sustituirlo realmente y poder responder algún día los interrogantes que nos ha planteado Negri en reciente evocación de La Comuna; “¿cómo podemos vivir juntos? ¿Cómo vivir como si estuviéramos de fiesta?”, y quizás resolverlos como el mismo lo sugiere diciendo: “Estar juntos significa tener la posibilidad de estarlo, de manera libre e igualitaria, pero también de manera exuberante, con las mismas posibilidades, y así formar nuestras pasiones comunes bajo el signo de la felicidad” (op. cit.).



## **Bibliografía**

CIDSE. (2021). Pensar la resistencia: mayo del 2021 en Cali y Colombia. Cali: CIDSE; Universidad del Valle, Documentos especiales N° 6.

Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. (2015). *Conflicto social y rebelión armada en Colombia. Ensayos críticos*. Bogotá: Ediciones Gente del Común.

DANE. (2021, mayo). Informe: Pobreza monetaria en Colombia, según clases. Bogotá: DANE.

Hardt, Michael y Negri, Toni. (2004). *Imperio*. Bogotá: Desde Abajo.

Moncayo, Víctor M. (2021a). *La JEP: un desafío sistémico*. Bogotá: Cepdipo.

Moncayo, Víctor M. (2021b). De la revuelta social a la trampa electoral. *Revista Izquierda*, 98.

Moncayo, Víctor M. (2021c). La movilización en curso ante la impaciencia, la incertidumbre y la recuperación de la potencia de clase. *Revista Izquierda*, 97.

Moncayo, Víctor M. (2020a, mayo). ¿Salvar vidas para el capitalismo? *Revista Izquierda*, 85.

Moncayo, Víctor M. (2020b, mayo). Perspectivas postpandémicas. *Revista Izquierda*, 86.

Moncayo, Víctor M. (2019, diciembre). El paro del 21N: la develación del orden capitalista. *Revista Izquierda*, 81.

Negri, Antonio. (2006). *Fabrique de porcelaine*. París: Ed. Stock.

Mezzadra, Sandro. (2021, abril). Interseccionalidad: una respuesta a la articulación de la multiplicidad subversiva. *Revista Izquierda*, 95.

Virno, Paolo. (2003). *Gramática de la multitud*. Buenos Aires: Colihue.

Virno, Paolo. (2011). *Ambivalencia de la multitud: entre la innovación y la negatividad*. Buenos Aires: Tinta Limón.

## Capítulo 2

### ¿Infraestructuras para la paz?

#### La dimensión organizacional en la construcción de la paz y el Acuerdo Final en Colombia\*

*José Francisco Puello-Socarrás y Juan Sebastián Martínez*

El Acuerdo Final de Paz (AFP, 2016) se concibe como un pacto minimalista –si se le compara sistemáticamente con otros casos de procesos de paz análogos–, pero también un diseño complejo e inédito en perspectiva de la resolución de problemáticas históricas. Además, el AFP permite la traducción de temas, temáticas y articulaciones dispuestos política y organizacionalmente para adelantar la fase de implementación con el fin de activar inmediata y mediatamente la transición hacia la construcción de la Paz.

En esta perspectiva, el texto consignó explícitamente Reformas y Ajustes institucionales y organizacionales para “atender los retos

\* Este artículo expone los avances (parciales) de la investigación: *Infraestructuras de Paz, agendas políticas y dinámicas organizacionales en la implementación efectiva del Acuerdo final en Colombia (2016-2022)*, proyecto que se inscribe en el marco de la convocatoria bienal (2020-2022) de la Escuela Superior de Administración Pública. El equipo de investigadores está conformado por Ghina A. Castrillón Torres, Jorge A. Baquero Monroy, Juan D. Velásquez Mantilla, Lizeth M. Angulo Suarez, Christian C. Sánchez Acosta, Adriana K. Munar Aponte, David F. Saiz Idárraga, Edwin A. Buenhombre Moreno, Juan S. Martínez Arango y José F. Puello-Socarrás (director).

que la paz demande, poniendo en marcha *un nuevo marco de convivencia política y social*" (AF, 2016, p. 7; énfasis propio).

Sin embargo, hasta el momento, la dimensión organizacional sugiere mantenerse como un vacío desde la generación de conocimientos sobre los procesos de paz en general y también una aproximación (selectivamente) deficitaria en el reconocimiento de este tipo de dinámicas que, desde luego, afectan las trayectorias efectivas dentro del proceso de implementación del AFP en particular.

Los registros actuales y los análisis basados en evidencias permiten ratificar cómo en el proceso de implementación, sujeto a desviaciones críticas y diferentes tipos de controversias respecto a las orientaciones y los contenidos del AFP y su puesta en marcha, la reflexión organizacional parece estar suspendida, incluso, abandonada.

Este artículo pretende hacer contribuciones teóricas y empíricas acotadas en función de rescatar estas problemáticas.

La argumentación sintetiza, en primer lugar, las tendencias en el debate sobre la guerra y la paz en Colombia destacando los déficits histórico y actual en los análisis desde la dimensión organizacional. Partiendo de este diagnóstico resume, en segundo lugar, las posibles traducciones del AFP insistiendo en la propuesta propiamente organizacional de la *institucionalidad posacuerdo* y una infraestructura organizacional mínima en correspondencia con lo contenido en AFP. En tercer lugar, esquematiza la infraestructura para la paz del AFP, a través de un mapeo de estructuras funcionales que permite visibilizar la importancia de este tipo de análisis, identificando la impronta rigurosamente organizacional del AFP en clave de ajustes institucionales y organizacionales.

Finalmente, en cuarto lugar, se subraya el vacío de la perspectiva organizacional, eje clave para las reflexiones y las actuaciones en concreto dentro del proceso de paz, y su relación con diferentes controversias en los sentidos teórico y epistemológico de los estudios sobre la paz, pero también en el sentido concreto y material de las

trayectorias de la implementación hoy en curso, señalando los desafíos retro y prospectivos que aún quedarían por saldar.

## **Los déficits histórico y actual de la dimensión organizacional en las reflexiones sobre la guerra y la paz**

El giro relativamente reciente desde las llamadas *violentología* y *nueva violentología*,<sup>1</sup> improntas hermenéuticas dominantes en gran parte de las reflexiones académicas sobre el conflicto armado en Colombia durante el periodo finisecular y lo corrido del nuevo milenio –registrando la frecuencia e insistencia de esta clase de abordajes–, parece advertir selectivamente dos tendencias en las investigaciones sobre la época del posacuerdo.

Por un lado, el desplazamiento desde el mero examen de la guerra hacia su par dicotómico opuesto: la paz. En estos casos, se trataría de una emergencia académica que –sin estar eximida de la diversidad de las elaboraciones– sugiere proponer un cambio en los énfasis de análisis, sobre todo, en el nivel temático. Este tipo de estudios se ha posicionado, seguramente, por contraste directo con la época inmediatamente anterior como *pazología*.<sup>2</sup>

Por otro lado, se percibe otra (re)generación en los estudios contemporáneos que renuevan lecturas teóricas y refuerzan rupturas

<sup>1</sup> Para un examen crítico sobre la violentología y la nueva violentología, ver Estrada (2015, pp. 304-308) y G. Puello-Socarrás y J. Puello-Socarrás (2017).

<sup>2</sup> Esta alusión no pretende, como bien lo anota Victor M. Moncayo (2011), recrear una apología ni revivir una especie de estigmatización frente a los estudios que vienen realizando contribuciones en los tópicos del conflicto armado y, especialmente, en perspectiva de paz. Simplemente, recuerda la designación que, en alguna oportunidad, advirtiera Jesús Antonio Bejarano en relación con las dinámicas *idiosincráticas* de la generación de conocimiento sobre este particular en Colombia y que deslizó como “pazología”. Ese llamado parece haber tenido resonancia y vendría siendo reafirmado con el paso (“(...) de la ‘violentología’ a la ‘pazología’, es decir, de los análisis y descripciones sobre la realidad de la violencia a la articulación de propuestas socialmente válidas y viables que sean alternativas a la misma” (1998, p. 2; cit. por Ruiz, 2019, p. 22). Incluso, algunos académicos justifican las “ciencias de la pazología” (Lesmes, Duque y Sánchez, 2018).

epistémicas –y no únicamente temáticas– con mayores grados de sistematicidad, articulaciones y complejidad. Precisamente, estos análisis vienen retomando y actualizando las sendas *ab origine* de las reflexiones inaugurales sobre la violencia en Colombia durante la década del sesenta, primero, con José Francisco Socarrás en el ciclo de conferencias: “Radiografía del odio en Colombia” en 1959 (ver *Actualidad Cristiana*, 1960);<sup>3</sup> y, luego, por la investigación paradigmática del campo en ese momento en germinación de Guzmán, Fals Borda y Umaña (1962) en *La violencia en Colombia. Estudio de un proceso social* (ver Cartagena, 2016).

En esta última vertiente, se destacan un conjunto de análisis entre los cuales –sin lugar a duda– la *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (CHCV, 2015) mantiene una posición privilegiada.

Este trabajo, conformado por dos relatorías y doce ensayos es una muestra paradigmática en la producción de los estudios académicos estrechamente relacionados con el proceso de construcción de paz a la luz del Acuerdo de paz logrado entre el Estado colombiano y las antiguas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP).

La valoración excepcional de este documento fruto de las reflexiones de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, puede resumirse de la siguiente manera:

Esta Comisión tiene... varias particularidades si se la compara con las comisiones del pasado. Como *hecho político*, sus miembros no fueron designados unilateralmente por el gobierno nacional sino mediante un consenso entre las dos partes que negocian los acuerdos de paz en La Habana (Cuba). Fue creada “con el objetivo de contribuir a la comprensión de la complejidad del contexto histórico del conflicto

<sup>3</sup> En el prólogo de *La violencia en Colombia*, Fals Borda señalaba: “(...) Un esfuerzo más sistemático fue el encabezado por José Francisco Socarrás y la Sociedad Colombiana de Psiquiatría durante el mismo año de 1959, mediante un ciclo de conferencias que llevó por título: ‘Radiografía del odio en Colombia’, y que logró por primera vez enfocar científicamente el problema de la violencia” (Fals Borda, 2010, p. 50).

interno y para proveer insumos para las delegaciones en la discusión de los diferentes puntos del Acuerdo General que están pendientes” (CHCV, 2015; Introducción).

El documento además intenta concentrarse en presentar una síntesis analítica que tiene como eje las víctimas del conflicto social armado. De otra parte y en términos epistemológicos, el documento recrea una lectura multidisciplinar que permite dar cuenta de la complejidad inherente sobre el conflicto social y armado en Colombia, haciendo ruptura con los análisis convencionales históricamente avalados por la academia, superando las visiones enarboladas por las llamadas *violentología* y *nueva violentología*, de influyente tradición en el país (G. Puello-Socarrás y J. Puello-Socarrás, 2016, p. 313).

Justamente, traemos a colación la *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* no solo por considerarla una de las producciones académicas más importantes dentro de la historia reciente de las ciencias sociales en el país.

En simultáneo, su valoración crítica permite ilustrar representativamente que, a pesar de aproximar un diagnóstico integral (multidisciplinar) y una interpretación compleja (multicausal) sobre el conflicto social armado histórico, la dimensión político-administrativa y, más puntualmente, el análisis organizacional institucional de este crucial asunto aún resultaría deficitario y una deuda temática y analítica por contrarrestar. Este diagnóstico, desafortunadamente, se valida en la generalidad que caracteriza el campo de investigaciones durante el periodo de posacuerdo.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Excepcionalmente, existen investigaciones atentas a profundizar con algún grado de rigor las dinámicas administrativas y organizacionales en perspectiva de la implementación del Acuerdo de Paz (ver Riveros, 2020). Generalmente, el tópico ha estado dominado por la influencia del nuevo institucionalismo económico y la noción de *capacidades institucionales*. Sin embargo, bajo esta elección se tienden a fundir y confundir las capacidades institucionales con las capacidades estatales, las capacidades de “gestión”, etc., sin llegar a desarrollar el significado propiamente *organizacional* de las instituciones, es decir, la diferencia crucial entre las instituciones (y sus expresiones) y las organizaciones institucionales.

Centrándonos en la *Contribución al entendimiento* se identifican dos desafíos centrales en torno a la reflexión sobre la administración pública (en genérico) en su doble dimensión de realidad práctica y en tanto saber social actual y potencial.

El primero de ellos es el vacío (relativo) sobre el rol de la administración pública colombiana dentro de la evolución y persistencia del conflicto armado en los procesos de violencia y victimización y revictimización y, por supuesto, sus (re)posicionamientos.

Las estructuras estatales y las disposiciones institucionales que, cimentadas sobre el sustrato del orden social, sus lógicas, pero –especialmente– el “manejo” de sus contradicciones, consolidaron parsimoniosamente una *organización pública para la guerra*, aún abordada erráticamente (ver Puello-Socarrás, 2018).

Hay que reconocer que este asunto no estaba contemplado con este grado de especificidad dentro de los mandatos específicos del informe encargados a la Comisión. Sin embargo, esta observación tampoco podría eximir la necesidad de problematizar este asunto en forma sistemática, en vista de que la dimensión estatal es uno de los ejes centrales en el tipo de reconstrucción histórica en el conflicto social y armado, y su dimensión organizacional (sea en la versión de administración pública o en sus sucedáneos: nueva gestión pública, valor público, etc.) necesariamente uno de sus correlatos.

El segundo desafío se deriva del primero. Implica la reapropiación selectiva de los hallazgos generales y los aportes particulares que se desprenden desde ese informe.

Este ejercicio permitiría “(re)abrir” (y potenciar) varios frentes de reflexión sobre la administración pública en Colombia. Entre ellos: los sentidos epistemológico, metodológico, ontológico y, desde luego, axiológico y valorativo, políticamente hablando. Con mayor énfasis y urgencia: la dimensión organizacional, la cual supone no solo una necesidad “técnica” –más exactamente, tecnopolítica–, sino una mediación necesaria para repensar la producción y la reproducción de las acciones institucionales, elementos claves en la perspectiva de la construcción de paz durante el posacuerdo.

Partiendo del diagnóstico realizado a propósito de la *Contribución*, especialmente, los actores, los factores y los procesos en la persistencia sistémica del conflicto social y armado, pero traducidos ahora en prospectiva organizacional para una esperada etapa posacuerdo, sería posible derivar un conjunto de interpelaciones específicas para el caso colombiano:

- i) Para transitar desde una *condición de guerra* indeseada en retrospectiva hacia una *situación de paz* en construcción – deseada, pero incierta en prospectiva–, se precisan sostener cambios robustos cuantitativos y, sobre todo, cualitativos que paulatinamente reviertan las lógicas estatales históricas, hoy vigentes.

Se trata entonces desactivar progresivamente las expresiones de la condición (híper)autoritaria del régimen estatal en general y de la naturaleza del sistema político (anocrático) en particular (ver Puello-Socarrás y Jiménez, 2018).

- ii) Los esquemas de la organización pública actualmente existente exigen la reformulación en el corto plazo y la reestructuración en el mediano y largo plazos de los dispositivos (neoliberales) de la gobernanza y la nueva gestión pública (ver Puello-Socarrás, 2018).

La reconstrucción del Estado, en su dimensión de comunidad política (no simplemente en tanto sistema de sujeción autoritaria), prevén un proceso complejo de regeneración institucional en los campos públicos organizacionales para la administración social (no simplemente de “gestión” y “gerenciales”),<sup>5</sup> en perspectiva de sistemas de acciones públicas, es decir, políticas públicas (no simplemente *medidas públicas* residuales, aisladas e inarticuladas) y orientados hacia los

<sup>5</sup> Nos referimos a la noción de “prácticas no-gerenciales de organizar” propuesta por Misoczky (2010).



derechos humanos en sentido amplio, dígase, en todas sus expresiones ciudadanas: civiles (libertades individuales), políticas (participación individual y colectiva), sociales (mínimos de igualdad socioeconómica en clave del bienestar y el buen vivir colectivos), culturales (basados en la pluriétnicidad y multiculturalidad multisociales, reconocidos constitucionalmente).

iii) La transición tendría como propósito sentar nuevas bases para tramitar las contradicciones y las conflictividades sociales y sus expresiones asociadas, entre ellas: la armada, tanto estatal y paraestatal como insurgente (ver CHCV, 2015).

La *institucionalidad posacuerdo* obliga a una infraestructura organizacional mínima como punto de partida y ruptura en trance desde la arquitectura estatal constituida durante y para la guerra, la cual no puede persistir bajo algún armazón idéntico o análogo si la expectativa es construir una paz con estabilidad en el tiempo (G. Puello-Socarrás y J. Puello-Socarrás, 2017).

## **Traducción organizacional del Acuerdo Final**

Generalmente, el primer entendimiento del AFP resulta ser de naturaleza política. El texto se traduce a la manera de un *pacto social* alcanzado por el Estado fruto de una negociación política concertada para la culminación del conflicto.

Bajo esta mirada, el AFP representa una oportunidad política para construir una paz integral que revierta el sendero de dependencia histórica en el ciclo de violencias de distinto orden registrado en Colombia, al menos, desde mediados del siglo XX y aún vigente durante el siglo XXI (CHCV, 2015). Uno de los propósitos superiores del AFP, en tanto decisión política, sería entonces canalizar institucionalmente las conflictividades sociales y, de paso, destituir sus expresiones más letales (armadas).

Una segunda lectura del AFP que se desprende de la anterior traduce el AFP en clave de acciones estatales. El AFP se posicionaría aquí como una fuente primaria de guías y determinaciones básicas para activar las respuestas institucionales de la construcción de la paz; o, si se quiere, los *referenciales* para las políticas públicas, en términos de Jobert (1994). Ciertamente, el AFP comprende un conjunto de orientaciones públicas, en el sentido cognitivo (*cómo se entienden* los problemas) y normativo (*cómo deberían solucionarse* las problemáticas) con la expectativa de ofrecer las pautas para que el “Estado en acción” pueda “contrarrestar” el escenario histórico de conflictos y consolidar entonces el escenario deseado de la paz estable en el tiempo.

El conjunto de acciones estatales (programas, planes, proyectos) y sus referenciales (objetivos generales y específicos) asociados con los temas y las temáticas figuran explícitamente en el texto del AFP: las nuevas condiciones de la ruralidad, la participación política, la reincorporación social, los derechos de las víctimas, el tratamiento de los cultivos de uso ilícito, además de los enfoques diferenciales de género, étnico, territorial y los enfoques transversales de la participación ciudadana y los derechos humanos.

Aunque textualmente el AFP se organizó en “puntos” (en singular), su propuesta de acción pública mantiene una apuesta compleja en clave de políticas públicas. Esto significa que, por un lado, el trasfondo del AFP sugiere una ruptura en las modalidades de las planificaciones estatal y gubernamental y, desde luego, en la planeación pública. Derivado de ello, la inminente superación de las visiones simplistas asociadas a los esquemas de *valor público* (secuencias lineales) (ver DNP, 2019), los cuales –hoy por hoy– se muestran anacrónicos técnicamente y obsoletos políticamente; ante todo, ineficaces, inefectivos e ineficientes, a partir del balance de sus productos, resultados, efectos e impactos concretos socialmente hablando. Por otro lado, ante la incapacidad institucional para generar mínimos de bienestar y buen vivir colectivos, el AFP convoca la constitución de un *sistema* articulado e institucionalizado de acciones públicas que

enfrenten no solo situaciones, sino condiciones socialmente problemáticas apuntando a sus múltiples determinaciones (causalidades coyunturales e históricas).

Para sintetizarlo, se trata de la visión integral y el criterio de integralidad característico del AFP. Esta impronta compromete una hipótesis básica: la construcción de la paz estable y duradera depende de una implementación efectiva y conforme las acciones estatales y gubernamentales previstas mantengan articulación, coordinación y sincronización simultáneas, incorporando las dinámicas transversales a los temas generales y específicos del AFP (los enfoques explícitos: género, étnico, territorial o implícitos: participación).

Una tercera lectura que sintetice las dos traducciones aludidas, sin embargo, resulta imprescindible.

Esta versión debe interpretar e interpelar al AFP como una agenda político-pública (si bien *sui generis*), desde la cual se derivan no solo una estructura de preferencias colectivas y decisiones estatales y gubernamentales, incluso, referenciales para el “Estado en acción” –en palabras de Jobert (1994)–, sino también necesidades y requerimientos tecnopolíticos para la reorganización institucional.

Esta traducción atiende entonces una comprensión específicamente público-administrativa de la paz como suceso y sintetizaría el grado de complejidad expuesto para las lecturas política y de las políticas.

El AFP se constituye entonces en una bitácora estatal en el corto, el mediano y el largo plazos y guía en perspectiva de una reforma del Estado, aunque más puntualmente: de la (re)organización de aparatos públicos en *dis-posición* al cumplimiento del propósito superior de la paz. El “éxito” o “fracaso” del proceso de transición hacia la paz en el sentido político y de las políticas públicas no se encuentra entonces desvinculado de la dimensión organizacional.

En esta medida, no podría decirse que la dimensión organizacional se reduce simplemente a la “ejecución” operativa y lineal desde la administración pública respecto a los nuevos vectores jurídico-legales (dimensión formal). Precisa, además, reformas y nuevas formas

intra y extra organizacionales: en primer lugar, con la creación *estructural* de nuevas entidades institucionales y, en segundo lugar, la modificación *funcional* de las entidades públicas ya existentes (*v.gr.* visión, misión, responsabilidades, servidores públicos, etc.) y su coordinación articulada integral. Esta secuencia resalta las condiciones de posibilidad (o imposibilidad, *v.gr.* obstrucción, creación de barreras) en la producción de las políticas públicas mandatadas por el AFP (dimensión concreta) con el propósito de impactar en las realidades sociales (dimensión material). Este aspecto crucial, pero relativamente subestimado, se identifica con la construcción de las *infraestructuras de paz* (Lederach, 1997).

En Colombia, la infraestructura propuesta por el AF, en principio, converge con “el conjunto de espacios interconectados e institucionalizados, con responsabilidades asignadas por las partes de conflicto, mediante los cuales esas, junto con otros actores, construyen la paz y la sostienen en el tiempo” (Pfeiffer, 2014, pp. 3, 4) y, simultáneamente, en tanto red dinámica “de estructuras interdependientes, mecanismos, recursos, valores y habilidades que, a través del diálogo y la consulta, contribuyen a la prevención de conflictos y la construcción de paz en una sociedad” (Kumar, 2011, p. 384).

Aunque la metáfora “arquitectónica” trasladada al caso de la construcción de la paz y a través de la noción de las infraestructuras y las definiciones aquí asociadas resultan –por ahora– incompletas (y deberían ser complejizadas y complementadas con sus respectivas “superestructuras”), en todo caso, reportan gran utilidad heurística y son un recurso para continuar traduciendo en concreto la dimensión organizacional del AFP.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> La escogencia de esta noción por parte de nuestra perspectiva de análisis también se justifica a partir de su inclusión en el léxico y visión oficiales. Entre otros, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP, 2019, p. 13), se refiere a infraestructuras de la paz, con base en Pfeiffer (2014), como: “la creación de múltiples espacios e instituciones, relacionados con las diferentes fases y objetivos frente al conflicto, tales como: la negociación con un grupo armado, la prevención y protección, la ejecución de programas de asistencia humanitaria, cambios estructurales hacia una paz duradera o actividades relacionadas con el post-conflicto” y en la cual

Por ello, esquematizamos la Infraestructura mínima para la paz que corresponde al AFP, a través de un mapa de estructuras funcionales identificadas previstas explícitamente por el texto. Este ejercicio visibilizaría la importancia del análisis y la perspectiva propiamente organizacionales del AFP como referencias fundamentales.

### ***Ajustes institucionales, normativos y de políticas***

En primer lugar, el AFP consignó expresamente los ajustes institucionales que permitieran “atender los retos que la paz demande, poniendo en marcha *un nuevo marco de convivencia política y social*” y “*un nuevo paradigma de desarrollo y bienestar territorial*” [énfasis propio] (AFP, 2016, pp. 3, 7).

A lo largo del texto se identifican inicialmente tres tipos de ajustes: a) *institucionales* referidos a los cambios y transformaciones requeridas en las instituciones del Estado colombiano y en relación con aspectos de organización y funcionamiento (AFP, 2016, p. 50); b) *normativos* vinculados con el alistamiento en el orden legal y jurídico, tales como decretos, leyes y reglamentaciones (AF, 2016, p. 89); y c) en *políticas*, consistentes en acciones institucionales desde la autoridad pública que también debería introducirle complejidad y nuevas articulaciones en las medidas publicas antes existentes (AF, 2016, p. 81) o, si se quiere, transitar desde esquemas de medidas públicas hacia sistemas de políticas públicas.

Desde luego, todos los ajustes que fueron consignados mantienen implicaciones para la dimensión organizacional propuesta en el diseño del Acuerdo. Al final, se acordaron dieciséis (16) ajustes, de los cuales se identifican: tres (3) institucionales, once (11) normativos y dos (2) en el ámbito de las políticas. La tabla 1 resume los dieciséis ajustes según los “puntos” del Acuerdo.

---

incluye los “ajustes institucionales para implementar el Acuerdo de Paz” (DAFP, 2019, p. 17).

**Tabla 1. Ajustes institucionales, normativos y de política según “puntos” del AFP**

<b>Punto</b>	<b>Denominación</b>	<b>Tipo</b>	<b>Propósito</b>
<i>Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral</i>	Legislación sobre tierras y de política pública	Ajuste normativo	“Regularizar los derechos de propiedad de los propietarios, ocupantes y poseedores de buena fe, siempre que no haya despojo o mala fe; Garantizar la función social y ecológica de la propiedad; Facilitar el acceso a los trabajadores y trabajadoras sin tierra o con tierra insuficiente; y, promover el uso productivo de la tierra”.
<i>Participación política: Apertura democrática para construir la paz</i>	Apertura democrática para construir la paz	Ajuste institucional	Hacer los cambios necesarios en las instituciones para conducir “a una plena participación política y ciudadana de todos los sectores políticos y sociales, y de esa manera, hacer frente a los retos de la construcción de la paz” (AF, 2016, p. 37).
	Acceso oportuno y libre a la información oficial	Ajuste normativo	“Garantizar el derecho al acceso oportuno y libre a la información oficial en el marco de la Constitución y la ley” (AF, 2016, p. 42).
	Garantías para la movilización y la protesta pacífica	Ajuste normativo	Definir lineamientos para la movilización y la protesta pacífica, garantizando su ejercicio (AF, 2016, p. 45).
	Consejos Territoriales de Planeación	Ajuste normativo	Plantea generar espacios de interlocución para que los conceptos, pronunciamientos e informes de monitoreo desarrollados por las instancias de participación sean recibidos y atendidos por las autoridades públicas (AF, 2016, p. 49).
	Medidas de transparencia para la asignación de la pauta oficial	Ajuste normativo	Desarrollar criterios normativos para que la pauta oficial sea utilizada con criterios transparentes, objetivos y de equidad (AF, 2016, p. 53).
	Reforma del régimen y de la organización electoral	Ajuste normativo	“Dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia, tras la firma del Acuerdo Final” (AF, 2016, p. 74).
<i>Fin del conflicto</i>	Reincorporación para los menores de edad que han salido de los campamentos de las FARC-EP	Ajuste normativo	Diseño de un Programa Especial de Reincorporación para menores el cual garantice sus derechos (AF, 2016, p. 74).
	Mesa Técnica de Seguridad y Protección	Ajuste normativo	“Protección y seguridad de integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y de sus familias de acuerdo con el nivel de riesgo” (AF, 2016, p. 89).
	Control disciplinario y fiscal	Ajuste normativo	“Control disciplinario y fiscal de la contratación y la administración de los recursos públicos en las administraciones departamentales y municipales” (AF, 2016, p. 97).

<i>Solución al problema de las drogas ilícitas</i>	Tratamiento penal diferencial	Ajuste normativo	Busca la "extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito" (AF, 2016, p. 108).
	Conocimiento en materia de consumo de drogas ilícitas	Ajuste de política	Desarrollar investigaciones, estudios, análisis, sobre el consumo de spa, además de buscar medios para su reproducción (AF, 2016, p. 119).
	Detección, control y reporte de operaciones financieras ilícitas	Ajuste institucional	"Desarrollar un nuevo estatuto de prevención y lucha contra las finanzas ilícitas, que permita, entre otros, adecuar donde sea necesario, o definir y articular la normatividad referida a esta materia, haciendo énfasis en la persecución de los eslabones fuertes del narcotráfico como son las organizaciones" (AF, 2016, p. 121).
	Implementación efectiva de la extinción de dominio	Ajuste institucional	"Cualificar y fortalecer las capacidades de las entidades del Estado competentes en materia de identificación de activos, investigación y judicialización, para la implementación de una estrategia integral de lucha contra la corrupción" (AF, 2016, p. 122).
<i>Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto</i>	Planes nacionales de reparación colectiva	Ajuste normativo	Garantizar la participación de las víctimas, individual y colectivamente consideradas, y la no repetición de lo ocurrido (AF, 2016, p. 181).
	Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas	Ajuste de política	"Adecuar la Política a lo acordado en el sub-punto de reparaciones; garantizar la articulación con la implementación de los planes y programas a nivel local e interinstitucional que se deriven de la firma del Acuerdo Final; superar las dificultades y aprovechar las oportunidades que supone el fin del conflicto; y hacer los ajustes a las prioridades de ejecución de recursos, a los planes de ejecución de metas, y a los criterios de priorización poblacional y territorial para su ejecución" (AF, 2016, p. 185).
	Prevención y protección de los derechos humanos	Ajuste normativo	"Garantías plenas para la movilización y la protesta social, como parte del derecho constitucional a la libre expresión, a la reunión y a la oposición, privilegiando el diálogo y la civilidad en el tratamiento de este tipo de actividades" (AF, 2016, p. 185).

Fuente: Elaboración propia con base en AF (2016).

### ***Ajustes organizacionales***

En segundo lugar, se identifican ajustes y desarrollos de naturaleza propiamente organizacional institucionales que el AF ha planteado en su texto y que aquí reconocemos como núcleos dentro del esquema mínimo de infraestructura prevista para la construcción de la paz estable y duradera. Se establecen treinta y ocho (38) ajustes organizacionales *explícitos* (ver gráfico 1).

Atendiendo a los tópicos consagrados en los puntos del AFP, pero –al mismo tiempo– implicando sus campos organizacionales, los Ajustes de esta naturaleza previenen:

*Tabla 2. Ajustes organizacionales por puntos y tópicos en el AFP*

#	Punto	Ajuste organizacional	Objetivo
1	<i>Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral</i>	Fondo de tierras para la RRI	Democratizar el acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente.
2		Jurisdicción agraria	Proteger los derechos de propiedad. Garantizando el acceso a la justicia de la población rural en situación de pobreza.
3		Mecanismos ágiles y eficaces de conciliación de resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra	Garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad en el campo.
4		Sistema general de información catastral, integral y multipropósito	Formación y actualización del catastro rural.
5		Mecanismos de participación	Garantizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, relacionadas con el punto uno del AF.
6		Mecanismos de seguimiento y evaluación local, regional y nacional	Garantizar la implementación de lo acordado en el punto uno del AF.
7		Sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población rural	Erradicar el hambre y fomentar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente.
8	<i>Participación política: Apertura democrática para construir la paz</i>	Sistema Integral de Seguridad par a el Ejercicio de la Política	Asegurar la promoción y protección de la persona, el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión, para así fortalecer y profundizar la democracia.
9		Consejo Nacional par a la Reconciliación y la Convivencia	Asesorar y acompañar al gobierno en la puesta en marcha de mecanismos y acciones tendientes a la reconciliación y la convivencia.
10		Veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia	Control por parte de ciudadanos y ciudadanas en la implementación del AF.
11		Tribunal nacional de garantías elector ales y tribunales especiales seccionales	La intención central es prevenir el fraude electoral, en aquellos territorios en donde es más alto. Participan movimientos sociales, ONG, movimientos políticos.
12		Misión electoral especial	Asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral.
13		16 circunscripciones Transitorias Especiales de Paz	Garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto.
14		Canal institucional de televisión cerrada orientado a los partidos y movimientos políticos	acceso a medios para organizaciones y movimientos sociales y para partidos y movimientos políticos.

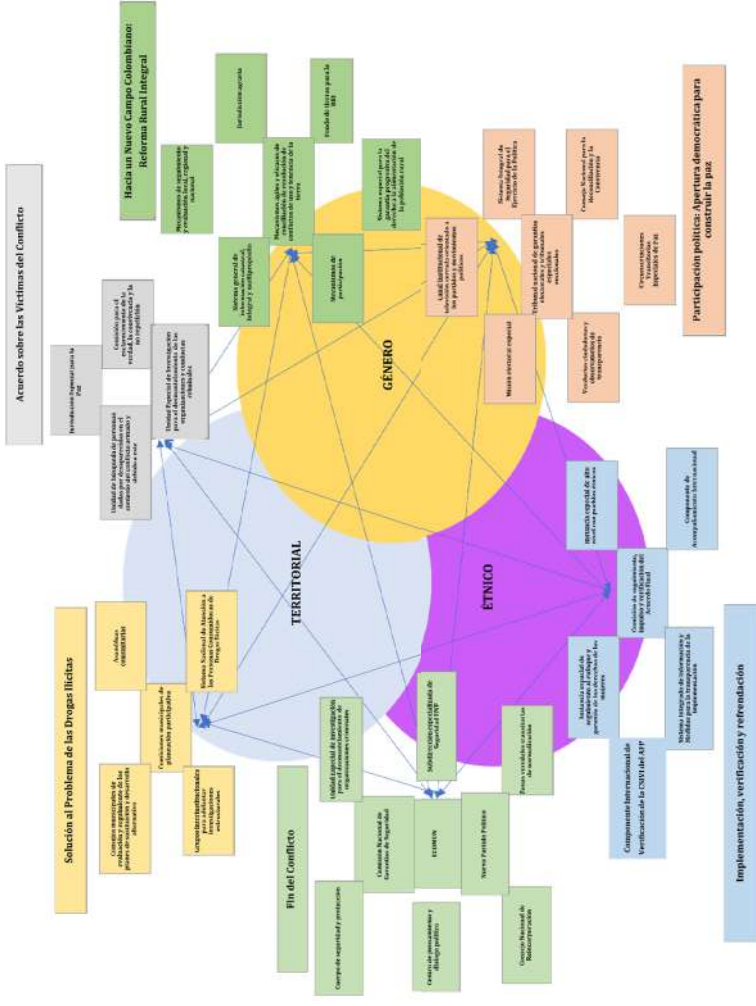


15	<i>Fin del conflicto</i>	Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)	Garantizar el inicio del proceso de reincorporación a la vida civil de los excombatientes.
16		Centro de Pensamiento y Diálogo Político	Promover la creación del futuro partido o movimiento político y la formación de pensamiento y política de este.
17		Consejo Nacional de Reincorporación	Planear actividades y hacer seguimiento al proceso de Reincorporación, el AFP planteó.
18		Nuevo Partido Político	Garantizar la reincorporación política.
19		ECOMUN	Promover la reincorporación colectiva, económica y social de las FARC-EP.
20		Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	Diseño y seguimiento a la política pública criminal en materia de organizaciones criminales.
21		Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de ORG criminales	Realizar investigación, persecución y acusación de organizaciones criminales que coloquen en riesgo del proceso de paz.
22		Subdirección especializada de Seguridad UNP	Diseño y seguimiento a las acciones de protección.
23		Cuerpo de seguridad y protección	Garantizar la seguridad del Nuevo Partido Político.
24	<i>Solución al problema de las drogas ilícitas</i>	Comisiones municipales de planeación participativa	Articular, priorizar, validar y articular las diferentes propuestas de las asambleas en un plan municipal de sustitución y desarrollo alternativo.
25		Asambleas comunitarias	Desarrollar propuestas para la construcción del plan municipal integral de sustitución y desarrollo alternativo para las zonas afectadas por cultivos de uso ilícito.
26		Consejos municipales de evaluación y seguimiento de los planes de sustitución y desarrollo alternativo	Desarrollar el seguimiento y evaluación de la ejecución y cumplimiento de los planes municipales, de manera periódica.
27		Sistema Nacional de Atención a las Personas Consumidoras de Drogas Ilícitas	Mejorar la atención a los consumidores y las consumidoras que requieran de tratamiento y rehabilitación de manera progresiva.
28		Grupos interinstitucionales para adelantar investigaciones estructurales	Reconocer y comprender las dinámicas locales, regionales, nacionales y transnacionales de la criminalidad en todas sus dimensiones y prevenir la aparición de nuevos grupos dedicados al crimen organizado.
29	<i>Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto</i>	Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)	Satisfacer el derecho a las víctimas a la Justicia.; Ofrecer Verdad a la Sociedad Colombiana; Proteger los derechos de las Víctimas; Contribuir al logro de la paz estable y duradera; Adoptar decisiones en Plena seguridad jurídica.
30		Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y debido al Conflicto Armado (UBPD)	Coordinar, Dirigir, y contribuir a la Implementación de las acciones humanitarias de búsqueda y la localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto y debido al conflicto armado.
31		Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, La Convivencia y la No Repetición.	Contribuir al Esclarecimiento de lo ocurrido; Promover y Contribuir al reconocimiento; Promover la convivencia en los territorios.

32		Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales	Desmantelar organizaciones criminales incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas sucesoras del paramilitarismo, y sus redes de apoyo.
33	<i>Implementación, verificación y refundación</i>	Comisión de seguimiento, impulso y verificación del Acuerdo Final	Resolución de diferencias; seguimiento a los componentes del Acuerdo y verificar su cumplimiento; impulso y seguimiento a la implementación legislativa de los acuerdos; informes de seguimiento a la implementación; recibir insumos de instancias encargadas de la implementación.
34		Instancia espacial de seguimiento al enfoque y garantía de los derechos de las mujeres	Contribuir al seguimiento del enfoque y garantía de los derechos de las mujeres en la implementación del Acuerdo Final.
35		Instancia especial de alto nivel con pueblos étnicos	Realizar el seguimiento de la implementación de los acuerdos, que se acordará entre el Gobierno Nacional, las FARC-EP y las organizaciones representativas de los Pueblos Étnicos.
36		Sistema Integrado de Información y Medidas para la transparencia de la implementación	Contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del Plan Marco para la implementación y de los recursos invertidos, en particular el seguimiento por parte de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final.
37		Componente de Acompañamiento Internacional	Apoyo directo o indirecto de las organizaciones, países y agencias definidas para tal fin, a través de recursos materiales y/o humanos al diseño, ejecución y monitoreo de la implementación.
38		Componente Internacional de Verificación de la CSIVI del AFP	Comprobar el estado y avances de la implementación de estos, identificar retrasos o deficiencias, brindar oportunidades de mejoramiento continuo, así como contribuir a fortalecer su implementación. Composición: <i>Instancia de los Notables</i> , 2 personalidades de representatividad internacional; <i>Secretaría Técnica</i> ; <i>Apoyo Técnico</i> , <i>Instituto Kroc</i> .

Fuente: Elaboración propia con base en AF (2016).

Gráfico 1. Infraestructuras mínimas de paz según el AFP



Fuente: Elaboración propia con base en AF (2016).

## **Controversias organizacionales, avatares de la paz y la implementación del AFP. Liminar**

Aunque esta reflexión no se concentra en abordar aspectos de la fase de implementación del Acuerdo, sino pretende subrayar modestamente el vacío de “lo organizacional” como un eje clave de reflexiones y actuaciones dentro del proceso de paz, en todo caso, el examen inaugural sobre esta dimensión reporta diferentes controversias claves y cruciales en los sentidos teórico y epistemológico de los estudios sobre la paz. Igualmente, en el sentido concreto y material del proceso mismo de implementación hoy en curso y sus avatares retro y prospectivos.

Desde lo analítico y disciplinar, se precisan incentivar análisis que enfatizen el fenómeno organizacional de la paz en general y del AFP en particular para el caso colombiano.

El conjunto de aproximaciones hoy disponibles parece no visibilizar o, al menos, reduce la perspectiva propiamente organizacional y, en cambio, exacerba el énfasis hacia las acciones estatales (sin enfoque de complejidad), sin que hasta el momento existan producciones específicas respecto a las dinámicas, las lógicas y, sobre todo, las contradicciones desde las organizaciones institucionales en general o por casos específicos.

Un ejemplo paradigmático de lo anterior tiene que ver con el seguimiento y la verificación del proceso efectivo de la implementación de paz encargados a la Secretaría técnica (CINEP y CERAC) y, especialmente, al Apoyo técnico (Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame y la Iniciativa Barómetro), por ser ellas –generalmente– referencias recurridas por las investigaciones.

Los informes periódicos sobre el estado efectivo de la implementación de CINEP, aunque especialmente los presentados por CERAC y el Instituto Kroc no incorporan alguna reflexión ni seguimiento sobre las dinámicas organizacionales. Esto se explicaría, fundamentalmente, porque los diseños y los criterios metodológicos previstos por

estas instancias de investigación se mantienen todavía muy erráticos y con diferentes inconsistencias, incoherencias e incongruencias respecto a las necesidades inéditas que exigiría un caso “único” como el colombiano;<sup>7</sup> más específicamente, frente a los mandatos en el seguimiento y la verificación del cumplimiento en relación con los Ajustes institucionales y organizacionales en perspectiva de la construcción de paz (ver Puello-Socarrás, 2020a, 2020b, 2017).

Desde lo concreto y operacional en la institucionalidad estatal vigente, se observan, al menos, dos situaciones representativas.

Por un lado, la necesidad de hacer rupturas frente a los esquemas (simplistas) de Cadenas de valor aún dominantes en los encuadres “técnicos” en la formulación y la puesta en marcha de los ciclos de inversión pública (ver DNP, 2019). Bajo este “ejercicio”, la dimensión organizacional simplemente se ha mantenido como un trasfondo instrumental dado en relación con la activación de las fases de la construcción de medidas públicas (especialmente, al nivel de las “actividades”).

Así, estos esquemas que no se limitan a una elección “técnica”, sino que tienen implicaciones políticas y en las políticas, continúan reproduciendo visiones organizacionales *ingenuas*, justamente, ratificando los peligros de la unidimensionalidad organizacional, la cual –como lo ha señalado el teórico de las organizaciones Alberto Guerreiro Ramos– ejerce “un impacto desfigurador sobre la vida humana asociada” (cit. por Misoczky, 2010, p. 17), esta vez, en relación directa al proceso de construcción de paz en concordancia con el AFP que es, por el contrario, un diseño de acciones organizacionales complejo. Los balances efectivos de esta controversia, aunque en clave de “políticas” son dicientes al respecto (ver CEPDIPO 2021a, 2021b).

<sup>7</sup> Esta es una cuestión que no resulta menor al tratarse de un proceso que, como el exdirector del Instituto Kroc, D. Cortright (2017) lo caracterizó en diferentes oportunidades: “El caso de Colombia es único”, resulta inexcusable en la construcción *ex novo* de metodologías ajustadas a esta impronta excepcional. Este desafío sigue siendo una deuda no saldada, máxime cuando el texto del AFP y el mismo proceso de implementación muestran una perspectiva que podríamos ratificar de complejidad organizacional.

En conexión con lo anterior, por otro lado, resultan ilustrativos cómo los sistemas de información del Acuerdo final: el *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto* (SIIPO) encargado al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el *Sistema de Rendición de Cuentas del Acuerdo de Paz* (SIRCAP) liderado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) también han resultado en diseños erráticos, inconsecuentes técnicamente, para articular una dimensión rigurosamente organizacional y en clave de seguimiento a los actores institucionales responsables de la implementación, las directrices, los compromisos, incluso, las herramientas para consolidar el proceso; o, simplemente, para rendir cuentas ante la ciudadanía.

La dimensión organizacional en el SIRCAP, por ejemplo, se reduce a un listado de entidades que se asocian a “medidas” aisladas de la implementación (disposición lineal), un chequeo de acciones suspicazmente cercano a la visión simplista del Instituto Kroc, sin que pueda valorarse algún grado de articulación o coordinación institucionales con algún valor para la comprensión o, mucho menos, la explicación tecno-políticas de las estructuras y funcionalidades organizativas públicas que permita incidir en las trayectorias, por ahora inefectivas y sin correspondencia con lo previsto por el AFP, de los Ajustes comprometidos.

## **Bibliografía**

*Actualidad Cristiana*. (1960). Bogotá: Sociedad Colombiana de Psiquiatría.

AFP Gobierno Nacional – FARC-EP. (2018). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá:

Gentes del Común; Centro de Pensamiento y Diálogo Político; Centro de Cooperación para la Paz.

Cartagena, Catalina. (2016). Los estudios de la violencia en Colombia antes de la violentología. *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, 17(1), 63-88.

Castro, Sandra; Duque, María y Sánchez, Mariela. (2018). *Narrando paz ando: iniciativas exitosas de paz en Cundinamarca, Boyacá y Antioquia, 2005-2013*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO). (2021a). *La dimensión territorial del Acuerdo de paz con las FARC-EP. Trayectorias de inicio y procesos en curso (2016-2019)*. Bogotá: CEPDIPO.

Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO). (2021b). *La Paz con legalidad al desnudo. Simulación de la implementación y trizas del Acuerdo de paz con las FARC-EP*. Bogotá: CEPDIPO.

Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV). (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Cortright, David. (2017). Proceso de paz colombiano da luces para nuevas metodologías. En <https://www.cesa.edu.co/news/proceso-de-paz-colombiano-da-luces-para-nuevas-metodologias-david-cortright/>

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2019). Módulo de control social a la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá: DAFP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). Guía para la construcción y estandarización de la Cadena de valor. Bogotá: DNP.

Estrada, Jairo. (2015). Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada. Elementos para una interpretación histórica del conflicto social y armado, pp. 267-325. En Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV), *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Estrada, Jairo. (2021). *La paz pospuesta. Situación actual y posibilidades del Acuerdo con las FARC-EP*. Bogotá: CEPDIPO.

Fals Borda, Orlando. (2010). Prólogo. La violencia en Colombia. Estudio de un proceso social. En *Antología Orlando Fals Borda*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

García, Mauricio. (1998). La paz como tarea y la paz como pasión. *Revista de Estudios Sociales*, 2, pp. 1-5.

Guzmán, Germán; Fals Borda, Orlando y Umaña, Eduardo. (1962). *La violencia en Colombia. Estudio de un proceso social. Tomo I*. Bogotá: Ediciones Tercer mundo; Universidad Nacional de Colombia.

Jobert, Bruno. (1994). El Estado en acción: La contribución de las políticas públicas. *Revista Ciencia Política*, 36, (Bogotá: Instituto de Ciencia Política).

Kumar, Chetan. (2011). Building National "Infrastructures for Peace": UN Assistance for Internally Negotiated Solutions to Violent conflicts, pp. 384-399. En Susan Allen Nan, Zachariah C. Mampilly y Andrea Bartoli (Eds.), *Peacemaking: From Practice to Theory*. Nueva York: Praeger.

Misoczky, Maria Ceci. (2010). Das práticas nao-gerenciais de organizar à organização para a práxis da libertação. En Maria C. Misoczky, Rafael Kruter Flores y Joysi Moraes, *Organizacao e práxis libertadora*. Porto Alegre: Dacasa Editora.

Moncayo, Víctor Manuel (2011). ¿La llave de la paz está perdida? *Revista Izquierda*, 10, pp. 4-9.

Pfeiffer, Silke. (2014). *Infraestructura de paz en Colombia*. Berlín: Berghof Foundation.

Puello-Socarrás, José F y Jiménez, Carolina. (2018). Paz, participación política y democratización en Colombia, pp. 31-64. En A. Vargas (Ed.), *Rutas y Retos de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Puello-Socarrás, Gregorio y Puello-Socarrás, José F. (2017). ¿La época de los 'post'? Conflicto social-armado, acuerdo de paz y anocracia



neoliberal en Colombia, pp. 305-346. En Godofredo Vidal de la Rosa, *Política Latinoamericana Contemporánea*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Puello-Socarrás, José F. (2020a, mayo). El cuarto Informe sobre el estado de la implementación del Instituto Kroc. Kroc versus el Acuerdo y Kroc versus Kroc (I). *Revista Izquierda*, 87, pp. 57-63, (Bogotá: Espacio Crítico; Centro de Estudios).

Puello-Socarrás, José F. (2020b, agosto). El cuarto Informe sobre el estado de la implementación del Instituto Kroc. Kroc versus el Acuerdo de Paz (II). *Revista Izquierda*, 88, pp. 57-63, (Bogotá: Espacio Crítico; Centro de Estudios).

Puello-Socarrás, José F. (2017, febrero). *Pacta Sunt Servanda* y el No cumplimiento del Acuerdo Final por parte del Instituto Kroc. *Revista Izquierda*, 72, pp. 47-53, (Bogotá: Espacio Crítico; Centro de Estudios).

Puello-Socarrás, José F. (2018). ¿Gobernanza y Nueva gestión pública para la paz? Notas sobre el proceso de implementación del Acuerdo final en Colombia. *READ. Revista Eletrônica de Administração*, 24(2), 31-49.

Puello-Socarrás, José F. (2015). Administración pública en Colombia hoy. Perspectivas históricas del conflicto y prospectivas para el postacuerdo. *Revista Izquierda*, 58, pp. 18-24.

Riveros, Jeisson. (2020). *Políticas públicas y administración: la implementación del acuerdo de paz con las FARC-EP*. Tesis para optar por el título de Magíster en Políticas Públicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Ruiz, Luz. (2019). La paz en Colombia: entre discursos y prácticas. En Luz Dary Ruiz Botero et al., *Confianza en la humanidad: iniciativas colectivas de construcción de paz en Medellín (1980-2016)*. Medellín: Instituto Tecnológico Metropolitano; Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia.

## Capítulo 3

# Esta guerra también es capacitista\*

*Alexander Yarza de los Ríos, Paola Balanta-Cobo,  
Elizabeth Ortega Roldán y Ximena Cardona Ortíz*

Ángela Salazar y Alfredo Molano insistían en que la verdad reconociera a los más invisibles, y que la explicación histórica abordara a todas las víctimas de la Colombia Profunda. Pues bien, nos hemos acercado a una verdad desde la discapacidad, que es heterogénea, con matices, singularidades, conexiones y horizontes todavía desconocidos como país. Anhelamos que las enseñanzas de Ángela y Alfredo sean un faro orientador para la verdad desde la discapacidad y en esa pluralidad interpretativa hacia la construcción de paz en Colombia.

En el mundo existen pocas comisiones de la verdad que hayan asumido decididamente la visibilización y recomendaciones de la comunidad con discapacidad. En Sudáfrica (Sierra Leona, Uganda) y Centro América (El Salvador), por ejemplo, contamos con interesantes antecedentes. Sin embargo, como país tenemos la oportunidad y la corresponsabilidad de situar en el centro a las víctimas con

\* Este capítulo retoma algunas reflexiones contenidas en el informe del grupo de trabajo de CLACSO “Estudios críticos en discapacidad” a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad en Colombia. “Esta guerra también es capacitista. Una aproximación a la verdad plural desde la discapacidad” (2021, marzo). Convenio 267/2019.

discapacidad, sus familias, redes, aliados, etc. De igual modo, a los sobrevivientes y excombatientes. E incluso de ser más contundentes, plurales, respetuosos y dignificantes.

Nuestro compromiso como Grupo de Trabajo de CLACSO *Estudios Críticos en Discapacidad* es académico, político, ético y pedagógico. Para desandar la guerra y construir la paz nos hemos congregado alrededor de una verdad plural, de la reconciliación y la no repetición. Sumamos nuestros conocimientos y fuerzas por la defensa de la vida, comprendiendo que las personas y comunidades con discapacidad son agentes políticos, sociales y comunitarios, viajando en las memorias, tejiendo la paz desde los territorios, y en contra de la constante deshumanización que no cesa.

En este texto compartimos algunas reflexiones sobre capacitismo y guerra en Colombia. Al lado de la explicación histórica que entrelaza el racismo, el colonialismo, el sexismo o el clasismo, consideramos urgente y pertinente que las narrativas de discapacidad y de la guerra visibilicen el capacitismo como red/régimen de opresión que ha atravesado a Colombia y nos ha herido con un exceso de normalización y deshumanización. De un modo complementario, ofrendamos una propuesta metodológica, conceptual y política (con dimensiones y pistas) para abordar interseccionalmente las violencias capacitistas, la discapacidad y la guerra o el conflicto armado interno.

Es nuestro anhelo que este aporte sirva para las nuevas luchas, resistencias y reexistencias en la Colombia Profunda, al fragor de las juntanzas de los movimientos sociales, las organizaciones civiles y una academia crítica, emancipadora, intercultural, antipatriarcal, antirracista, decolonial, poscapitalista, y contra/anticapacitista.

## **Narrativas, capacitismo y conflicto armado**

Las narrativas de la guerra y de la discapacidad se han entrecruzado mutuamente (Yarza de los Ríos, Ortega Roldán y Cardona Ortíz, 2021). Las narrativas medicalizantes, patologizantes y deficitantes,

que se configuraron en los saberes médico-psiquiátricos decimonónicos, tenían sus encarnaciones en las guerras civiles: los lisiados, los tullidos, los mutilados, los cercenados. La guerra también producía incontables “anormales”, como fueron nombrados por la ciencia de la época, mientras deshumanizaba la vida en la naciente república. Al parecer, la discapacidad, en su configuración moderna-colonial, no hacía parte ni de las retóricas ni de las poéticas de la guerra en Colombia: ni para convencer ni para conmover (Uribe de Piedrahita, 2004). Desde múltiples discursos, prácticas e instituciones, las narrativas deficitantes se terminaron sedimentando en las narrativas de la guerra durante el largo siglo XX.

Sabemos que las narrativas de la guerra y el conflicto armado interno imbrican y amalgaman una multiplicidad de narrativas de la discapacidad, generando las condiciones de posibilidad para una coexistencia en sus lógicas, prácticas, tácticas y discursos. Hemos constatado a lo largo de nuestros trabajos que cohabitan en los territorios, instituciones y organizaciones distintos modelos de prescindencia, de caridad, de tragedia personal, de rehabilitación, de asistencialismo, de reparación, de derechos humanos, social, entre otros. Es como si todos los paradigmas y modelos estuvieran vivos en simultáneo. Los factores y variables de su encarnación e institucionalización son múltiples y se han transformado a lo largo de la persistencia del conflicto. La coexistencia, su jerarquización y efectividad simbólica o material dependen del actor o institución inmiscuida en la confrontación.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Sería necesario profundizar al interior de las fuerzas armadas, de los grupos insurgentes, de excombatientes, exparamilitares, neoparamilitares y disidencias de las FARC, de las instituciones privadas de rehabilitación, de los movimientos sociales y asociativos, en la prensa y los medios de comunicación, en los empresarios y agremiaciones, en las comunidades indígenas y afrodescendientes, entre otros. Es urgente, pues, distinguir y correlacionar las narrativas de la discapacidad y de la guerra entre 1958 y 2019, con sus hitos, desplazamientos, matices y reconfiguraciones en las periodizaciones del conflicto armado interno (Grupo de Memoria Histórica, 2013). El informe *La guerra escondida* del Centro Nacional de Memoria Histórica y la Fundación Prolongar (2017) nos otorga un primer acercamiento de conjunto, desde la perspectiva de las minas antipersonas y los remanentes de guerra.

Con todo, en más de medio siglo de conflicto armado en Colombia podemos afirmar que su núcleo estructurador ha girado en torno a la falta, el déficit, la merma, la limitación, la tragedia personal, la dependencia, el daño, el dolor. Los discursos revolucionarios e insurgentes de mediados de 1960, hasta donde sabemos, no articulaban el proletariado y el campesinado con la discapacidad. La lucha de clases no comprendía a la discapacidad. Tampoco se enunciaban explícitamente en el problema de la reforma agraria o de la concentración de la riqueza por la oligarquía o la clase dominante. A finales del siglo XX, después de la nueva Constitución Nacional de 1991, mientras algunos discursos estatales y científicos se desplazaban hacia un enfoque de derechos o hacia un modelo social a principios del siglo XXI (cuando en 2009 se ratifica la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad), por ejemplo, la utilización de las minas antipersonas por parte de las guerrillas o las mutilaciones sistemáticas perpetradas por los grupos paramilitares, seguían perpetuando el imperio de los horrores deficitantes sobre los cuerpos-mentes de civiles y combatientes.

Los procesos de reconstrucción de memoria histórica desde y con las personas con discapacidad, víctimas y sobrevivientes, nos posibilitan complementar y resignificar las narrativas dominantes sobre el conflicto armado y la guerra. Nos hemos congregado a recuperar los sucesos, secuencias, tramas, impactos o actores involucrados en uno o varios hechos victimizantes, como el desplazamiento forzado, el despojo de tierras, la desaparición, la ejecución extrajudicial, las lesiones personales físicas o psicológicas, la utilización de minas antipersonas, entre otros. La reconstrucción también se transformó en un ejercicio de dignificación de las víctimas, de sus memorias silenciadas, relegadas, reprimidas o estigmatizadas (Yarza de los Ríos, Ortega Roldán y Cardona Ortiz, 2018).

Las personas con discapacidad encarnan el daño, el sufrimiento, las heridas, las afectaciones causadas por las armas de guerra o por la desprotección del Estado. También transitan por la mendicidad, la caridad, la reclamación de asistencialismo o una esquiva reparación

individual acompañada de hechos victimizantes que poco o nada reconocen las violencias desproporcionadas. Algunos invocan las fuerzas misteriosas de Dios, de los párrocos católicos o de las iglesias evangélicas; otros participan en escenarios políticos locales o territoriales, en las políticas públicas de discapacidad o en programas de rehabilitación; unos pocos se han articulado y pertenecen a movimientos campesinos o sociales por la defensa del agua o de los territorios. Asimismo, nos hemos dado cuenta de la persistencia del anonimato, la participación y la participación pasiva en los procesos políticos, comunitarios y sociales (*idem*). En casi todos persiste un sueño de comunidad, una añoranza de restitución de los derechos y de la dignidad arrebatada.

Queremos insistir en que las dinámicas y lógicas bélicas refuerzan los procesos más deshumanizantes y des-subjetivantes desde la exterioridad social configurada por el conflicto armado, despojando de diferencia, alteridad y otredad a la sociedad, y generando violencias, aniquilaciones, exterminios, desapariciones, silenciamientos y constreñimientos, tanto como infundiendo miedos, escarmientos, zozobras y desesperanzas. Las guerras oprimen múltiplemente a las personas con discapacidad. Al focalizarse en causar daños y sufrimientos corporales-psíquicos-espirituales-sociales (todos multidimensionales), recrudecen cruelmente las opresiones, las dominaciones, las exclusiones y las desigualdades que han generado el capitalismo, el colonialismo, el racismo, el patriarcado y el capacitismo.

Invitamos a los equipos de investigación de la Comisión a complementar sus análisis sobre los patrones culturales, sociales, políticos y económicos en clave de capacitismo. Los medios de comunicación, los dispositivos religiosos, los procesos educativos y escolares, las configuraciones y prácticas familiares, las instituciones jurídicas y estatales, el sector privado, la academia y las redes y organizaciones asociativas (con algunas excepciones en estas últimas), han producido y reproducido el capacitismo en el marco del conflicto armado colombiano.

El capacitismo, como red y régimen de discriminación, como sistema de opresión, como discurso y práctica normalizadora (Yarza de los Ríos, Sosa y Pérez Ramírez, 2019; Danel, Pérez Ramírez y Yarza de los Ríos, 2021; Gesser Geisa, Kempfer Böck y Lopes, 2020; *Revisita Nómadas*, 2020), nos ha atravesado y configurado como nación y todos los actores que han participado del conflicto lo han reforzado, recrudecido y “cruelizado”. La guerra es profunda y cruelmente capacitista.

El capacitismo configura y orienta los prejuicios, estereotipos, estigmas y discriminaciones hacia las personas con y sin discapacidad, sean víctimas, sobrevivientes o excombatientes del conflicto armado. Todavía está por escribirse una historia plural de la discapacidad en Colombia y, sin embargo, desde ahora, sabemos que la república nació capacitista y, más aún, que no hemos dejado de serlo desde las guerras civiles decimonónicas y los ciclos de violencia que hemos vivido hasta este convulsivo siglo XXI.

Los excesos crueles del capacitismo en la guerra condujeron a unas prácticas de deshumanización que atravesaron a todos los grupos, colectivos y comunidades diversas: pueblos originarios, afrodescendientes, campesinos, mujeres, disidencias y diversidades sexuales, niños, niñas, jóvenes y adultos mayores, sectores populares, políticos, clases... Por ejemplo, la mutilación de miembros como práctica capacitista de generación de miedo se puede constatar en todos los territorios y comunidades. Cercenar merma o disminuye las “capacidades” del enemigo; deficitar es una táctica, intencionalidad y arma de guerra. Producir sufrimientos, padecimientos y dolores con y hacia el déficit permitió incrementar la naturalización de las violencias hasta el punto de reducir la vida humana a solo órganos sin sujeto. También ocurría y se intensificaba con las amenazas, torturas, insultos, desplazamientos, persecuciones, atentados, desapariciones, incineraciones, descuartizamientos... El capacitismo en la guerra llegó a ser bizarro, espeluznante y encubierto.

En otra dimensión, las alternativas desplegadas por el Estado para atender la discapacidad en el conflicto armado reproducen los

patrones normalizadores del capacitismo, en tanto despliegan un conjunto de instituciones, técnicas e ideales terapéutico-rehabilitadores. Esto puede constatarse fehacientemente en los militares y agentes de la fuerza pública. La reparación hacia las víctimas con discapacidad también ha reproducido el sistema de opresión, incluso aunque se afine en un enfoque de derechos. Esto mismo se aprecia en el pornoinspiracional o de motivación que impregna a revistas, noticieros, telenovelas o programas radiales: se resalta la superación personal mientras se oculta el capacitismo estructural cruelizado en la guerra. Al interior de los actores armados, se tradujo en valores y procesos de ejercitación de la normalidad y la capacidad, bien del “héroe de guerra” de la Patria o del guerrillero o paramilitar que avanza hacia la consecución de sus objetivos militares. Este capacitismo también condiciona y modela las relaciones con otros seres vivos, con los territorios y con el ambiente.

La guerra nos hirió tanto el corazón que profundizó la supuesta normalidad y la capacidad idealizada como medidas reguladoras de los vínculos sociales, pedagógicos, culturales y políticos. Por eso invitamos a pensar y nombrar a las violencias capacitistas en el conflicto armado colombiano; ubicándolas al lado de las violencias de género, raciales, culturales, sexistas, territoriales, etc. y de las violaciones a los derechos humanos y de la Tierra.

Las afectaciones a la infraestructura escolar, sanitaria y cultural violentaron la garantía de derechos de las comunidades y personas con discapacidad, al tiempo que profundizaban y complejizaban el capacitismo en la Colombia profunda, combinándose con los racismos y sexismos. Estos sistemas de discriminación múltiple e interseccional son análogos y complementarios, marcando una singularidad que resulta necesaria e imprescindible para el modo de producción del capitalismo y el neoliberalismo. Incluso el capacitismo agudizó la jerarquización de las vidas que importan y las que son desechables, más allá de las fuerzas productivas, eficientes, eficaces, emprendedoras.



En estos contextos analíticos, sugerimos enunciar, representar, visibilizar, comunicar y concienciar a toda la sociedad colombiana en torno al capacitismo y las violencias capacitistas durante el conflicto armado interno, como uno de los ejes centrales y multidimensionales del Informe Final de la Comisión de la Verdad, y de otros ejercicios de reparación integral y paz estable y duradera. Creemos que la sociedad y cultura colombiana podrán renacer al desentrañar las lógicas, patrones y dinámicas de todo el conflicto armado, siempre y cuando la verdad también analice, sintetice y denuncie el capacitismo, las violencias capacitistas, al tiempo que las prácticas anticapacitistas, los procesos de resistencia, lucha, justicia y equidad con y desde la comunidad con discapacidad, en su heterogeneidad e interseccionalidad vivida.

## **Entretejiendo el Informe de la Comisión de la Verdad en clave interseccional**

El marco del convenio con la Comisión de la Verdad, junto con nuestras experiencias académicas y activismos, y a partir de la cercanía con las historias encarnadas de personas con discapacidad de diversos lugares de Colombia; nos fueron convocando a visibilizar y develar, cada vez con mayor urgencia e intensidad, las intersecciones entre discapacidad, conflicto, edad, género y demás situaciones de desigualdad que habíamos identificado en los últimos años.<sup>2</sup>

Como Grupo de Trabajo avizoramos la importancia de una perspectiva situada e interseccional, al tiempo que reconocemos las pocas veces que interseccionalidad, discapacidad y guerra han sido objeto de consideración en el marco del conflicto colombiano, como en otros conflictos a nivel global. Por tanto, nos dispusimos a emprender un ejercicio analítico, metodológico y político, desde un

<sup>2</sup> Para acercarse a algunas actividades realizadas durante 2020, recomendamos consultar el *Boletín Dis-críticas en Tránsito* (CLACSO, 2020).

llamado a la coherencia y al reconocimiento de las formas plurales e ilimitados lugares de enunciación que cada persona y comunidad con discapacidad tiene para ofrecer a Colombia en los procesos de verdad, paz, reconciliación y justicia.

Si bien la interseccionalidad fue pensada en sus orígenes como una manera de cuestionar la respuesta y alcance del ámbito jurídico al cruce de identidades de opresión de género y raza, a partir de una mirada crítica liderada por la jurista y activista afronorteamericana Kimberlé Crenshaw (1991), en la actualidad se ha transformado en una perspectiva que ha cruzado las fronteras del derecho (La Barbera, 2016) y de los estudios críticos de la raza para abrirse camino a otras ciencias y campos como: la educación, las ciencias sociales, la pedagogía, la historia, las ciencias políticas, la geografía, las ciencias de la salud, entre otras. Las vertientes críticas de estos campos están interesadas en estudiar y profundizar sobre todas aquellas desigualdades que se ponen en evidencia cuando se les estudia e interviene desde el lente de la interseccionalidad y se ven reflejadas en la xenofobia, el racismo, el sexismo, el capacitismo y la opresión de clase (GWI y CIJ, 2019), lo que posibilita la comprensión de inexploradas situaciones de opresión y desventaja social que experimentan los sujetos y comunidades históricamente subalternizadas e inferiorizadas.

La interseccionalidad nos permite, por ejemplo, comprender y generar acciones que lleven a erradicar e inicialmente poner en tensión aquellos patrones de violencia que dan cuenta de la manera como las mujeres con discapacidad corren un mayor riesgo de sufrir violencia sexual y las altas probabilidades a las que se siguen viendo enfrentadas, de ser víctimas de violencias, marginalizaciones e inequidades en el acceso a intervención policial, protección legal o atención preventiva, así como acceso a medidas efectivas de reparación (Molloy, 2019).

Recientemente Kimberlé Crenshaw (2019), se refiere a la interseccionalidad como “sensibilidad analítica” (p. 18), y esta es una invitación que suscribimos para continuar avanzando en la decodificación, deconstrucción, transformación de ideologías, imaginarios

y violencias capacitistas que nos lleven a repensar la posición asignada a la discapacidad y sacar a la luz las relaciones de poder que las ha invisibilizado, excluido y silenciado en la sociedad y en la guerra.

En definitiva, defendemos la interseccionalidad como una aproximación sensible, necesaria e indicada para romper con patrones de miradas reduccionistas, rehabilitadoras, esencialistas, deficitantes, capacitistas; para que con la esperanza de la no repetición, logremos avanzar en miradas anticapacitistas y vinculantes con el ejercicio pleno de los derechos humanos; teniendo claro que estos derechos, más que una garantía formal, deben servir para advertirnos que se cuenta con una plataforma normativa para la participación activa, la resistencia y el surgimiento de iniciativas transformadoras con posibilidades para esperar, anhelar, tensionar y proponer nuevas y diversas maneras, vías, rutas de aproximarnos a la experiencia encarnada de cada persona y comunidad con discapacidad.

Esta perspectiva se convierte en una acompañante de nuestro camino político, ético, epistemológico y metodológico crítico, al que invitamos a la Comisión de la Verdad, las demás instituciones del Sistema de Justicia Transicional y a la academia crítica, para unir esfuerzos y continuar avanzando en la comprensión de los desafíos y luchas particulares a las que cada día se siguen enfrentando las personas y comunidades con discapacidad.

### ***Hilando intersecciones particulares entre discapacidad, guerra y conflictos armados***

La interseccionalidad se convierte en un faro que nos convoca a entretrejer una mirada situada, compleja, anticapacitista, equitativa y respetuosa, al permitirnos aproximarnos a cada historia de vida y desentrañar silencios, resistencias, esperanzas, vacíos, ambigüedades e inconsistencias a las que han estado expuestas las personas con discapacidad, antes, durante y después de la guerra, pero que las estructuras de poder e instituciones siguen empeñadas en justificar e invisibilizar.

Si bien resultan escasas las fuentes donde se hable de manera directa de interseccionalidad y discapacidad en contextos de guerra o postconflicto, es posible encontrar algunas referencias especializadas, como la de Sean Molloy (2019), para quien resulta alarmante la falta de atención a las personas con discapacidad en los acuerdos de paz a nivel mundial, pero también fuentes que nos revelan la manera devastadora y desproporcionada a la que se ven expuestas las personas con discapacidad antes, durante y después del conflicto, en comparación con las otras personas y comunidades que también hicieron parte de la guerra.

Investigadores como Muriel Mac-Seing et al. (2020) nos convocan a recordar que el conflicto y la guerra no afectan de manera homogénea, en el sentido que las estructuras de poder e instituciones lo han intentado hacer creer. Se ha encontrado que las personas experimentan distintos tipos de violencia y abuso, dependiendo de la experiencia encarnada y nivel de apoyo requerido en función de la discapacidad; empezando por la estigmatización y la discriminación, hasta llegar a la violación, la desaparición o el asesinato. Hallazgos investigativos dan cuenta de que en la intersección género-discapacidad, las mujeres se encuentra más expuestas a violencias y abusos, con limitado acceso a servicios de calidad en salud mental y que experimentan episodios psicóticos, teniendo mayor riesgo de exposición a prácticas violentas, negligentes y al abandono familiar o estatal.

Para colegas como María Berghs (2015), centrarse en medidas de asistencia, algunas veces planteadas de modo general para todo tipo de población, además de traer como resultado la invisibilización de las personas con discapacidad y sus necesidades particulares, son medidas que se caracterizan por descuidar los efectos a corto, mediano y largo plazo, la configuración de identidades y discapacidades producto de la exposición a toda clase de violencias. De ahí que una aproximación interseccional puede develar el funcionamiento de esas estructuras de poder y dar cuenta de las vulneraciones

particulares, resultando clave para transitar la guerra y empezar a andar hacia el posconflicto de modo transformativo.

La interseccionalidad vista como faro para la construcción de paz, se convierte en una potente herramienta analítica, metodológica y política para identificar e implementar otros lenguajes, señas y prácticas anticapacitistas, al poner en relieve las maneras como se entretajan o interseccionan la discapacidad, la edad, el género, la etnia, la clase, el lugar de procedencia, la orientación sexual, la afiliación política, la condición política y demás situaciones de desigualdad en el conflicto, en personas que también han aportado y continúan aportando en la consolidación de una paz estable y duradera, pero que sus contribuciones han pasado inadvertidas producto de ideologías, estereotipos, actitudes y exclusiones culturales y políticas que las conducen a una permanente y sistemática invisibilización.

Una constante ha sido que la discapacidad sea presentada como una categoría homogénea o como un concepto a través del cual la experiencia situada queda por fuera. Esto se puede evidenciar en el caso de Ruanda al definir a las personas con discapacidad, niños, niñas y mujeres como sujetos de especial protección, posicionando un lenguaje que presume incapacidad y dependencia. Por eso nos parece necesario y urgente analizar en los testimonios y narrativas de la Comisión lo que ocurre con las niñas de comunidades afro con discapacidad, o mujeres y hombres con discapacidad con una orientación sexual diversa y pertenecientes a movimientos sociales, en tanto es una aproximación poco frecuente, tanto en nuestro país como en otros acuerdos de paz alrededor del mundo.<sup>3</sup> En gran medida, esos acuerdos han focalizado de modo independiente y desarticulado a los niños y niñas, las mujeres, etnias, adultos mayores, refugiados y,

<sup>3</sup> Nos parece necesario recordar que en el Acuerdo de Paz de Colombia constatamos la invisibilidad del enfoque, campo y temática de la discapacidad, que aparece solamente 10 veces como palabra, en tanto que es una enumeración de la diversidad en la sociedad (Biel-Portero y Hernández-Silva, 2018). Sabemos y confiamos en que no ocurrirá lo mismo en el Informe Final de la Comisión de Verdad.

escasamente, en algunos acuerdos de paz han sido incorporadas las personas con discapacidad (Molloy, 2019).

Un caso de aproximación al conflicto en clave interseccional podrá ser configurado al reconocer la manera desmedida y violenta a las que se ha expuesto a una mujer, afrocolombiana, adolescente, víctima de violencia de género y con discapacidad; desencadenando situaciones particulares de opresión que superan el análisis independiente de cada situación o la suma de eventos o hechos victimizantes. De ahí que solo será posible comprender su magnitud cuando se entrecruzan en una misma persona todos aquellos marcadores de desigualdad que en ella cohabitan y son reforzados cotidianamente. En los conversatorios virtuales y en el especial periodístico se pueden escuchar y señalar algunas de estas narrativas.

La guerra también crea nuevas discapacidades, las cuales vienen acompañadas de nuevas y complejas identidades (Berghs, 2015). Son discapacidades emergentes que aún no son nombradas o etiquetadas por las ciencias o por el discurso normativo. De ahí que se espere que la interseccionalidad sea una constante, pues cuando se pasa por alto esta perspectiva, también se niegan las luchas, resistencias y desafíos cotidianos.

### *Una propuesta para empezar a entretrejer en clave interseccional*

Una justicia transicional que ponga en el centro a las víctimas bajo la mirada interseccional debe conducir a reparaciones conscientes de las particularidades de quienes han tenido que soportar de forma injusta la opresión interseccional en el contexto del conflicto armado (Franco-Franco, 2018, p. 12).

Como parte de nuestro compromiso académico, ético y político en la construcción de paz, en este apartado les compartimos una propuesta metodológica inicialmente planteada por Paola Balanta-Cobo y Andrea Padilla-Muñoz (2019), pero que al interior del Grupo de Trabajo CLACSO *Estudios Críticos en Discapacidad* hemos venido

reconstruyendo y significando con el propósito de aproximarnos a la interseccionalidad desde una mirada que explore el conflicto armado colombiano y la discapacidad.

La imagen que se presenta a continuación da cuenta de cinco dimensiones que, consideramos, nos permiten realizar los análisis que buscan develar las dinámicas y estructuras de poder que silencian y excluyen a las personas que se exponen a múltiples situaciones de desigualdad. Cada dimensión es útil en sí misma en el ejercicio de develar estructuras de desigualdad, pero a su vez funcionan en interdependencia con las demás, para finalmente fusionarse como un todo, no lineal y dinámico, con el que será posible dar cuenta de intersecciones particulares.

### Imagen 1



Fuente: Elaboración propia con base en Balanta-Cobo y Padilla-Muñoz (2019, p. 106).

### Inicio: Descripción de la imagen

En el centro aparece un círculo en el que se lee Discapacidad en clave interseccional. Hacia sus lados se desprenden unos círculos que

contiene externamente la siguiente información: análisis situado (arriba), apreciación de narrativas y experiencias (derecha), identificación de ejes de desigualdad (derecha abajo), develar intersecciones particulares (izquierda abajo) y dar cuenta de estructuras y trayectorias de desigualdad (izquierda).

### *Dimensión: Análisis situado*

Una forma de acercamiento a esta dimensión es intentar dar respuesta a la pregunta: ¿En el análisis se da cuenta de la heterogeneidad inherente a los contextos y las múltiples situaciones a las que se ven expuestas las personas o colectivos que estoy estudiando e intentando comprender?

A través de esta dimensión nos aproximamos a la forma como se configuran y reconocen los contextos en los que cohabitan las personas víctimas y sobrevivientes del conflicto. Planteamos esta dimensión como una forma de poner en tensión aproximaciones heteronormativas, esencialistas, rehabilitadoras y capacitistas con las que se omiten las particularidades y la riqueza presente en la diversidad, heterogeneidad y realidades sociales en las que antes, durante y después del conflicto han participado las personas y colectivos de personas con discapacidad.

Esta dimensión se ubica desde una aproximación flexible y dinámica, a los múltiples contextos sociales, económicos, culturales y políticos en los que se han ocurrido diversas situaciones de desigualdad y resistencia en el marco del conflicto armado colombiano. Además de analizar el contexto inmediato, esta dimensión intenta también dar cuenta de las limitaciones en el acceso a bienes y servicios al cual han sido expuestas las víctimas del conflicto, producto de las afectaciones a la infraestructura escolar, sanitaria y/o cultural, con lo cual se ha negado sistemáticamente las garantías en sus derechos y de ser parte activa de su entorno comunitario y configurar sus trayectorias de vida. De este modo, se convierte en el punto de partida para



caracterizar, analizar y delimitar el ámbito de estudio de situaciones de desigualdad.

### *Dimensión: Apreciación de narrativas y experiencias*

Para esta dimensión se plantea la pregunta: ¿Cómo reconocer y valorar las experiencias particulares de cada relato o narrativa, teniendo en cuenta los contextos políticos, sociales y familiares en los que cada persona o colectivo ha transitado antes, durante y después del conflicto armado?

Con esta dimensión se invita a valorar las voces, experiencias y situaciones narradas por las personas en relación con el contexto y estructuras de poder a las que se encuentran expuestas y que las ubica en lugares de opresión, marginación, exclusión y desigualdad.

El propósito de esta dimensión es que al tomar como referencia lo encontrado en el análisis situado (dimensión inicial), se genere un espacio para atender y visibilizar otros lenguajes, formas de expresión, silenciamientos e invisibilizaciones, resistencias y necesidades de transformación que emergen de las historias de las víctimas y sobrevivientes que se desea ubicar en el centro, pero a quienes encontramos representados en el mapa del conflicto armado alrededor de experiencias como mujeres, campesinos, exiliados, trabajadores informales, excombatientes, activistas, académicos, entre otras.

De este modo, se configura como una dimensión que permite reconocer la forma particular como las personas transitan sus experiencias encarnadas en medio de situaciones personales, sociales, culturales, políticas y normativas.

### *Dimensión: Identificación de ejes de desigualdad*

Las preguntas orientadoras de esta dimensión son: ¿Cuáles son los ejes de desigualdad que se identifican en primera instancia? ¿Cuáles son los ejes que emergen más allá de los que tradicionalmente son priorizados?

Esta dimensión tiene el propósito de avanzar en el análisis crítico y, por tanto, nos interesa indagar por el tipo de situaciones de desigualdad que se priorizan o consideran con mayor frecuencia, invisibilizando otro tipo de situaciones perpetuadoras de discriminación. Esta dimensión recoge y valora esas otras historias de personas que también quieren ser contadas y deben ser escuchadas, pero que antes, durante o después del conflicto armado fueron expuestas a situaciones de discriminación, marginación y desigualdad, recrudeciendo las violencias capacitistas.

Ejemplo de ello lo encontramos en relatos de hombres y mujeres, que en su momento fueron niños o jóvenes, quienes estuvieron expuestos a ejes de desigualdad emergentes debido a su vulnerabilidad por no lograr comunicarse de manera convencional, debido a que tenían la necesidad de contar con un apoyo en Lengua de Señas Colombiana. De esta manera, se les violenta y vulnera por parte de terceros, la institucionalidad o victimarios al presumir su incapacidad para dar cuenta de sus percepciones y necesidades, trayendo como consecuencia una evidente y desproporcionada negación de derechos al acceso a la salud, la educación, la reparación administrativa, la participación. Por eso se busca dar cuenta de diversas situaciones de desigualdad que emergen y se han configurado en cada caso pero que debido a las estructuras de poder no han logrado ser reconocidas, ni estudiadas.

#### *Dimensión: Develar intersecciones particulares*

La pregunta con la que se propone dar respuesta a esta dimensión es: ¿Qué tipo de intersección particular se establece cuando se analiza de manera conjunta el contexto situado, las formas de expresión y los ejes de desigualdad previamente identificados?

Esta dimensión resulta fundamental en la configuración de la intersección entre más de una situación de desigualdad. La intersección en esta dimensión toma forma en tanto se entretrejen de manera particular las características del contexto en el que ocurre la

situación, las múltiples formas de expresión, reclamaciones y resistencias, así como las situaciones o ejes de desigualdad particulares y emergentes, a los que las personas cotidianamente se ven expuestas.

Esta dimensión permite dar cuenta de la forma como se definen, establecen y dinamizan relaciones de poder y estructuras de desigualdad que generan y perpetúan la discriminación (Cho et al., 2013; Angelucci, 2017). De este modo, permite aproximarse a las diversas, particulares y complejas formas de desigualdad y discriminación a las que cada persona o colectivo se ve expuesto.

### *Dimensión: Dar cuenta de estructuras y trayectorias de desigualdad*

La pregunta orientadora del análisis de esta dimensión es: ¿Cuáles son las formas de discriminación naturalizadas, representadas en estructuras de poder e instituciones con las que se limita, restringe o niegan las posibilidades para que cada persona o colectivo logre consolidar trayectorias de vida particulares?

Esta dimensión invita a identificar las estructuras de desigualdad y poder que se develan de manera entretejida en diversas situaciones de desigualdad; de este modo, se convierte en una dimensión que permite generar tensión y reflexionar críticamente alrededor de las amplias o estrechas aproximaciones utilizadas por las estructuras de poder al definir los mecanismos y garantías para el pleno de derechos de las personas con discapacidad víctimas y sobrevivientes del conflicto armado.

Esta propuesta metodológica posibilita desentrañar patrones de violencias capacitistas e interseccionales que son estructurantes del conflicto armado colombiano y que se deberían transformar radicalmente en una Colombia sin guerras, que abrace la verdad plural desde y con la discapacidad, sus colectivos, redes, comunidades, plataformas. En ese horizonte compartiremos algunas pistas para continuar esa exploración.

### ***Algunas pistas para seguir aproximándonos a la discapacidad y al conflicto armado en clave interseccional***

En coherencia con las dimensiones que planteamos en la propuesta metodológica, exponemos algunos elementos que esperamos permitan una aproximación interseccional al momento de analizar las diversas fuentes de información que darán luz al informe final de la Comisión de la Verdad y a procesos posteriores de análisis, explicación, incidencia y transformación como país.

Son pistas en las que si bien se hace alusión expresa a la discapacidad, debido a que es el gran propósito que nos convoca y moviliza, estamos seguras de que podrán servir de referencia para analizar toda aquella información en la que se entrecruzan situaciones o marcadores de diferencia, sin importar que se esté tratando de personas con o sin discapacidad, niños, niñas, jóvenes, mujeres, hombres, excombatientes, o personas de la fuerza pública.

Tal como lo hemos hecho notar en este apartado, se trata de una invitación hacia una sensibilidad analítica, política y metodológica, un faro o también un punto de inicio, más no un punto de llegada para comprender aquello que el conflicto, la guerra y las estructuras de poder no han permitido visibilizar y nombrar en sus justas proporciones.

Pistas para situar la mirada y acercarnos a la riqueza y complejidad de las historias de las personas con discapacidad víctimas del conflicto con potencial transformador. Comprender las dinámicas políticas, comunitarias, familiares y personales antes, durante y después del conflicto armado, como una forma de empezar a dar cuenta de las interacciones, vínculos y empezar a descentrar la mirada de la afectación en el cuerpo o daño físico, o la afectación como resultado del hecho victimizante aislado de las otras situaciones que complejizan las narrativas que se están analizando. De esta manera se trasciende en el nivel de comprensión hacia la vivencia encarnada que emerge en cada relato y su intersección con otras situaciones y opresiones con las que coexiste.

Reconocer a la persona con discapacidad como una subjetividad no definida exclusivamente por la institucionalidad o la normatividad, y tampoco por el nivel de afectación corporal, el hecho violento o una medida clasificatoria. Invitamos a entenderla como una multiplicidad de experiencias particularmente encarnadas que deberán hacerse visibles con el entrelazamiento entre historias, intereses, formas particulares de habitar en un entorno que se esfuerza por continuar siendo opresivo y excluyente.

Pistas para apreciar las narrativas y experiencias diversas presentes en diversos formatos, narrativas, relatos, documentación e informes. Para aproximarnos a un enfoque de derechos humanos con pretensiones de transformación de las estructuras y violencias capacitistas será necesaria la consideración e incorporación en de las múltiples e inimaginables formas de expresión y comunicación de las reclamaciones, luchas, experiencias de los diversos colectivos.

Al reconocer, nombrar e incorporar en los análisis, y en las estrategias comunicativas y pedagógicas, las múltiples autonominaciones con las que se identifican las personas y colectivos (exiliado, refugiado, líder, desplazado, víctima, sobreviviente u otras), se avanza hacia la visibilización de las múltiples formas de autorreconocimiento y reconocimiento, así como la manera como se espera ser representado y en las medidas definidas para la no repetición.

En cada narrativa se debe presumir la capacidad de agencia y autodeterminación de todas las personas; pero en particular de aquellas que sistemáticamente han sido puestas en lugares de opresión y discriminación como es el caso de excombatientes con discapacidad, mujeres con discapacidad con orientación sexual diversa, hombres y mujeres integrantes de colectivos LGBTIQ+, comunidades y personas afro, indígenas, de tal modo que se avance en la deconstrucción de ideologías y estereotipos alrededor de la discapacidad o de formas alternativas de situarse en el mundo.

Invitamos a reorientar la mirada hacia aproximaciones anti-capacitistas donde cada persona con discapacidad sin excepción sea reconocida como participante activo de entornos familiares,

comunitarios, sociales y políticos; pero ante todo gestor de soluciones para transitar hacia una paz duradera.

Asegurar la generación de espacios de participación activa de los diversos colectivos y voceros de las personas con discapacidad y sus organizaciones de base, asegurando la participación heterogénea: por edad, género, orientación sexual, etnia, procedencia, nivel de escolaridad y demás marcadores de desigualdad o diferenciación, y todas las que resulten relevantes en cada uno de los casos analizados y en el conjunto de las narrativas como país; permitiéndoles participar activamente en las etapas de diseño, planeación e implementación de medidas y recomendaciones consideradas en el informe final y de cara a la no repetición y la reconciliación.

De esta manera, Colombia podrá sumarse a países como Kenia, Uganda y Yemen, que son reconocidos internacionalmente como los pocos países que cuentan con disposiciones específicas de consulta a las personas con discapacidad y para la verificación de cláusulas específicas dirigidas a niños, mujeres y personas con discapacidad (Berghs, 2015).

### *Pistas para la identificación de ejes de desigualdad particulares y emergentes*

Identificar los principales ejes o situaciones a las que frecuentemente se ven expuestas las personas y comunidades analizando lo que se privilegia o excluye se convierte en un insumo de gran valor al momento de definir y diseñar estrategias, así como asignar presupuestos particulares en función de las necesidades y reclamaciones.

Este ejercicio implica agudizar la mirada analítica y considerar ejes de desigualdad particulares y emergentes que han generado situaciones de invisibilización, silenciamiento o perpetuación de formas complejas de desigualdad, que se configuran de modo particular en cada persona y/o colectivo.

Es aquí donde se espera que las narraciones den cuenta de la riqueza que aportan los niños, niñas, mujeres, hombres, comunidades

con orientación sexual diversa, colectivos de LGBTIQ, campesinos, comunidades indígenas, Rrom, afrocolombianas, integrantes y exintegrantes de la fuerza pública, inmigrantes, líderes sociales, organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones de familias que reclaman la verdad de modos diversos, los excombatientes, académicos, activistas...

### *Pistas para develar intersecciones particulares*

Dar cuenta explícita de la manera entretejida como el conflicto armado no solo interviene y se intenta quedar instalado en las corporeidades. La invitación consiste en que nos aproximemos a los relatos enraizados en territorios despojados, retornados, inaccesibles geográfica o arquitectónicamente, en donde personas con o sin discapacidad, familias o comunidades comparten saberes o tradiciones desde otras formas de narrar, más allá de lo escrito, y se resisten a estar inmersos en contextos donde ha primado el miedo, el estigma, el abandono estatal; y a cambio reclaman humanidad, empatía, justicia y posibilidades de encuentros plurales y, de este modo, empezar a entretejer en clave interseccional.

Justo allí en contextos humanizados, es dónde se podrá empezar a dar cuenta de la manera como emergen múltiples historias cargadas de sentido y que estamos en deuda de relatar, interpretar y merecen ser contadas. Todas ellas nombradas de manera general como personas con discapacidad, pero para quienes tenemos la responsabilidad y el deber de valorar y potenciar sus particularidades, relatar la forma como sus historias se interseccionan con situaciones de desigualdad, así como sus aportes por un país sin conflicto armado y en paz.

Dichas intersecciones que empiezan a emerger en los diversos entornos situados serán la forma en que podremos empezar a dar cuenta del repertorio de desigualdades interminables, con miras a posicionar miradas anticapacitistas en las agendas programáticas e institucionales.

### *Pistas para dar cuenta de estructuras y trayectorias de desigualdad*

Reorientar la mirada hacia los efectos sociales, políticos y personales que el conflicto armado genera de manera intensa y la manera como limita posibilidades de la consolidación de historias de resistencia y participación; lo cual implica dejar de concentrarnos en la “deficiencia” y en acciones asistenciales o rehabilitadoras, que funcionan como perpetuadores de opresión.

Una mirada anticapacitista derivada de una aproximación interseccional invita a la provisión de recursos y presupuestos específicos y transversales para el diseño e implementación de medidas accesibles que reconozcan las múltiples maneras de comunicación, generen apoyos suficientes para dar y recibir información, la expresión de intereses y voluntades, se provean formas alternativas para la participación y asociatividad, se valoren las estrategias de resistencia particulares que se han gestado en cada lugar o colectivo.

Definir medidas diseñadas para su no repetición y avanzar hacia una justicia de carácter transformador, enfocadas en promover la inclusión política, económica y social de las personas con discapacidad; más allá de esfuerzos de apoyo estériles y generales, acompañados de aproximaciones y lenguajes ambiguos y desempoderantes (Molloy, 2019).

Guatemala y Nigeria serían dos valiosos ejemplos de los cuales aprender, en tanto sus acuerdos de paz y medidas de reparación han tomado explícitamente la iniciativa de incorporar medidas específicas que garanticen el acceso a la formación y comunicación para posibilitar el acceso a una vida social y productiva en condiciones de dignidad para las personas con discapacidad.

El reto mayor, además de garantizar que las personas con discapacidad no vuelvan a estar expuestas a múltiples violencias, será la generación de cambios hacia estructuras, prácticas, discursos e instituciones anticapacitistas, que sean reflejados en la normativa y la institucionalidad, también empiece a ser parte de miradas posibles y pluridiversas a lo largo y ancho del país.



Con estas dimensiones y pistas, convidamos a desestructurar los patrones capacitistas existentes en usted, en la sociedad colombiana y en la misma Comisión de la Verdad y el Sistema de Justicia Transicional; al tiempo que empezar a identificar patrones ocultos, cotidianizados y formalmente establecidos en donde la mirada deficitante, rehabilitadora, proteccionista y asistencialista es la que ha predominado y caminar hacia la cocreación de otros patrones culturales, sociales, políticos y económicos donde renazca el respeto por la diferencia, donde todas las historias, los cuerpos, las identidades y las vidas sean dignas de ser contados y vivibles. Solo así podremos dar cuenta de nuestro compromiso en la consolidación de trayectorias anticapacitistas en clave interseccional en una Colombia sin guerras.

### **Bibliografía<sup>4</sup>**

Angelucci, Alba. (2017). *From Theory to Practice. The Intersectionality Theory as a Research Strategy*. Urbino: University of Urbino Carlo Bo.

Balanta-Cobo, Paola y Padilla-Muñoz, Andrea. (2019). A Step beyond Direct and Indirect Discrimination against Persons with Disability. Methodological Approach to Discrimination from the Intersectional Perspective. *The Age of Human Rights Journal*, 13, pp. 99-124. [<https://doi.org/10.17561/tahrj.n13.6>].

<sup>4</sup> La bibliografía atiende los acuerdos de CLACSO sobre el enfoque de género. Por tanto, retomamos las Normas APA y ponemos el nombre completo de las autoras y los autores.

Berghs, María. (2015). Radicalising 'disability' in conflict and post-conflict situations. *Disability & Society*, 30(5), 743-758. [https://doi.org/10.1080/09687599.2015.1052044].

Biel-Portero, Israel y Hernández-Silva, Romel. (2018). La inclusión de las personas con discapacidad en los acuerdos de paz de Colombia. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 8(2), 86-107. [DOI: 10.26754/ojs\_ried/ijds.364].

Centro Nacional de Memoria Histórica y Fundación Prolongar. (2017). *La guerra escondida. Minas Antipersonal y Remanentes Explosivos en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Cho, Sumi; Crenshaw, Kimberlé, y McCall, Leslie. (2013). Toward a Field of Intersectionality Studies: Theory, Applications, and Praxis. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 38(4), 785-810. https://doi.org/10.1086/669608].

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). (2020, noviembre). *Boletín Dis-criticas en Tránsito*, 1(1). https://www.clacso.org/boletin-1-dis-criticas-en-transito/

Crenshaw, Kimberlé. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1.241-1.299. [https://doi.org/10.2307/1229039].

Crenshaw, Kimberlé. (2019). Why intersectionality can't wait, pp. 13-16. En Gunda Werner Institute in the Heinrich Böll foundation y Center for Intersectional Justice, Reach everyone on the planet... Kimberlé Crenshaw and Intersectionality. S.d.: Editado por los autores.

Danel, Paula M.; Pérez Ramírez, Berenice y Yarza de los Ríos, Alexander (Comp.). (2021). *¿Quién es el sujeto de la discapacidad? Exploraciones, configuraciones y potencialidades*. Buenos Aires: CLACSO; UNLP.

Franco-Franco, F. Antonio. (2018). Transición en Colombia: la necesidad de una mirada interseccional en el postconflicto, Ponencia presentada en el XV Congreso Nacional de Filosofía del Derecho y Filosofía Social "Derecho y Estudios Decoloniales", S.d.

Gesser Geisa, Marivete; Kempfer Böck, Letícia y Lopes, Paula H. (Org.). (2020). Estudos da deficiência. Anticapacitismo e emancipação social. S.d.: Editora CRV.

Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de una guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Gunda Werner Institute in the Heinrich Böll foundation y Center for Intersectional Justice. (2019). Reach everyone on the planet... Kimberlé Crenshaw and Intersectionality. S.d.: Editado por los autores.

La Barbera, María. (2016). Interseccionalidad, un “concepto viajero”: Orígenes, desarrollo e implementación en la Unión Europea. *INTERdisciplina*, 4(8), 105-122. [<https://doi.org/10.22201/ceiich.24485705e.2016.8.54971>].

Mac-Seing, Muriel; Zinszer, Kate; Eryong, Bryan; Ajok, Emma; Ferlatte, Olivier y Zarowsky, Christina. (2020). The intersectional jeopardy of disability, gender and sexual and reproductive health: Experiences and recommendations of women and men with disabilities in Northern Uganda. *Sexual and Reproductive Health Matters*, 28(2), 269-283. [<https://doi.org/10.1080/26410397.2020.1772654>].

Molloy, Sean. (2019). Peace Agreements and Persons with Disabilities. *PA-X Research Report*.

Uribe de Hincapié, María T. (2004). Las palabras de la guerra. *Estudios Políticos*, 25, pp. 11-34.

VV. AA. (2020). Estudios críticos latinoamericanos en discapacidad. *Revista Nómadas*, 52, (Universidad Central).

Yarza de los Ríos, Alexander; Cardona Ortíz, Ximena A. y Ortega Roldán, Elizabeth. (2018). Pedagogía social, experiencias de participación y comunidad con discapacidad, pp. 77-101. En Patricia Brogna, Jacobo Zardel y Rodolfo Cruz Vadillo (Coord.), *Heterotopías*. México: UNAM.

Yarza de los Ríos, Alexander; Ortega Roldán, Elizabeth y Cardona Ortíz, Ximena A. (2018). *Los viajes de la memoria*. S.d.: Lito Empastar.

Yarza de los Ríos, Alexander; Ortega Roldán, Elizabeth y Cardona Ortíz, Ximena. (2021). Narrativas de guerra y discapacidad: memoria histórica, educación para la paz y construcción de verdad, pp. 297-316. En Paula M. Danel, Berenice Pérez Ramírez y Alexander Yarza de los Ríos (Comp.). *¿Quién es el sujeto de la discapacidad? Exploraciones, configuraciones y potencialidades*. Buenos Aires: CLACSO; UNLP.

Yarza de los Ríos, Alexander; Sosa, Laura Mercedes y Pérez Ramírez, Berenice. (Coord.). (2019). *Estudios críticos en discapacidad. Una polifonía desde América Latina*. Buenos Aires; México: CLACSO; UNAM.



## Capítulo 4

# Lecciones aprendidas del proceso gobierno – FARC \*

*Víctor de Currea-Lugo*

### Introducción

¿Cuáles son las lecciones aprendidas del proceso de negociación reciente entre las FARC y el gobierno colombiano para el análisis de conflictos armados? Dicho en otras palabras: el estudio de los procesos de negociación, en el marco de conflictos armados internos, permite establecer unos elementos comunes de análisis. En ellos se expresan voluntades políticas, correlación de fuerzas, debates jurídicos, presiones internacionales, decisiones internas de las partes, presiones de la sociedad civil, etcétera.

Experiencias de no negociación han llevado a la prolongación de algunos conflictos armados con un alto nivel de degradación, como con los casos de la región de Darfur (Sudán) o de Siria. En otros casos se observan negociaciones fallidas, como en Afganistán o Kurdistán, o parciales, como en Filipinas.

\* Conclusiones de la tesis posdoctoral del autor, presentada en la Universidad Nacional Simón Rodríguez. Extraídas de: De Currea-Lugo, Víctor. (2020). *Cómo se negoció la paz. Lecciones aprendidas del proceso Gobierno-FARC*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Por otro lado, hay procesos de negociación que podríamos considerar exitosos en el papel, pero cuya implementación es nula, como es el caso de los Acuerdos de Oslo entre Palestina e Israel. Todos estos casos permiten la extracción de lecciones aprendidas, algunos de ellos, por lo menos teóricamente, tenidos en cuenta en el proceso de negociación entre el gobierno colombiano y las FARC.

En el caso colombiano, hay una riqueza derivada del proceso de negociación entre el gobierno y las FARC, que finaliza con la firma del Acuerdo de Paz, el 26 de septiembre de 2016 en Cartagena y que se prolonga, en su siguiente fase, en una implementación altamente cuestionada y, cuyos errores, obedecen a múltiples factores.

Y una buena parte de este debate radica en el modelo de negociación adoptado, en el método de toma de decisiones, en el manejo del tiempo y en la forma en que se construyó la agenda, al punto que el qué de la negociación fue altamente determinada por el cómo.

El objetivo fundamental es extraer desde las entrevistas, como fuentes primarias con diferentes posturas políticas, algunas lecciones aprendidas de este proceso de negociación, que contribuyan también al debate sobre el análisis de conflictos armados y los procesos de diálogo y construcción de paz.

## **Conflicto, conflicto armado, conflicto social y armado**

Los estudios de resolución de conflictos, desde su nombre, presentan dos problemas, ambos relacionados con la naturaleza y alcance de lo que buscan resolver. El primero de ellos es un uso exagerado de lo que Michael Walzer llama “la analogía doméstica”, donde se plantea, dicho de manera simple, que es posible comparar los conflictos entre las personas y los conflictos entre los colectivos humanos.

De esta manera se descontextualiza el conflicto, al negarse las variables sociales políticas y culturales que lo determinan. Este modelo niega, por ejemplo, la lucha de clases y, además, alimenta la falacia

de que, a través de acciones individuales, casi solo de carácter simbólico, es posible la resolución de conflictos sociales.

El segundo problema conceptual está relacionado con la definición: “conflicto armado”. Esta definición se alimenta del marco jurídico de las guerras: el DIH. El problema es que este derecho tiene, como pecado original, su mirada en los conflictos armados internacionales y se centra en la regulación de las acciones de los agentes armados de los Estados. Si bien es cierto, en los conflictos armados internacionales también hay una agenda social y económica, esta no se regula ni se examina desde el DIH.

En el caso de los conflictos armados internos, la denominación “conflicto armado” arrastra procesos que, en principio, se definían como “revolucionarios” hacia la esfera descontextualizada del enfrentamiento entre dos partes, dejándolo sin entorno social, político ni económico. Esta juridificación y, a la vez, limitación a lo militar, producen lo mismo: la negación del conflicto social y económico que subyace a los conflictos armados internos.

Esta fragmentación, entre conflicto armado y conflicto armado social, alimenta una construcción de paz con énfasis en la finalización de la violencia directa y con cierta marginalización de la violencia estructural. Por tanto, las propuestas de paz terminan centrándose en los procesos de reincorporación y dejación de armas, dejando de lado las causas sociales de dichos conflictos. Y eso depende de la metodología que se adopte, si esta es lo suficientemente amplia o no. Pero también de la relación entre estrategia y metodología, porque “cuando las direcciones revolucionarias hacen depender su estrategia de la Mesa, ya están derrotadas” (Entrevista a Paris, 2018).

## **La violencia y sus causas**

La violencia política, es decir la violencia colectiva que se ejerce contra un poder político o que ejerce el poder político para perpetuar su



condición es, ante todo, una expresión de múltiples dinámicas políticas, culturales, sociales y económicas.

Dicho de otra manera, la violencia política no es un fenómeno sobrenatural, espontáneo, exportado, sino que obedece también a causas propias de la sociedad. Así las cosas, la manifestación violenta es el resultado de complejas relaciones y de múltiples variables. Uno de los problemas más comunes, es explicar la violencia como si esta fuera unicausal: una conspiración, un asunto simplemente religioso, el resultado de una tensión cultural, etcétera.

Parte del sesgo depende de que la persona que investiga tenga una agenda política a la cual se deba de manera dogmática (por ejemplo, la Guerra contra el Terror), o que esté atada a un modelo académico con evidentes sesgos, como reducir todo a la avaricia (Paul Collier) o a las tensiones culturales (Mary Kaldor).

El problema no es que tenga una apuesta política, sino que dicha apuesta le impida ver la realidad e identificar unas responsabilidades que pueden, precisamente, apuntar hacia su propia agenda de intereses políticos.

En la guerra pareciera que no hay espacio para la autocrítica y el dogma reemplaza la reflexión. Según Lozada: “Dijo Santos con realismo y crudeza, que ‘la solución del conflicto nos salió barata’, y ni siquiera así cumplen” (Entrevista a Lozada, 2018). “Lo que se está demostrando es que la violencia puede ser peor si haces un mal acuerdo” (Entrevista a Martínez, 2018).

## **La verdad como objetivo**

Aunque no es una fórmula lineal, la mentira prevalece en la guerra y, por oposición, la verdad debería ser la opción en la paz. Muchas guerras nacen de mentiras (Irak en 2003, por ejemplo), otras se mantienen de ellas (como la guerra contra el terror) y otras enfrentan la realidad de ciertas narrativas inexactas (Camboya, Palestina).

En el caso de conflictos como el de Palestina o Chechenia, la imagen del terrorista se ha impuesto a la del partisano debido a la narrativa impuesta en los medios de comunicación. Las luchas de África se siguen reduciendo a problemas étnicos o de colonización, olvidando que, por ejemplo, Etiopía nunca fue colonizado y aun así en su historia no se destaca del resto de países africanos, ni de sus guerras y dictaduras.

Así, la construcción de nuevas verdades, de la mano de la construcción de nuevas categorías conceptuales (como emergencias complejas, guerras híbridas, Estados fallidos), permite crear y fortalecer un imaginario de cómo tienen que ser leídos y presentados los conflictos armados, sin importar lo que la realidad diga.

En Colombia, como en otras guerras, hay crímenes de guerra y víctimas que, por su condición particular, se hacen irreparables. Es decir, los hechos se han consumado y no hay posibilidad de viajar al pasado para modificarlos. Frente a esta realidad una de las formas de acercarse, mínimamente, a cierto grado de reparación es el derecho a la verdad. A las víctimas les interesa la verdad, la reparación, y la no repetición, más que el tema de la pena de prisión (...) “El debate de que a más paz habría menos justicia, es mentira. Hay más paz y más justicia, y la JEP amplifica el concepto de justicia” (Entrevista a Martínez, 2018).

Pero la verdad, no es simplemente un mecanismo para darles cierto sosiego a las víctimas, sino que significa un mecanismo real frente a la impunidad, no solo en la medida en que produzca castigos penales, sino al permitir un castigo social a los responsables materiales e intelectuales de los crímenes de guerra.

Como el poder de los que hacen la guerra (o de los ganadores), se construye también sobre los crímenes, entonces acceder a la verdad es de una manera concreta una confrontación al poder, un acto transformador, una forma de construir paz y de cambiar la sociedad. Eso no quiere decir que la verdad sea el único punto en la agenda: la verdad no es suficiente, pero sí es imprescindible.

## **La (posible) trampa del derecho a la paz**

Se suele decir que estamos en los tiempos del derecho, debido tanto a la proliferación de normas como a la conciencia colectiva de tal proceso. Mientras la anterior frase es aplicable por lo menos a los últimos dos siglos; en el caso del derecho a la paz, este concepto es de las últimas décadas.

De hecho, el concepto de víctima se formula en el sistema de Naciones Unidas solo en los años noventa. Con la creación de la Corte Penal Internacional (CPI), los posteriores procesos de paz se vieron afectados, positivamente, al tener que incluir estándares internacionales en materia de derechos humanos y del llamado Derecho Penal Internacional.

Colombia es parte de la CPI y además reconoce su competencia en los siguientes términos: “El Estado colombiano puede reconocer la jurisdicción de la CPI en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma, con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él”.<sup>1</sup>

“Una norma internacional no se puede cambiar por la institucionalidad colombiana; pero si la institucionalidad decide incumplir la norma institucional tampoco hay ningún mecanismo coactivo que los obligue al cumplimiento más allá de la sanción política internacional” (Entrevista a Santiago, 2018).

La formulación, en general, de derechos es percibida como un paso positivo de protección y garantía. Pero, como decía Aristóteles, el derecho no tiene que ver con la justicia sino con la injusticia. Es

<sup>1</sup> Adicionado por el Acto Legislativo 02 de 2001 al Artículo 93 de la Constitución Política de Colombia.

decir, la formulación jurídica de un bien refleja la preocupación de vulneración (potencial o real) de la garantía de dicho bien. En otras palabras, una formulación jurídica significa el reconocimiento, potencial o en curso, de una infracción de un bien que hemos considerado digno de protección y garantía.

Pero además de la anterior paradoja, la formulación jurídica de un bien, en este caso de la paz, puede llevar a que la defensa de dicho bien se limite al ámbito de lo jurídico. Los conflictos no son solo “conflictos armados” con respuestas en el DIH, sino que son complejidades sociales, económicas y culturales, que trascienden los marcos y las lógicas normativas.

Y si bien es cierto, hay un papel simbólico del derecho, este no da respuestas a todas las preguntas que implica la resolución de un conflicto armado. “El derecho no puede terminar primando sobre la política. En el contexto de un proceso de diálogos y negociaciones, de un acuerdo, la pregunta es cómo se plantea la relación entre derecho y política. Si el derecho termina prevaleciendo sobre la política, el proceso puede quedar atrapado por los rituales y procedimientos, autonomizándose y desdibujando incluso su propio origen político” (Entrevista a Estrada, 2018).

Ahora, no es solamente un problema político, aunque fundamentalmente lo sea. “De por medio está –en todo caso– la necesaria traducción del Acuerdo a un orden normativo (constitucional y legal). Y en la concreción de ese orden pueden surgir todo tipo de entrapamientos y desatarse la tendencia a la ‘juridificación’ excesiva, de lo cual es difícil sustraerse” (*ídem*).

El derecho a la paz debe reconocer aspectos existenciales de los que tomaron las armas, no como un sesgo político sino como una realidad práctica. “Otro principio que hubo en esas negociaciones es el de la dignidad. Un señor que se fue a la guerra por 50 años y que está buscando una salida negociada tiene que sentir que esos 50 años sirvieron para algo” (Entrevista a Arévalo, 2018).

## Las palabras y las paces

Los Acuerdos de Paz se expresan, fundamentalmente, en textos escritos. No hay que olvidar que la inmensa mayoría de textos son susceptibles de interpretación, desde los libros sagrados hasta los acuerdos de paz. Las presiones del momento y las coyunturas políticas pueden llevar a falsas formulaciones o declaraciones ambiguas que facilitan la firma del acuerdo en cuestión, pero que no hacen sino aplazar, para la implementación, la disputa latente, lo que es un riesgo para la construcción de paz.

Por otro lado, los textos se construyen también sobre la base de categorías que las partes han acordado o que han aceptado de experiencias previas o documentos oficiales. Esas categorías pueden ser ajenas, adaptadas a la realidad concreta o, incluso reformuladas, para beneficio del proceso. Eso crea una tensión menor, entre la literatura internacional sobre resolución de conflictos y la producción local. Obviamente, lo recomendable es priorizar la reconceptualización local, rechazando dogmatismos frente a los manuales.

Pero el lenguaje interactúa con la cultura: refleja sus valores y ayuda a recrearla. La violencia directa va acompañada de la violencia cultural que se expresa, también, en el lenguaje. Si bien un acuerdo de paz no buscaría resolver, por decreto, la violencia cultural que nace y se expresa en el lenguaje, no por ello en el camino de la implementación debería evadirse la lucha contra la violencia cultural.

Aunque suene una obviedad, la construcción de paz implica, de alguna manera, la apropiación de expresiones y nociones contrarias a la violencia cultural y que, por definición, se aparten de la justificación de la violencia directa.

La construcción de un discurso de paz, en el caso de la insurgencia, pasa por un replanteamiento interno que no es solo formal, ni simplemente de cara a los medios de comunicación. “La guerrilla tuvo que hacer un inmenso intento intelectual por entender y en muy poco tiempo apropiarse de contenidos de terminologías, teorías

que le eran o desconocidas o ajenas o que habían sido incomprendidas. Hubo un esfuerzo de reelaborar esos contenidos y adaptarlos a su lógica y a su visión del país, entonces yo creo que a la guerrilla hay que darle el mérito de haber logrado construir un aparato intelectualmente suficiente” (Entrevista a Cepeda, 2018).

La palabra de paz, dada por las FARC, no puede leerse como un fracaso de sus banderas, ni mucho menos como un acto de arrepentimiento. “Yo admito cuestionamientos sobre acciones nuestras, sobre la forma como hemos manejado cosas, pero el que abandonamos la lucha, eso no lo admito. Estamos reconociendo y además tratando de corregir las situaciones hasta donde sea posible, pero que la concepción sea un arrepentimiento colectivo, eso no. No nos arrepentimos de nuestro pasado, lo recogimos y seguimos en la lucha por otro camino, pero seguimos en nuestra lucha” (Entrevista a Mahecha, 2018).

## **El reloj de la negociación**

El tiempo que toman los procesos de paz, aunque suene a una verdad de Perogrullo, es el tiempo que necesitan tomar. Es decir, aunque se recomienda tener unas perspectivas y unos potenciales cronogramas de trabajo, la experiencia demuestra que ponerle cronómetro a un proceso de negociación no lo mejora, sino que lo deteriora al someterlo a una presión a veces innecesaria.

Las fases tienen su propia dinámica. Los acercamientos preliminares se pueden demorar tanto por razones logísticas como de falta de confianza. Esa es una fase, por definición, de medición de fuerzas del contrario y, por tanto, su duración también dependerá de la agilidad para ceder sin por ello mostrarse débil.

Pero hay otros tiempos que inciden en la Mesa, como son la temporalidad del gobierno de turno, los calendarios electorales, el desgaste de la legitimidad, el agotamiento de las personas que hacen parte de las delegaciones, el lugar que otorgan los medios de

comunicación al proceso, entre otras variables. Por estas razones, no se puede encajonar un proceso de negociación en un almanaque.

Ahora, las distancias entre las agendas de las delegaciones y el tamaño de sus expectativas pueden ser determinantes para que el Acuerdo se prolongue. Pero nada de eso es una fatalidad, en cuanto se puede contar con atajos y mecanismos especiales que permitan, en muy corto tiempo, resolver problemas que tomarían mucho más tiempo bajo el esquema regular de negociación.

## **La sociedad necesaria**

Como dice Iván Cepeda, la lectura del proceso mismo exige una lectura más compleja. No se trata de ganadores y de perdedores, ni siquiera de un proceso acabado. “Es posible que haya diseños maquiavélicos y de hecho los hemos visto, pero también hay trabas burocráticas, clientelares y todo hace parte de la complejidad del asunto, no todo se puede deducir que las FARC fueron y pactaron un acuerdo totalmente chimbo, y encima de eso que la oligarquía los engañó, no. Es un proceso mucho más complejo, hay muchas contradicciones que no se alcanzan a percibir y se dan de lado y lado, contradicciones que se dan desde la lucha de poder” (Entrevista a Cepeda, 2018).

El proceso de implementación no solo depende de lo que se acuerde en la Mesa, sino también de la real voluntad política de las partes para cumplir lo acordado. Pero, además, depende en buena medida del país real donde se va a producir dicha implementación.

Si la sociedad y el régimen de gobierno fueran cercanos a lo ideal para hacer posible la implementación, es muy probable que ni si quiera allí hubiera tenido lugar un conflicto armado. Dicho de otra manera, hay que tener siempre en cuenta que un acuerdo no se implementa en una abstracción jurídica llamada Estado, sino en una realidad concreta que contiene, todavía, las variables que fueron causas del conflicto armado. Desde esta realidad es que debe

entenderse los retos de la implementación. En el caso colombiano: “No planeamos o no estaba bien previsto las fases del país real” (Entrevista a Martínez, 2018).

Al margen del poco nivel de participación de la sociedad en el proceso de La Habana (a pesar de que algunos lo consideran alto, pero ese no es el debate), el problema de base es el poco involucramiento de la sociedad en la construcción de paz.

Esto se evidencia en la pérdida del Plebiscito, la poca avidez de información sobre el proceso y la limitada movilización para demandar la implementación. La pregunta entonces no es por el nivel de movilización o de legitimidad del proceso sino, en últimas, por la existencia misma de una sociedad proclive a la construcción de paz.

La falta de ciudadanía, de eso que llaman desde la sociedad civil (en la concepción comunitaria, no la neoliberal) afectó seriamente el proceso. “La gente no está esperando al activismo político, sino que está esperando a la institucionalidad. La gente espera al funcionario para implementar. No son los acuerdos los que se están cumpliendo, sino el funcionario comprometido es el que está cumpliendo” (Entrevista a Benavides, 2018).

La fiesta anunciada no sucedió. “Uno se sorprende que se acabe una guerra de 53 años y lo que se esperaba era una explosión de entusiasmo de que terminó, pero todo mundo con los brazos caídos y ¿ahora?” (Entrevista a Lozada, 2018). El error de las FARC parece partir de una premisa errónea: poner las esperanzas para la defensa de lo firmado en una sociedad que, en últimas, no estaba presente.

Lo más negativo es que se liquide un acumulado político, porque las alternativas políticas en Colombia estamos en grave riesgo de que se pierda lo que representó las FARC, por la persecución política, judicial y la crisis en la reincorporación. Lo positivo es que la realidad siempre es dialéctica y el proceso ha abierto puertas: en lo internacional, en lo nacional, en movimientos sociales; ha decantado debates, ha permitido emerger liderazgos que no eran los liderazgos de la época de la guerra. Pero de alguna manera las FARC de hace diez años eran otras FARC; de alguna manera este acuerdo significó un



aterrizaje político obligado para las FARC para el movimiento político y el revolucionario (Entrevista a Toloza, 2018).

Hay un debate abierto sobre cómo el proceso de paz permitió llegar a un escenario de despertar social como el expresado en el paro nacional vivido a finales de 2019, pero eso trasciende el alcance del presente documento.

El marco de referencia de las FARC, digamos, era en principio correcto: “Un detalle interesante de la negociación cuando se estaba considerando como iba a ser la participación de la ciudadanía en la construcción de la paz todo el tiempo las FARC decían: las organizaciones de la sociedad civil o las organizaciones ciudadanas van a jugar un papel fundamental en la construcción de la paz. Y cuando empezamos a desarrollar la idea de paz territorial estaba justamente la ambición de que fuera la ciudadanía la que se preparara para liderar esos procesos. La ciudadanía tenga o no tenga que ver con las FARC, sino la ciudadanía en general” (Entrevista a Arévalo, 2018).

El problema es que en la práctica no hubo un reflejo político ni electoral al esfuerzo de las FARC, lo que afecta la implementación. “Me atrevo a especular, cuando uno ve los resultados de las elecciones y el apoyo pues tan escaso que tuvo la opción de las FARC, pues uno entiende que ni desde la ciudadanía, ni desde el liderazgo de las FARC, va a dar para llevar a cabo las transformaciones que se requieren, incluso en sus territorios” (*ídem*).

La apuesta de las FARC era, para ellos, cercana a su percepción como parte del país político: “Nosotros venimos participando en las movilizaciones de las reivindicaciones de este pueblo, entonces no es que no nos referimos ‘allá al pueblo’ como si estuviéramos aislados” (Entrevista a Mahecha, 2018). Pero en la práctica ese aislamiento sí resultó ser parcialmente cierto.

A pesar de todo, la paz, como bandera, movilizó un grupo de la sociedad, pero no trascendió en la formulación de un gran movimiento nacional por la paz. “Lo primero es que no hay que confundir movilización con movimiento. Esto lo digo a propósito de las

movilizaciones después del Plebiscito y alguna gente entendió que ese era el movimiento por la paz y ahí había una valoración equivocada” (Entrevista a Estrada, 2018). En otras palabras, “los diálogos y negociaciones sí van produciendo ese efecto cultural, pero es un efecto parcial, en el sentido que no se logra consolidar una definición precisa en términos de una conformación de un movimiento” (*idem*).

Es posible que el problema está en la naturaleza de la propia sociedad que se pensó las FARC: “Esta sociedad es una sociedad conservadora, de derecha, indiferente totalmente al dolor ajeno y que, si no es conmigo, no importa el resto. La gente que votó es la gente que no ha tenido el conflicto ni lo ha vivido, es gente que le importa cinco y que vive en una burbuja impresionante” (Entrevista a Hoyos, 2018).

De manera esquemática, se ha planteado que el fin del conflicto lo acuerdan las partes, pero que la construcción de paz es una tarea que envuelve a la sociedad. Pero, como hemos sostenido, la sociedad determina el tipo de paz que quiere construir. En el caso colombiano, para ser la paz, la sociedad debería resolver sus propias contradicciones nacidas del clientelismo, el centralismo, el oportunismo y la corrupción.

## **El cómo es parte del qué**

Como hipótesis central de este trabajo, el cómo no es marginal a lo que se persigue, sino que en su formulación se expresa, en toda su dimensión, el qué de la negociación. Adoptar ciertas teorías sobre conflictos, afecta ineludiblemente el proceso. “Yo creo que hay una influencia total, y digo que son los mecanismos internacionales para ponernos a todos en términos políticamente correctos. Pero creo que eso termina siendo una camisa de fuerza en términos de creatividad e imaginación política. Creo que eso le ocurrió a las FARC, le comió cuento a la dinámica en sí misma y se le redujo la creatividad de imaginación política” (Entrevista a Benavides, 2018).

Ese cómo se observa en tres fases: la formulación, la consecuente pérdida del plebiscito y un aplazamiento sistemático de los compromisos en la siguiente fase. “El Congreso del establecimiento logra detener la implementación y no solamente eso, sino que logra reformular los acuerdos y detiene la implementación. De ahí en adelante qué sucede, se cacarea la victoria del desarme y el establecimiento se regula para evitar la implementación” (*idem*).

Esa tensión metodológica es parte de la confrontación y requiere reconocer que no hay una propuesta metodológica neutral, sino que cada propuesta incluye o excluye determinados ritmos y variables que, a su vez, producen unos resultados esperables. Por supuesto que tampoco se puede culpar de eso a las élites (que obviamente defienden su agenda) sino también a la insurgencia, ya sea por soberbia o por ingenuidad.

Estamos viviendo un cambio político en la sociedad colombiana y es tan pernicioso magnificar ese cambio como desconocerlo. Yo creo que estamos ante el hecho de que hay una confrontación política en torno a la paz que no se puede desconocer ni se va a poder ignorar en las próximas dos décadas. Yo creo que el proceso tiene una legitimidad humanitaria, política y tiene una legitimidad jurídica, pero estamos enfrentados a la otra versión y es que aquí nunca hemos estado en conflicto armado, aquí no tenía por qué haber habido una negociación de ninguna índole y lo único que hay que hacer es meter a esta gente en la cárcel, extraditarla, acabar con toda esta cosa (Entrevista a Cepeda, 2018).

El cómo determinó, ya sea por acción o por omisión, lo central de un acuerdo: su implementación. Decía un líder de comunidades étnicas: “nada está acordado hasta que todo esté implementado” (De Currea, 2016, p. 91). Esta reescritura de la noción inicial descentra la construcción de paz, de la firma a la implementación.

Un acuerdo de paz no se puede implementar sin recursos. Santos no destinó los necesarios y en ese mismo sentido va la política de Duque, pero desmantelando cualquier posibilidad decente de

implementación. En una carta del partido FARC dirigida a la ONU, el 11 de julio de 2019, casi un año después de la posesión del presidente Duque, este partido señala claramente su preocupación frente a la falta de la implementación de los acuerdos.

La carta señala la brecha entre el discurso y la acción gubernamental, la falta de compromiso del gobierno para frenar la violencia política contra los líderes sociales, los intentos por romper la independencia judicial de la JEP, y el desfase entre El Plan Nacional de Desarrollo y los acuerdos adquiridos en el Acuerdo de Paz (CEPDIPO, 2019).<sup>2</sup>

El problema central de la implementación es que su resultado depende, por muchas razones, de tocar parte de la estructura de poder y de la cultura política e institucional colombiana. Por ejemplo, no se podría lograr una buena implementación del acuerdo agrario sin tocar el poder paramilitar, especialmente el de los ejércitos anti restitución.

Tampoco se podría garantizar el acuerdo de participación política sin romper con una larga tradición que incluye el Frente Nacional, el genocidio contra la UP, la parapolítica y el actual asesinato sistemático del liderazgo social; para que haya participación política democrática es necesario que la oposición esté viva. Lo mismo pasa con el acuerdo sobre cultivos de uso ilícito: no se puede dar resultados sin desarrollar el campo y sin garantizar el mercado agrícola, es decir sin revisar los TLC.

El debate es el mismo que enfrentó el movimiento obrero francés en 1848. En palabras de Marx: “los obreros franceses no podían dar un paso adelante, no podían tocar ni un pelo del orden burgués, mientras la marcha de la revolución no se sublevase contra este orden” añadiendo que “sin revolucionar completamente el Estado francés no había manera de revolucionar el presupuesto del Estado francés” (1995, pp. 98, 168-169), escenario dentro del cual la estigmatización de

<sup>2</sup> Este informe muestra la inexistencia de un capítulo específico de paz en el plan de desarrollo, lo que desvirtúa la supuesta voluntad de paz del gobierno.

los cambios es una constante: “toda reivindicación, aún la más elemental reforma financiera burguesa, del liberalismo más vulgar, del más formal republicanismo, de la más trivial democracia, es castigada en el acto como un ‘atentado contra la sociedad’ y estigmatizada como ‘socialismo’”.

Los mitos del “cuarto de hora”, frase que se usó mucho durante el proceso (Entrevista a González, 2019), del “tren de la paz” y del DDR, constituyen parte de la narrativa con la cual el gobierno estableció el modelo de negociación. Pero estos no son más que eslabones de una larga cadena premeditada y establecida para imponer en la Mesa un modelo de negociación en las que las FARC quedaron atrapadas.

Todo este trabajo ha estado basado en la búsqueda de lecciones aprendidas; sin embargo, pareciera que algunos de los errores cometidos en procesos de paz anteriores, se repiten en este caso. Por paradójico que parezca, una lección aprendida es que no se suelen tener en cuenta las lecciones aprendidas.

## **Debates finales. El falso dilema: paz (como DDR) o disidencias**

En las sociedades polarizadas, atrapadas por el miedo y la incertidumbre, las diferencias hacen fiesta. Y Colombia no es la excepción. Aquí nos han hecho creer que la tensión principal y casi única es entre los expresidentes Santos y Uribe, que el país se lo entregó Santos a las FARC y que si uno critica a la OEA por su postura ante Venezuela es porque uno es castro-chavista. El campo de los amigos de la paz no es la excepción.

El gran éxito del gobierno de Duque, reforzado por algunos asesores del presidente Santos, es haber creado una noción de paz, que no solo es incompatible con lo firmado en los acuerdos de La Habana sino incluso, con las más tibias nociones de paz presentadas por los académicos más ingenuos.

El acuerdo que se firmó en La Habana no es la Paz (así con mayúsculas) sino un proyecto de paz meritorio, pero igualmente criticable.

Partir del dogma de que “fue el mejor acuerdo posible” es tan ingenuo como decir que los actos humanos no pueden ser perfectibles. No se trata de una narrativa ingenua, se trata de que otros procesos de paz hayan mostrado mayores avances que el de La Habana, por ejemplo, las normas sobre distribución de recursos naturales que se dio en Indonesia y Filipinas, o la participación política en Sudán.

El Acuerdo firmado en Cartagena y luego ajustado en Bogotá, fue la paz que se pudo parir en ese momento y por esos negociadores, un acuerdo para un país con décadas de guerra y millones de víctimas. Pero esa realidad no puede ser puesta, desde una moral lacrimógena, como un obstáculo que impida manifestar desacuerdo alguno.

Ahora, ya por dentro del acuerdo firmado, también hay por lo menos dos miradas: la de quienes creen que la paz es solo una firma y un acuerdo en un papel, y las que insistimos en la implementación. Como me decía un líder social, parafraseando uno de los principios de la negociación: “nada está acordado hasta que todo esté implementado”. Y la discusión sobre los fallos, evidentes y probados de la implementación, no pueden evadirse usando los verbos del acuerdo en futuro, como si el tiempo de cumplir estuviera a años luz y no en el ahora. Si la implementación no es parte del proceso, entonces la paz es solamente notarial.

De igual manera, dentro de los acuerdos hay una serie de promesas, no para las FARC sino para la sociedad colombiana, que van desde participación política hasta la red de electrificación rural. Esas promesas tienen varios problemas, primero: no tienen presupuesto adecuado. Y eso no es culpa del gobierno de Duque solamente, sino que cabe una responsabilidad por falta de previsión del equipo negociador de Santos. Un segundo problema, es que hay una perversa priorización en lo que debe ser cumplido y en lo que se asume (¡de entrada!) que no podrá cumplirse. Entonces, ¿para qué tantos meses discutiendo y puliendo un texto que no tendría ninguna aplicación? Y tercero, una clara y explícita agenda para la dejación de armas y la reincorporación de la insurgencia, pero no así para los otros puntos del acuerdo, por ejemplo, en materia rural.

Además, debido a la polarización de la sociedad colombiana, la paz (como la entendemos en la sociedad, tres años después de la firma de los acuerdos) no tiene nada que ver con lo acordado sino con el imaginario social y este, a su vez, depende de la manipulación que hacen los medios de comunicación, los cuales leen muy bien la ausencia de lectores del documento firmado. Y esa lógica, desafortunadamente, ha venido afectando los sectores a favor de la paz.

Claro que existe la JEP, la Comisión de la Verdad, la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas y una serie de instituciones nacidas de los acuerdos, y que hay unos puntuales proyectos productivos para las personas exguerrilleras (por demás discutibles) pero pretender responder con esto a todas las preguntas sobre la implementación es ingenuo o perverso. Ya sé que dirán que todo proceso tiene complejidades que el observador externo no fácilmente entiende, pero de ahí a asumir ignorancias, hay un gran paso.

En este país de abogados, uno de los grandes errores, fatal por demás, fue creer que la paz era esencialmente un asunto jurídico y no un asunto político. Y, además, en un juego semántico muy propio de nosotros, las tres letras de paz se transformaron en Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR). El modelo de negociación parece ser: firmamos lo que sea, pero solo se implementará lo que tenga que ver con la desmovilización de la guerrilla.

Sobre las disidencias, solo incluyo unos breves comentarios, más por la obligación de clarificar mi posición y por la machacona demanda de que toca condenar las disidencias para, entonces, poder hablar de paz, como un acto de purificación. Las disidencias son una torpeza política y un error militar, no son alternativa para hacer política y sí será la excusa para más represión y cacería de brujas.

Además, no tiene posibilidad de ganar, cargan con desprestigio ganado por las FARC, arrastran prácticas de verticalismo para con la población civil, enfrentan un gran riesgo de infiltración, y difícilmente lograrán unificar, de verdad, a una variedad de estructuras que van desde quienes no negociaron hasta quienes están narcotizados.

Con esas tensiones internas y la gran ofensiva externa en su contra, no van a lograr sino muy poco de lo que se proponen.

En medio de la polarización, hay quienes apoyan la paz, pero están dispuestos a apostar por una derrota militar a los “traidores de la paz”, que es como definen a las disidencias, lo que me parece un contrasentido.

El problema de la paz en Colombia no son las disidencias de las FARC, que eran esperables y esperadas por cualquiera que haya estudiado otros procesos de paz; sin embargo, sugerir la más mínima conexidad entre el tamaño de las disidencias y el incumplimiento del Estado es respondido desde el dogma por parte de quienes hablan de paz, pero invitan a la guerra de exterminio contra las disidencias. No es siquiera un debate de anacronismos y desfases históricos, sino la simple convicción de que, si ese camino armado no funcionó por décadas, nada dice que ahora sí vaya a funcionar.

El simplismo de dividir a la audiencia entre amigo acrítico o enemigo también salpica a las personas que defendemos la paz en Colombia. En esta polarización, no hay un espacio claro para quienes no creemos que esta sea la paz perfecta pero que tampoco apoyamos el retorno a las armas. Y eso ha permitido tener algunas voces autorizadas y otras que no lo serían, lecturas sesgadas pero validadas de los acuerdos, temas vedados (como el de la doctrina militar o el paramilitarismo, o el asesinato sistemático de líderes sociales) o acusaciones veladas que rayan en el estigma. O se está totalmente a favor de la paz así o se está en contra del acuerdo y de la paz.

El avance de la extrema derecha es por varias razones, pero decir que es por “no acercarnos a un tibio centro de una paz *light*” que por demás no se puede o no se debe cuestionar o criticar, es injusto. Y también lo es sugerir que para detener al uribismo debemos hacer concesiones de todo tipo sobre la paz. Estas son dos ideas que no entiendo y, por tanto, no puedo compartir. Los que niegan los acuerdos no son quienes los critican para defenderlos, sino quienes hacen de todo para bloquear su implementación.



Creo que los enemigos de la paz se frotan las manos, como diablillos traviesos, cada vez que toda crítica al proceso de paz es presentada como un apoyo frontal a las disidencias, todo cuestionamiento a la implementación es visto como un reclamo desde la ingenuidad política, y todo matiz a los alcances de la negociación como si fuera una crítica a los negociadores. Así, pasamos de ser activistas críticos de la paz a comité de aplausos, a riesgo de ser presentados como radicales, colaboradores de las disidencias y enemigos de la paz.

## **Bibliografía**

Andreu-Guzmán, Federico. (2018, mayo). El “Fast Track”: la oportunidad perdida. *Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia*, 94, pp. 56-60, (Bogotá).

Centro de Investigación y Altos Estudios Legislativos y Organización de Estados Iberoamericanos. (2018, junio). Informe técnico de acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final. Bogotá OEI.

Centro de Pensamiento y Diálogo Político. (2019, 22 de agosto). *De la paz ausente a la paz simulada*. Bogotá: s.d.

Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Desde Abajo.

De Currea-Lugo, Víctor (Ed.). (2016). *Metiéndole pueblo a la paz*. Bogotá: Anthropos.

De Currea-Lugo, Víctor. (2018, 24 de abril). Entrevista con Carlos Alberto Benavides, profesor de la Universidad Externado de Colombia.

De Currea-Lugo, Víctor. (2018, 26 de abril). Entrevista con Raúl Mahecha, excomandante de las FARC.

De Currea-Lugo, Víctor. (2018, mayo). Entrevista con Francisco Toloza, asesor de las FARC durante el proceso negociador.

De Currea-Lugo, Víctor. (2018, 17 de mayo). Entrevista con Julián Arévalo, asesor del gobierno durante el proceso negociador.

De Currea-Lugo, Víctor. (2018, 21 de mayo). Entrevista con Andrés París, excomandante de las FARC.

De Currea-Lugo, Víctor. (2018, 23 de mayo). Entrevista con Carlos Lozada, excomandante de las FARC.

De Currea-Lugo, Víctor. (2018, 25 de mayo). Entrevista con Iván Cepeda, senador de la República.

De Currea-Lugo, Víctor. (2018, 1 de junio). Entrevista con Diego Martínez, asesor de las FARC durante el proceso negociador.

De Currea-Lugo, Víctor. (2018, 1 de junio). Entrevista con Enrique Santiago, asesor de las FARC durante el proceso negociador.

De Currea-Lugo, Víctor. (2018, 13 de junio). Entrevista con Jairo Estrada, asesor de las FARC durante el proceso negociador.

De Currea-Lugo, Víctor. (2018, 29 de junio). Entrevista con Yessika Hoyos, vocera de las víctimas del conflicto colombiano.

De Currea-Lugo, Víctor. (2019, 12 de diciembre). Entrevista con Benedicto González, excomandante de las FARC.

*El País*. (2017, 3 de noviembre). Cada seis días asesinan a un excombatiente de las FARC en Colombia. En <https://www.elpais.com.co/colombia/cada-seis-dias-asesinan-a-un-excombatiente-de-las-farc-en.html>

Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo, FARC-EP. (2014, enero). Informe conjunto. La Habana: S.d.

Marx, Karl. (1995). *Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850. El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. Madrid: Espasa Calpe.

Medina, Medófilo. (2015, 23 de febrero). Las diferentes formas de entender el conflicto armado en Colombia. *Razón Pública*. <https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/8274-las-diferentes-formas-de-entender-el-conflicto-armado-en-colombia.html>

Molano, Alfredo. (2015, 29 de noviembre). ¿Territorios de paz? *El Espectador*, (Bogotá).

República de Colombia. (2001). Adicionado por el Acto Legislativo 02 de 2001 al Artículo 93 de la Constitución Política de Colombia. Bogotá. Gobierno de Colombia.

Santos, Juan M. (2019). *La batalla por la paz*. Bogotá: Planeta.

Segunda parte

**La implementación del Acuerdo de Paz  
en Colombia a 5 años de su firma**



## Capítulo 5

# Un lustro en el complejo camino de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia

*Consuelo Corredor Martínez y Jorge Restrepo*

### Introducción

La Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (ST) para la verificación de los compromisos del Acuerdo Final de Paz (AF), firmado entre el gobierno y las FARC (numeral 6.3), está integrada por dos instituciones: CERAC y CINEP, designadas por las partes en 2017. Este artículo recoge los principales hallazgos de los informes publicados por la ST, desde la firma del Acuerdo en noviembre de 2016.

A casi 5 años de iniciada la implementación del AF es posible identificar logros importantes que hay que preservar, así como barreras que impiden una implementación más pronta y en correspondencia con los compromisos del Acuerdo, las cuales dan lugar a serias preocupaciones de las que se derivan retos en un contexto complejo de orden político, social, jurídico y económico, así como por la continuidad de la pandemia del COVID-19; factores que sin duda tienen implicaciones en la implementación de los compromisos del AF.

Un análisis particular del estado de la implementación territorial es muy pertinente, pues es allí donde se ponen a prueba los aciertos y dificultades para cerrar las brechas entre lo urbano y lo rural, y ampliar las oportunidades de inclusión política, social y económica de importantes sectores de la población, así como de los excombatientes comprometidos con su reincorporación. No menos importante es el fortalecimiento institucional para seguir un camino sostenible para la construcción de una paz estable y duradera. En el Acuerdo se identifican las 16 subregiones más castigadas por el conflicto, que abarcan 170 municipios del país y en las cuales se adelantan uno de los compromisos más importantes e interesantes como son los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Atendiendo al mandato de la ST, este análisis se adelanta para tres subregiones PDET: Sur de Córdoba, Catatumbo y Pacífico Medio, todas con una historia de conflictividades, conflicto armado y una enorme debilidad institucional –especialmente por parte del Estado– que ha configurado un contexto propicio para el desarrollo de actividades ilegales y criminales, lideradas por diversos actores armados, que ponen en riesgo la vida de las personas que habitan en estos territorios y que, al día de hoy, son el principal obstáculo para la implementación adecuada de muchos de los compromisos establecidos en el AF.

### **Una nota metodológica**

La Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCVI) del Acuerdo Final de Paz tiene como mandato realizar el análisis del cumplimiento verificado de lo acordado, identificar las controversias y hacer propuestas de mejoramiento y/o de solución.

Para su cumplimiento se determinó tener siempre una visión comprehensiva del contexto, lo que proporciona elementos cualitativos de gran importancia y ayuda a dimensionar lo que es posible lograr en el corto, mediano y largo plazo. Ello exige contar con información veraz, rigurosa y oportuna que permita hacer un análisis temático siguiendo los 6 puntos del AF, en una perspectiva integral,

cuidando las interrelaciones entre esos puntos y atendiendo las dimensiones poblacional y territorial, dada la diversidad de grupos poblacionales, así como la desigualdad entre ellos, la heterogeneidad e inequidad territorial. De ahí la pertinencia de los enfoques transversales definidos en el Acuerdo: Género, Étnico y territorial.<sup>1</sup>

La prioridad en el ámbito territorial la tienen las 16 subregiones identificadas como las más afectadas por el conflicto, en las que se implementan los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes de Acción para la Transformación regional (167 municipios y 8.000 veredas).

La comprobación del cumplimiento de los compromisos tiene 4 componentes:

El tiempo se tiene en cuenta en el análisis si la implementación sigue una secuencia lógica y así se establece la viabilidad temporal de cada compromiso o medida en el AF, en términos de pasos previos para el cumplimiento.

La correspondencia entre el cumplimiento de lo establecido en el acuerdo con lo ejecutado y sus implicaciones.

La priorización alude a la importancia de los compromisos o disposiciones para la construcción de paz en el AF, y su relevancia coyuntural, lo cual facilita identificar situaciones de controversia con el potencial de generar obstáculos críticos a la construcción de paz.<sup>2</sup>

Finalmente, para la identificación de controversias, así como de oportunidades de mejoramiento se dispone de un análisis de diferencias en la apreciación entre las partes frente al cumplimiento, el grado de cumplimiento, la secuencia de implementación y su correspondencia con el AF. Dentro del análisis se incluyen propuestas para la solución de dichas controversias u oportunidades de mejoramiento, incluyendo buenas prácticas y experiencias anteriores que enriquezcan estas alternativas de solución.

<sup>1</sup> La ST, desde su inicio en noviembre de 2017, ha publicado 9 informes generales, 5 con enfoque de género y 2 con enfoque étnico. Desde el 7º informe general se ha incluido una verificación territorial de tres subregiones PDET: Catatumbo, Sur de Córdoba y Pacífico Medio. Todos estos disponibles en las páginas web de CINEP <https://www.cinep.org.co/Home2/temas/secretaria-tecnica.html> y CERAC <https://www.verificacion.cerac.org.co>

<sup>2</sup> Como referente para realizar la priorización se siguen los seis puntos del AF, los 18 temas, 74 subtemas y las 558 disposiciones que el Instituto Kroc ha identificado al interior de los acuerdos. La priorización, hecha por la ST, varía al interior de cada uno de los 18 temas y en cada uno de los informes, respondiendo al contexto.



## Contexto

En general, el proceso preparatorio a la firma de un acuerdo de paz siempre está atravesado por diversas situaciones que configuran un clima adecuado o adverso para que avance y se concreten los compromisos. El proceso seguido en Colombia desde 2012 no es la excepción y logró una primera agenda con un acuerdo marco el 26 de agosto de 2012, orientado a “la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, haciendo explícitos tres ejes: desarme, no repetición y reconocimiento de las víctimas (Gómez, 2018). Desde entonces dejaron de ser secretas las negociaciones y se abrió un duro proceso de pedagogía y consulta que terminó con el resultado adverso del plebiscito en octubre de 2018, que llevó a ajustes y a una nueva firma del Acuerdo, el 26 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón de Bogotá.

Si el proceso de negociación fue complejo, aún más lo ha sido la implementación de los compromisos, por los efectos derivados de la polarización y por la inadecuada utilización política por parte de los adversarios, así como por los requerimientos institucionales, jurídicos, financieros, entre otros, en un escenario de precariedad institucional y débil presencia del Estado justamente en los territorios más afectados por el conflicto. La importancia de la legitimidad y confianza en el proceso se convierte en un requisito para el avance de la implementación y, en ello, adquiere importancia la forma en cómo se interviene en los territorios.

En el Acuerdo se logran identificar muchos de los factores estructurales que han alimentado el conflicto y que históricamente no se han logrado superar, como lo es la violencia como forma de expresión política, las actividades de carácter ilícito, el uso de la fuerza para la resolución de conflictos, etc. Igual de importante es el reconocimiento de la responsabilidad estatal por acción u omisión, en particular en la limitada superación de la pobreza y las enormes brechas de inequidad entre las personas y entre las regiones. A esa situación

de orden estructural se suman elementos de contexto y de coyuntura que alteran la dinámica de la implementación: la variedad de los numerosos actores que intervienen en las tareas relacionadas con el Acuerdo, las coyunturas electorales, los reajustes de orden político, los fenómenos emergentes de orden nacional e internacional.

En el caso de Colombia, un cambio de escenario que es necesario considerar en el análisis, es el cambio de gobierno nacional en agosto de 2018 (Juan Manuel Santos 2010-2018) –que lideró el proceso de negociación y la firma del Acuerdo– por un gobierno que obtuvo el triunfo electoral tras haberse opuesto al Acuerdo (Iván Duque 2018-2022) y a quien le correspondió continuar la implementación, una vez que el anterior, en los cortos dos años después de la firma, se empleó a fondo en dar inicio a la implementación. Entre los eventos importantes están los cambios normativos, institucionales, creación de instancias, de herramientas de diversa índole, de desmovilización y dejación de armas, de concentración de los excombatientes, etc., en el marco de una profunda polarización política, siempre con un clima favorable por parte de organismos internacionales y gobiernos extranjeros.

A casi 5 años de implementación, hay elementos de contexto que nos permiten una mirada sobre los principales factores que han impactado negativamente la implementación y que se constituyen en riesgos para consolidar los logros, así como la preservación y avance en su sostenibilidad, de cara al compromiso central de construir una paz estable y duradera como bien lo plantea el AF.

Si bien la firma del Acuerdo ha contribuido a una drástica disminución de la violencia asociada al conflicto armado y hasta a una disminución marginal de los homicidios a nivel nacional (del 1,2% entre 2016 y 2020), no ocurre lo mismo en algunos territorios en los cuales se aprecia un ascenso de la violencia homicida, en especial en Cauca, Putumayo, Magdalena, Arauca, Chocó, Sucre y Nariño (entre 2016 y 2020, en su orden).

No obstante, como bien lo argumenta Camilo González (2021, 25 de marzo, Panel 1 del seminario de la Secretaría Técnica) el AF es más que el texto y más que la implementación; significa un cambio de ciclo histórico, de cierre de conflicto abriendo un proceso de transición y de oportunidades. De acuerdo con González, si bien existen conflictividades armadas, estas son fragmentadas y son conflictos de mínima intensidad. En su perspectiva, el ELN es una fuerza marginal, de resistencia y no tiene proyecto de poder político nacional. Finalmente, en el argumento de González, hay una reconfiguración de la política, en la que el lenguaje guerra-paz se ha debilitado dando lugar a una competencia política por el discurso de la paz.

Si bien el Estado colombiano ha enfrentado la violencia política expresada en amenazas, asesinatos dirigidos a defensores de derechos humanos y líderes comunitarios, y otros tipos de violencia que incluyen la de excombatientes de las extintas FARC, los resultados han sido poco efectivos a juzgar por la persistencia de estas formas de violencia y su aumento reciente.

Una forma de violencia que se ha exacerbado recientemente es la de las masacres; hechos en los que cuatro o más personas son asesinadas en estado de indefensión. Desde 2020 el crecimiento tanto en número como víctimas de estos homicidios colectivos ha crecido de forma importante y continua. Los departamentos más afectados son Antioquia, Cauca, Nariño y Valle del Cauca.

El gobierno persiste en un enfoque de seguridad reactivo y orientado más hacia la protección individual, el cual enfrenta serias limitaciones de concepción, institucionales, financieras y operativas. Los datos confirman que los resultados de las acciones centralizadas, con un marcado carácter contrainsurgente y fragmentadas, no rinden los mejores resultados.

La dinámica creciente del asesinato a líderes sociales y defensores de derechos humanos, así como la recomposición violenta de actores armados con múltiples disputas entre ellos, evidencia que este tipo de protección, aunque es necesaria, no es suficiente para

enfrentar ni los fenómenos de violencia de más larga duración ni los fenómenos coyunturales.

El Acuerdo Final en buena hora incorpora una concepción de seguridad humana, que contiene disposiciones para reformar y crear nuevas instancias que agregan mecanismos preventivos al componente de reacción, asimismo, presta especial atención a la dimensión colectiva de la protección y se desarrollan y afinan estrategias para lograr una efectiva investigación de estos fenómenos de violencia.

El enfoque de seguridad consignado en el AF (2.1.1.1)

(...) se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos, en particular en la protección de los derechos y libertades de quienes ejercen la política, especialmente de quienes luego de la terminación de la confrontación armada se transformen en opositoras y opositores políticos y que por tanto deben ser reconocidos y tratados como tales (Acuerdo de Paz, 2016, p. 38).

No obstante, a pesar de contar con varios avances normativos y formales, la apropiación de esta nueva concepción en las instancias, mecanismos y planes que la viabilizan, se ha visto truncada por inercias institucionales propias de la concepción principalmente contrainsurgente de la seguridad y centrada en la lucha contra la producción de narcóticos que ha primado en el Estado colombiano, en parte, por la larga duración del conflicto armado interno. No menos importante es la política de “Paz con legalidad” con la cual se ha comprometido el actual gobierno, que comprende algunos de los compromisos del AF, pero este no se agota en ella. Se trata de una política que “minimiza el Acuerdo, niega aspectos fundamentales del mismo y, a pesar de que la estructura del acuerdo está vigente y tiene protección constitucional y jurídica, lo que ha visto sucediendo es la intención de sustituirlo. Para el gobierno hay guerra con foco en el narcotráfico, no hay una estrategia para la paz (C. González, 2021, 25 de marzo, Panel 1 del seminario de la Secretaría Técnica; Acuerdo Final de Paz, 2016).

Tras el fin del conflicto con las FARC en 2016 y la dejación de armas de la extinta guerrilla en 2017, se inició un marcado ascenso en el número de combates sin identificación de ninguna de las partes enfrentadas. También se presentó un aumento del número de acciones ofensivas (sin enfrentamientos armados) en las que no se logró identificar a los grupos responsables. Si bien de manera reciente se ha reducido este tipo de violencia, es notorio el aumento desde 2016. Es probable que estemos asistiendo a un fenómeno de descomposición del conflicto armado, en el que grupos con mayor estructura (incluido al grupo guerrillero ELN) pierden la capacidad de comando y control de sus acciones violentas, lo que permite que se multiplique el número de disputas en las que cada grupo se ve envuelto. Recientemente se ha presentado un aumento sustancial de eventos de desplazamiento masivo forzado y de confinamiento de comunidades, principalmente asociado a estos combates y acciones violentas de grupos armados.

La violencia de los grupos armados que tienen algún tipo de relación con excombatientes de las FARC, que no se acogieron al Acuerdo (16 en total), ha sido utilizada para denunciar una falta de efectividad del Acuerdo. Vale la pena señalar que esta violencia, si bien creció rápidamente tras la dejación de armas, ha estado contenida desde mediados de 2018 en términos de las acciones ofensivas unilaterales y, desde comienzos del 2020, en términos de combates. Así, en términos nacionales, la firma del Acuerdo no solamente genera una reducción de la violencia directamente relacionada con el conflicto armado interno con esa guerrilla, sino que el proceso de transformación de la violencia en el cual los excombatientes que desertan del Acuerdo se mantienen en actividades criminales y usando la violencia como instrumento fue limitado tanto en alcance territorial como en la escala de la violencia, comparado con la escala y alcance que ejercía las FARC en su momento. La naturaleza de la violencia también es diferente: es más letal por cada acción, es mucho más indiscriminada en sus objetivos y, aun cuando no es típicamente guerrillera o

de conflicto, si ocupa buena parte de la capacidad de combate de las fuerzas militares en términos de acciones de combate.

Si bien la firma del Acuerdo ha contribuido a una disminución de la violencia asociada al conflicto armado y de los homicidios a nivel nacional, esto no ha sucedido con igual intensidad en todo el territorio y no supone la superación definitiva del uso político y privado de la violencia. La realidad del Pacífico colombiano donde se ha configurado un escenario de disputa entre organizaciones ilegales contrasta con la tensa calma que se vive en departamentos como Caquetá y Guaviare donde uno de los grupos de las llamadas disidencias de las FARC, desertores del Acuerdo mantiene una presión bajo la amenaza de la violencia sobre la población. Como se señaló previamente, hay núcleos emergentes de deterioro de la seguridad, entre ellos en El Catatumbo, gran parte de los territorios de los Departamentos del Cauca, el Bajo Cauca Antioqueño, Arauca, Nariño, Chocó, Valle del Cauca, Risaralda, así como regiones aisladas en Guaviare, Putumayo, Meta y Caquetá también han visto deterioradas.

Más grave aún es la persistencia de la violencia homicida en las zonas de implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Desde 2016, las 16 zonas PDET registran la cuarta parte del total de los homicidios del país, un nivel desproporcionado frente al 13% de habitantes del país en tales zonas con un preocupante crecimiento que coincide con la firma del Acuerdo: desde 2016 el número de homicidios aumentó de manera sostenida en las zonas PDET hasta alcanzar su mayor nivel en febrero de 2020, con 3.284 casos (valor anual). Esta tendencia cambió en el último trimestre de 2020, sin embargo, los homicidios en estos municipios se mantienen en una meseta de la cual no se ha podido romper el piso de 3.000 casos anuales (calculado mes a mes), según los datos de la Policía Nacional.

Los municipios PDET que son 170 de 1.123 en el país, concentran todavía un porcentaje más alto de las muertes de defensores de derechos humanos y líderes sociales del país en los últimos cuatro años (35%). Cuatro zonas PDET, que comprenden el 32% de estos

municipios, concentran el 57% de las muertes por violencia política desde 2016.

En lo corrido de 2021 la situación de seguridad se viene agravando en casi todos los indicadores de seguridad. El número de masacres a fines de junio ya supera los niveles alcanzados el año anterior. La violencia política contra defensores de derechos humanos, líderes comunitarios y en general contra líderes y lideresas sociales ha tenido un aumento sostenido desde noviembre de 2019, pese a una mejora en lo corrido de 2021. Detrás de muchas de estas formas de violencia está la persistencia de disputas entre grupos de crimen organizado y la fuerza pública: el número de municipios afectados por disputas violentas aumentó 14% en el último año –al 30 de junio– (de 84 a 96 municipios), frente a los doce meses anteriores. Estas disputas se evidencian en la persistencia de los combates como forma grave de afectación a la seguridad.

La desactivación del aparato armado de la principal insurgencia y la incapacidad del Estado de llegar con una oferta de seguridad, justicia y presencia institucional a esos territorios, han provocado transformaciones significativas en el contexto de seguridad que desborda las categorías jurídicas y analíticas con las que habitualmente se había entendido el conflicto armado colombiano. La frontera entre las acciones criminales con diversas motivaciones es cada vez más difusa: rentas derivadas de las economías ilegales, réditos políticos, oportunidades de enriquecimiento ilícito, que movilizan estas violencias. En un escenario donde las actividades y los mercados ilegales han adquirido una dinámica propia y se juegan grandes cambios políticos a nivel local, convergen actores armados de muy diverso tipo que dificultan distinguir con claridad hacia qué tipo de violencia está transitando Colombia. Guerrillas históricas como el ELN y el grupo de los “pelusos” que es derivado de la extinta guerrilla EPL, poderosas organizaciones criminales, grupos armados locales que venden servicios de violencia al mejor postor y una diversidad de grupos disidentes que el gobierno clasifica homogéneamente como “crimen organizado residual”, conforman el conjunto de actores violentos

que el Estado debe combatir, al mismo tiempo que implementa un Acuerdo de Paz con enorme potencial transformador.

## **Las consecuencias de la crisis sanitaria derivada del COVID-19**

Una de las consecuencias más drásticas de las medidas para enfrentar la pandemia por el coronavirus ha sido el aumento de pobreza monetaria en 6,8 puntos porcentuales en el año pasado (más de 3 millones de personas se sumaron a esta situación), con lo cual el 42,5% de la población colombiana padece esta situación. En pobreza extrema el aumento fue de 5,5 puntos porcentuales, lo que representa un 15,1% de la población (DANE, 2021).<sup>3</sup>

Tanto el director del DANE como el del DNP señalan que los programas sociales, “tanto ordinarios como extraordinarios”, contribuyeron a aminorar el impacto en 3,6 puntos porcentuales, lo que significa que el total de población en pobreza hubiese alcanzado el 46%: “si no existieran ayudas institucionales en 2020 la incidencia de la pobreza monetaria en el país habría sido de 46,1%, es decir hubiéramos pasado de 35,7% a 46,1%” (*La República*, 2021, 29 de abril, § 8).

Desagregando las dinámicas rurales y urbanas, en las cabeceras la cifra pasó de 32,3% a 42,4%, mientras que en la zona rural la incidencia de la pobreza monetaria disminuyó, pues pasó de 47,5% a 42,9% (*ibid.*). Varias explicaciones se han dado para la mejoría a nivel rural: desde el menor impacto de las medidas de restricción a la movilidad para buscar contener el contagio, hasta el mayor impacto en la población rural de las ayudas extraordinarias de los programas de superación de la pobreza y emergencia; igualmente por la posibilidad de una subestimación por razones metodológicas al haberse

<sup>3</sup> La línea de pobreza a nivel nacional fue de \$331.688, lo que significó un crecimiento de 1,2% respecto a la línea de 2019, que fue de \$327.674. Mientras que la línea de pobreza extrema es de \$145.004, cuando en 2019 era de \$137.350.



actualizado la línea de pobreza en zonas rurales. En todo caso, nótese que ninguna de las anteriores razones apunta a un mejoramiento cierto y generalizado del bienestar en esa población, sino a un efecto más bien estadístico o de medición que a un impacto sostenido por mayores ingresos.

Con relación al desempleo, por supuesto, los efectos no se hicieron esperar al comparar marzo de 2020 con marzo 2021. La tasa de desempleo aumentó 1,6 puntos porcentuales lo que significa un desempleo de 14,2%, es decir 3,4 millones de personas, de las cuales 468.000 se sumaron al total de desempleados durante el período señalado. Si bien aumentó la ocupación en 1,18 millones de personas frente a marzo de 2020, el director del DANE, Juan Daniel Oviedo advierte que “todavía nos falta recuperar a 1,3 millones de personas ocupadas para volver a los niveles de 2019” (*La República*, 2021, 30 de abril).

## **El giro de política y el gobierno del Partido Demócrata en los Estados Unidos**

Otro elemento de contexto importante es la llegada de Joe Biden a la presidencia de Estados Unidos, pues cuando fue parte del gobierno de Obama como vicepresidente apoyó la negociación con las FARC y posteriormente la implementación del AF; por tanto, podría significar una oportunidad para impulsar cambios positivos en las políticas relacionadas con la implementación, tanto la política de derechos humanos como las de justicia criminal, la política lucha contra las drogas y la política de seguridad. El dominio por el Partido Demócrata de ambas cámaras en el Congreso también puede incidir en un impulso en la agenda de cooperación que esté en línea con lo establecido en el Acuerdo de Paz.

Este impulso pasa necesariamente por la política contra la droga de Estados Unidos, que históricamente ha priorizado acciones de persecución judicial, reducción de cultivos de uso ilícito, destrucción

de lugares de producción, la interceptación de cargamentos, la lucha contra el lavado de activos y operaciones policiales o militares contra grupos armados ligados al tráfico de drogas. Más recientemente, la presión por obtener resultados rápidos ha llevado a que el gobierno de Colombia dirija crecientes recursos a la erradicación forzada (aérea y manual) de cultivos de uso ilícito con limitada efectividad.

Llama la atención que la estrategia del nuevo gobierno estadounidense haga énfasis en la salud pública, en la expansión de la presencia estatal, en el respeto por los derechos humanos y en el desarrollo de infraestructura. Esto supone un giro en la política de drogas de ese país que posiblemente traiga fuertes impactos en la política de narcóticos en Colombia, dado que la administración previa dio prioridad a la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito, incluso con la reiterada demanda de hacerlo por aspersión aérea. No obstante, esta nueva estrategia pensada para el mediano plazo está en línea con lo estipulado en el AF que propone un fin “al problema de las drogas ilícitas mediante la transformación estructural de los territorios” (AF, 2016, p. 100), ver el consumo de sustancias psicoactivas como un problema de salud pública y abordar el problema desde un enfoque de derechos humanos. Según lo anterior, el nuevo enfoque de la política de drogas estadounidense en Colombia podría, además, impulsar acciones que fortalezcan las instituciones de justicia para una lucha más efectiva contra organizaciones criminales. Recientemente la Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas (ONDCP) de Estados Unidos presentó la nueva política del gobierno estadounidense. Esta política incluye 7 prioridades y, en general, muestra una reorientación que aborda el problema como un problema de salud pública, más que exclusivamente sobre la reducción de la oferta, a la vez que considera que tal reducción de la oferta de cocaína pasa por “la necesidad de avances en presencia estatal, infraestructura y respeto a los DD. HH.” en los países cooperantes.

Los Estados Unidos consideran explícitamente que es necesario impulsar el cumplimiento de los acuerdos del punto 4 del AF sobre el problema de las drogas ilícitas: un funcionario de la embajada de

ese país en Colombia así lo expresó: “es necesario que exista una alineación estrecha entre la implementación de la paz, la seguridad y la reducción de la coca. Esencialmente nuestra idea es que la transformación territorial que llegaría de la plena implementación de los acuerdos es la mejor estrategia de seguridad a largo plazo y la salida más prometedora y sostenible al problema de los cultivos ilícitos” (*El Tiempo*, 2021, 3 abril, § 6).

Así, el principal giro en esta política, dar primacía al enfoque de salud pública en su punto 4, buscando afectar la demanda por drogas ilícitas en el mediano plazo, reduce el énfasis anterior a acciones de reducción de la oferta: en la nueva política no se anuncia que se dará prioridad o que se darán recursos a la erradicación de cultivos, sino que por el contrario busca profundizar la cooperación con una mirada más integral, en la medida en que incluye aspectos tales como la presencia estatal, el desarrollo de infraestructura, el enfoque de salud pública y la protección de los derechos humanos. En efecto, la nueva política también afirma que “la ONDCP coordinará con los socios en el hemisferio occidental, como México y Colombia, para diseñar una estrategia integral y colectiva para responder a la producción ilegal de drogas y se profundizará la cooperación bilateral en enfoques de salud pública, la expansión de la presencia estatal efectiva y el desarrollo de infraestructura. Esto asegura que las actividades para frenar la producción y el tráfico de drogas ilícitas se adhieran al estado de derecho y respeten los derechos humanos” (Gómez Maseri, 2021, 5 de abril, § 8).

La cooperación bilateral en la presencia estatal efectiva y el desarrollo de infraestructura permitirían impulsar la implementación del punto 4 del Acuerdo Final de Paz, que propone estrategias como la sustitución voluntaria de cultivos; lo que permite impulsar el desarrollo rural y la transformación productiva de las regiones afectadas por cultivos de uso ilícito. Además, reconoce explícitamente que la persistencia de estos cultivos está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional y a la existencia de organizaciones criminales ligadas al narcotráfico.

El gobierno ha avanzado formalmente en lo establecido en punto 4 del Acuerdo. En particular, ha puesto en marcha estrategias que permiten la prevención del consumo de sustancias psicoactivas desde un enfoque de salud pública, por ejemplo: la formulación e implementación de la Política Nacional de Salud Mental de 2018, la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2019 y la Estrategia de Promoción en Salud Mental 3.992 de 2020 que han generado mecanismos para que los consumidores de sustancias psicoactivas puedan acceder a una atención integral. Sin embargo, al revisar los documentos de política mencionados, persisten falencias en términos de la identificación, seguimiento y documentación de las barreras que obstaculizan la atención en salud, situación que no permite brindar una atención integral y de calidad al consumidor.

Cabe señalar que dentro de la prioridad 5, que propone estrategias de cooperación con Colombia, no hay una estrategia dirigida hacia el desmantelamiento de las organizaciones criminales, generando allí un potencial vacío de cooperación en un área crucial para la implementación del Acuerdo para la garantía de condiciones de seguridad.

Dentro de la política antidrogas de Colombia es particularmente importante la decisión que se tome por parte del Gobierno Nacional en términos del uso de la erradicación forzada y la aspersion con herbicidas sobre cultivos de uso ilícito, un instrumento de política que el gobierno busca usar y ha preparado el programa para tal fin. En esta materia lo estipulado en el AF (4.1.3.2.) establece que “el gobierno, de no ser posible la sustitución no renuncia a los instrumentos que crea más efectivos, incluyendo la aspersion, para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito” (p. 107). Sin embargo, la erradicación forzada puede hacerse en concordancia con el AF, siempre y cuando haya cultivadores y cultivadoras que no manifiesten su decisión de sustituir (...) o incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor. A pesar de los esfuerzos del programa y de las comunidades de persuadirlos, el gobierno

procederá a su erradicación manual, previo un proceso de socialización e información con las comunidades (AF 4.1.3.2, p.107).

En líneas generales, el programa de sustitución en línea con el Acuerdo ha tenido importantes logros no solo en términos de erradicación voluntaria de cultivos sino en la sostenibilidad de tal erradicación, con bajísimos porcentajes de resiembra, acumulando cerca de 50.000 ha de coca erradicados de forma permanente. Este buen resultado ha estado limitado por la capacidad institucional –limitación agravada durante la pandemia– para ofrecer asistencia técnica para el desarrollo agrícola que haga sostenible las alternativas de ingreso para quienes anteriormente cultivaban coca y por el alcance limitado de los programas de sustitución y de desarrollo rural alternativo dadas las capacidades presupuestales e institucionales. Los programas de erradicación forzosa, manual y con herbicidas aplicados manualmente han alcanzado cifras récord pero el impacto sobre los cultivos ha sido limitado por la resiembra. En el mejor de los casos, y usando cifras oficiales, se evitó el crecimiento del área sembrada alcanzando para 2020 poco menos de 200.000 ha. El crecimiento de la productividad estimada en la producción de cocaína muestra aún más la ineficiencia del enfoque, habiendo aumentado el total producido para 2020 según cifras oficiales y las cifras de la misma oficina de lucha contra las drogas del gobierno estadounidense.

Si bien es improbable que en el resto del período de gobierno de Colombia cambien las prioridades en materia antidrogas, este giro de política en Estados Unidos sí abre espacio a un replanteamiento de la política en materia de contención de la exportación de drogas ilícitas en Colombia y de reducción de la oferta; en general, para un rediseño de la política criminal en Colombia. Este posible cambio en la política antidrogas podría representar una oportunidad para articular de mejor manera la implementación del Acuerdo de Paz y buscar acciones de mayor eficacia con un menor daño potencial en términos de generación de violencia que la política actual.

## Las movilizaciones y la protesta social

Desde el inicio del gobierno del presidente Duque se presentaron movilizaciones y protestas. Estas fueron inicialmente lideradas por profesores universitarios y posteriormente por el movimiento estudiantil. Las movilizaciones de protesta que se han presentado desde el pasado 28 de abril en Colombia evolucionaron rápidamente de una convocatoria de manifestaciones y paro por reclamaciones represadas desde antes de la pandemia y luego por la exacerbación de las mismas en un conflicto social de desgaste o atrición que ha afectado, principalmente, el centro y el sur del país, generando enormes costos para la sociedad en general y de inestabilidad política en el Gobierno Nacional, así como una reducción sustancial de la capacidad de gobierno del presidente Iván Duque.<sup>4</sup>

La carencia de completo control por parte de la Policía Nacional del uso de armas de fuego en el tratamiento de la protesta condujo a varios casos documentados ya judicialmente, de exceso de uso de la fuerza con pérdida de múltiples vidas y centenares de heridos por efecto de la represión policial en el tratamiento a los manifestantes y el levantamiento de bloqueos. Así, el conflicto social referido, expresado en la protesta, se tornó rápidamente violento y adquirió justificación en el descontento social y en rechazo al exceso de uso de la fuerza y desbordó la convocatoria de paro inicial. La falta de un marco normativo legal para la protesta pacífica, como está establecido en el Acuerdo Final, sirvió de patente para que no se pudieran evitar los excesos de uso de la fuerza. Las situaciones de inequidad y exclusión estructural, agravadas en el sur del país, con una prevalencia

<sup>4</sup> Particular atención recibe la Costa pacífica: “En el Chocó, la Iglesia y la sociedad civil han exigido que cesen los ataques y el confinamiento de las comunidades indígenas y afrocolombianas. El presidente de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) ha reiterado la gravedad de la crisis social e institucional que enfrenta Buenaventura y Tumaco y, junto con las entidades que componen el Comité Interinstitucional del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) exigieron la presencia integral del Estado y la implementación del Acuerdo Final en estos territorios” (I.K., bimestre enero-febrero).

de armas de fuego ilegales, llevó a que, cumplidas dos semanas de la protesta, se presentaran múltiples casos de violencia de tipo comunitario, en contra de los manifestantes pertenecientes a pueblos indígenas en Cali. A todas estas, la duración de la protesta, su carácter masivo y violento, no ha tenido paralelo en la historia reciente de Colombia y señala la necesidad de un cumplimiento integral del Acuerdo de forma que se puedan establecer instancias de diálogo social para que mediante mecanismos participativos y profundizando las acciones transformadoras de desarrollo del Acuerdo respondan a los reclamos históricos que están en la raíz de las protestas. Sería una oportunidad si el gobierno promoviera la atención de estas demandas en diálogo constructivo con los compromisos del AF, pues varios de los compromisos establecidos en este último podrían coadyuvar a su solución.

Como se señaló en reciente artículo de *Controversia* (Corredor y Gómez, 2021), la crítica situación por pandemia, tiene efectos muy nocivos como la mayor pobreza, el desempleo, el cierre de negocios, una difícil situación económica, laboral y fiscal, todos factores que afectan la calidad de vida de los sectores de población en mayor situación de pobreza; incluso la mayor parte de fallecimientos por COVID-19 se ha dado en los estratos 1 y 2 y se han limitado los recursos fiscales destinados al AF.

Esta situación condujo a la reasignación del gasto público para atender las necesidades inmediatas que surgieron de la emergencia, lo que hizo más estrecha la situación fiscal y la financiación de proyectos. Sin embargo, en lo atinente al presupuesto general de la Nación, hemos encontrado que, al menos en esta fuente de recursos que es la principal, y, al menos para el presupuesto de 2020, la situación fiscal generada por las restricciones de movilidad y contingencia del COVID-19 no generaron, hasta el momento, cambios significativos al presupuesto dirigido a los proyectos para la implementación del AF. Sin embargo, este nivel de protección de los recursos para la implementación es improbable que se mantenga, lo cual someterá el cumplimiento del Acuerdo a presión adicional por financiamiento

en los años venideros. Esta presión por recursos se suma a la condición de escasez de financiamiento que, como lo hemos señalado en los sucesivos informes de la ST, tuvo el diseño inicial de la planeación financiera para el cumplimiento del AF en el Plan Marco de Implementación.

## **Las próximas elecciones a Congreso y Presidencia**

Las contiendas electorales en el proceso de implementación del Acuerdo de Paz han traído y traerán consecuencias inexorables para el cumplimiento de los compromisos. A dos años de iniciada la implementación se dio el cambio de gobierno ya referido con un giro hacia la oposición y, al momento, a casi 5 años de iniciada la implementación, comienza la campaña electoral de cara a las elecciones parlamentarias a Congreso en marzo y las presidenciales en mayo de 2022.

En el pasado proceso electoral, y en el que se inicia, hay continuidad respecto a una serie de preocupaciones que deben ser leídas en contextos diferentes, pero que igualmente representan serios desafíos.

En primer lugar, persiste la oposición por partidos políticos al Acuerdo de La Habana, que se expresó en los resultados del plebiscito por la paz de 2017 y que se viene utilizando con fines políticos, cuyos resultados afectan y pueden poner en riesgo la implementación del Acuerdo de Paz. También persisten iniciativas partidistas en el Congreso para introducir cambios sustanciales de tipo Constitucional y Legislativo, lo que implicaría el incumplimiento de compromisos de Estado relacionados directamente con el Acuerdo y pondría en riesgo su integralidad y esencia.

Tres son los aspectos del Acuerdo que podrían verse más seriamente afectados:



- a. La participación política de los excombatientes, que está en la base misma del Acuerdo y que ha permitido el cambio de fusiles por votos. También las modificaciones exigidas por algunos sectores políticos, en especial aquellos afines al partido de gobierno, con un tono más alto ante los “macrocasos” que lleva la JEP, podría restringir la participación política y representación de los líderes excombatientes de las extintas FARC, así como poner en peligro la participación política del nuevo partido, al restringirla por lo menos hasta cuando hayan sido juzgados y hayan pagado sus condenas. Esto afectaría el acuerdo esencial de abandono de la violencia por la posibilidad de ejercer la política.
- b. La Justicia Especial para la Paz, considerada por algunos sectores como un escenario de impunidad. La no aplicación de mecanismos de justicia transicional y el traslado a la justicia ordinaria de la investigación, juicio y sanción de los hechos punibles generados durante el conflicto, conduciría a una mayor impunidad que la criticada, dados los antecedentes de la justicia ordinaria y faltaría al compromiso estratégico en el Acuerdo de someterse a la justicia, aportar a la verdad y tener penas alternativas que no coarten o impidan el ejercicio de la política. Esto afectaría, así, el delicado equilibrio entre justicia y paz.
- c. Lo referente a las modificaciones de la ley de restitución de tierras, ley que ha sido blanco de críticas desde su expedición en 2011, por aquellos que generaron o aprovecharon el conflicto interno para despojar y apoderarse de tierra de pequeños propietarios, campesinos o comunidades étnicas. Son cambios que implicarían un retroceso, incluso a situaciones anteriores a las del Acuerdo de Paz y que afectarían a las víctimas, atentando así contra el objetivo de garantizar el goce efectivo de sus derechos.

## **A manera de conclusión**

En cinco años de implementación se ha avanzado de manera decisiva en el cumplimiento del acuerdo, pero con selectividad. Por una parte, el margen de apreciación y las prioridades exigidas por la secuencia en la implementación han impedido que el Acuerdo haya sido cumplido de manera integral. Primero, porque el gobierno presidido por Juan Manuel Santos hubo de enfatizar las tareas de dejación de armas, su destrucción y la construcción de una institucionalidad normativa que permitiera no solo la refrendación sino la garantía de su cumplimiento en el tiempo. Segundo, la administración que le sucedió, presidida por Iván Duque, aplicó un marcado grado de selectividad priorizando la reincorporación económica y las intervenciones en los territorios, principalmente, a través de obras de infraestructura física y algunas sociales, sobre otros compromisos, algunos incompatibles con sus propias preferencias de política pública, como se mostró arriba en el caso del problema del narcotráfico.

Esta selectividad supone una falta de integralidad en la implementación del A.F, que rompe con su esencia y limita su potencial transformador. Pese a que el AF está subdividido en seis puntos, este debe considerarse como un conjunto integrado de compromisos, que se complementan y refuerzan entre sí. No puede lograrse el desarrollo territorial si no se avanza en la distribución y formalización de la tierra, así como tampoco puede darse el cierre de brechas entre ciudad y campo, o entre regiones, sin desarrollo territorial. No hay acceso exitoso a tierras si no hay catastro, riego, proyectos productivos, vías, vivienda, servicios. Tampoco puede hablarse de paz y de desarrollo territorial si no se integran en una nueva dinámica económica y productiva a los campesinos cultivadores de productos lícitos e ilícitos. La reincorporación sostenible de los excombatientes estará siempre limitada si no está ligada a la posibilidad de ofrecer alternativas de desarrollo productivo rural que a su vez requieren un entorno seguro para el desarrollo garantizando la participación

de los pobladores hombres, mujeres, campesinos, indígenas, afrocolombianos, así como la presencia estatal que implica dotación de bienes públicos rurales, acceso a educación y salud y, por supuesto, garantía a la vida, libertad, e integridad de las personas, el desarrollo territorial y la construcción de paz.

Así, de cara a una nueva transición de gobierno, el AF tiene grandes retos para lograr alcanzar su potencial transformador y extender su capacidad para la construcción de paz territorial.

La difícil situación que vive el país, debido a la pandemia, sus consecuencias y las demandas sociales represadas, hoy exacerbadas, pueden abrir ventanas de oportunidad.

En particular, hacer realidad el carácter integral del AF, otorgándole prioridad a la implementación en los territorios más afectados por el conflicto. En estos territorios es imperativo que las iniciativas de reactivación y recuperación de los avances previos a la pandemia promuevan inversiones que tengan efectos multiplicadores de inclusión productiva, ampliando las oportunidades en toda la cadena desde la producción hasta el consumo, lo cual pasa por la asignación de recursos monetarios a proyectos de desarrollo productivo, la mejora en infraestructura, ampliación de mercados, y la muy necesaria asistencia técnica al desarrollo. Esta es otra oportunidad para un tratamiento integral con los compromisos de sustitución de cultivos, establecidos en el punto 4, siempre y cuando se brinden garantías de seguridad para quienes siguen el camino de la sustitución de cultivos y estrategias efectivas de desarrollo alternativo, incluidas la reincorporación económica de los excombatientes a través de proyectos preferiblemente colectivos. Todo ello contribuiría también a ampliar las posibilidades de no repetición como forma de prevenir nuevos conflictos y por supuesto cumplirle a las víctimas evitando la revictimización.

Otro de los retos está relacionado con la reconciliación nacional. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición presentará en noviembre su informe y terminará sus labores en cumplimiento del Acuerdo. La posición de los diversos

sectores políticos y de las víctimas frente a la culminación de sus labores y frente al informe que presente serán posiciones críticas para el futuro de Nación. Igualmente hay el riesgo de reeditar la polarización entre los partidarios y contradictores del Acuerdo, en especial de quienes critican el SIVJRNR. Este informe y el proceso de su construcción son una oportunidad para la reconciliación pues hay que evitar que sirva de plataforma para que grupos políticos adversos al acuerdo y a la terminación negociada del conflicto armado interno sea usado para atacar las instituciones que el Acuerdo crea e incluso para instigar el regreso a la violencia armada.

En el más reciente informe de la Misión de Naciones Unidas en Colombia plantea cinco desafíos para 2021:

Asegurar la protección de excombatientes, [de las] comunidades, [de los] líderes sociales y defensores de derechos humanos; garantizar la sostenibilidad del proceso de reincorporación; consolidar la presencia integral del Estado en las zonas afectadas por el conflicto; fortalecer el diálogo constructivo entre las partes y fortalecer las condiciones para la reconciliación (*El Tiempo*, 2021, 7 abril, § 10).

Estas prioridades para el futuro inmediato deben sumarse a la necesidad de que en el mediano plazo Colombia logre recuperar la integralidad en la implementación, buscar la reconciliación sobre la base de las instituciones establecidas en el acuerdo y ampliar las oportunidades de desarrollo productivo en los territorios más afectados por el conflicto. Esta es una ruta posible para alcanzar el potencial transformador que ofrece el Acuerdo Final para la construcción de una paz sostenible y duradera en Colombia.

## Bibliografía

Corredor, C. y Gómez, C. (2021). Cuatro años de camino en la implementación del Acuerdo Final entre el gobierno y las FARC. *Controversia*, 218, (CINEP; PPP).

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2021). Pobreza monetaria en Colombia. Bogotá: DANE. En [https://img.lalr.co/cms/2021/04/29114023/Presentacion-pobreza-monetaria\\_2020.pdf](https://img.lalr.co/cms/2021/04/29114023/Presentacion-pobreza-monetaria_2020.pdf)

*El Tiempo*. (2021, 3 de abril). Giro de Washington. En <https://www.eltiempo.com/mundo/EE. UU.-y-canada/paz-y-narcotrafico-la-estrategia-que-tiene-ee-uu-para-colombia-573223>

*El Tiempo*. (2021, 7 de abril). Urge frenar la violencia contra excombatientes y líderes: ONU. En <https://www.eltiempo.com/politica/onu-urge-frenar-la-violencia-contra-excombatientes-y-lideres-579196>

Gobierno – FARC-EP. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. En [https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa\\_v2/01%20ACUERDOS/N01.pdf](https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/N01.pdf)

Gómez, Marisol. (2018, 24 de julio). Sergio Jaramillo explica cómo se logró la paz con las FARC. *El Tiempo*. En <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/sergio-jaramillo-explica-como-se-logro-la-paz-con-las-farc-247388>

Gómez Maseri, Sergio. (14 de marzo de 2021). EE. UU. ve una relación directa entre la paz y erradicar narcocultivos. *El Tiempo*.

Gómez Maseri, Sergio. (2021, 5 de abril). Plan antidrogas de Biden resalta salud pública y derechos humanos. *El Tiempo*. En <https://www.eltiempo.com/mundo/biden-presenta-estrategia-anual-contras-las-drogas-577875>

Instituto Kroc de Estudios Internacionales. (2021). El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: Apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación. En <https://curate.nd.edu/show/4f16c250d7m>

Jaramillo, Sergio. (2018, 24 de julio). Lo que hizo posible la paz con las FARC. *El Tiempo*.

*La República*. (2021, 29 de abril). En 2020, 2,78 millones de personas ingresaron a condición de pobreza extrema. En <https://www.larepublica.co/economia/siga-aqui-la-publicacion-de-las-cifras-del-dane-sobre-la-pobreza-monetaria-en-2020-3161669>

*La República*. (2021, 30 de abril). En marzo hubo 3,4 millones de personas desempleadas según cifras del DANE. En <https://www.larepublica.co/economia/siga-aqui-el-en-vivo-de-la-publicacion-de-las-cifras-de-desempleo-de-marzo-de-2021-3162344>

Poder Legislativo, República de Colombia. (2016, 26 de junio). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. En [https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa\\_v2/01%20ACUERDOS/N01.pdf](https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/N01.pdf)

Secretaría Técnica de Verificación (STCVI). (2021, 25 de marzo). Seminario “Avances y Retos en la Implementación del Acuerdo Final de Paz” [Video]. En <https://www.youtube.com/watch?v=i5qNVMtejb8>

Sierra, Carolina. (2021, 29 de abril). En 2020, 2,78 millones de personas ingresaron a condición de pobreza extrema. *La República*.

Sierra, Carolina. (2021, 30 de abril). En marzo hubo 3,4 millones de personas desempleadas según cifras del DANE. *La República*.



## Capítulo 6

### Pobreza, tierra y territorio

A propósito del punto agrario y de la sustitución de los cultivos ilícitos del Acuerdo de Paz\*

*Darío Fajardo Montaña*

#### Introducción

La pandemia generada por el virus COVID-19 coincidió con una crisis económica que se ha profundizado e incidido en procesos de desabastecimiento de alimentos, cierres de empresas y, en general, deterioro de la gobernabilidad en diferentes países. Como es de esperarse, estos hechos vienen ocurriendo de manera diferenciada y podría decirse que, si bien tienen una afectación común, en cada sociedad se han manifestado con particularidades. Las capacidades de manejo de estos procesos dependen en cada caso de la vulnerabilidad que ofrezca cada sociedad en su ordenamiento económico, político y cultural. En nuestro caso la capacidad de los sistemas institucionales de salud y protección social han demostrado su debilidad,

\* Este escrito se apoya en informaciones y apreciaciones compartidas, así como en trabajos anteriores. Ver Estrada, Jairo. (2019). *El Acuerdo de Paz en Colombia*. Bogotá: CLACSO.



resultante de decisiones de carácter político que han afectado al conjunto de la sociedad, en particular a los sectores más desprotegidos de las ciudades y del campo.

Estas circunstancias se han hecho más gravosas al tratarse de una sociedad que intenta superar uno de los más prolongados conflictos armados en la historia reciente de nuestro continente, asociado con una débil construcción estatal, dispuesta para favorecer a los sectores más poderosos de su orden social, económico y político. El Acuerdo Final de Paz (AFP) recoge en sus propuestas los temas centrales de este diagnóstico como punto de partida para la transformación democrática del país. Privilegia los ámbitos en donde se han expresado con mayor profundidad estos desequilibrios, en particular el acceso a la tierra y las condiciones de pobreza, particularmente en las áreas rurales en donde su prevalencia afecta a más del 40% de la población, situación profundizada por los efectos de las crisis, temas a los cuales está dedicado este escrito.

## **La tierra: distribución, acceso y uso**

Colombia, por sus condiciones climáticas, posición y estructura geográfica es un país megadiverso, cuenta con importantes caudales hídricos y es una de las naciones con mayor disponibilidad de tierras con potencial agrícola. No obstante, la distribución de estos bienes es profundamente desigual: la propiedad agraria presenta uno de los más elevados niveles de concentración en América Latina, con un coeficiente de Gini que ha ascendido de 0.839 en 1984 a 0.897 en 2014 (OXFAM, 2017). La tendencia la reflejan distintas mediciones realizadas hasta ahora: entre 1954 y 2014 se cumplieron varios ejercicios sobre las condiciones de la agricultura colombiana, entre ellos varias muestras y 3 censos nacionales. Según este último censo, la superficie ocupada comprende aproximadamente 69 millones de hectáreas, en las cuales 9.500 fincas con más de 500 (0,5% del total) controlan 47,2 millones, el 68,2% de la superficie, en tanto las 368.000 fincas de

menos de 5 hectáreas, el 70,5% del total, ocupan una extensión de 2,1 millones de hectáreas, el 4,2% de la superficie total. En cuanto al uso de la tierra, la Muestra Agropecuaria de 1954 registró una superficie ocupada de poco más de 27 millones de hectáreas, de las cuales 13,4 millones, el 48% de la superficie total, estaban dedicadas a praderas, para un hato de 10,9 millones de vacunos, con una carga de 1,2 cabezas por hectárea; en 2014, la superficie dedicada a este uso cubre 34,4 millones de hectáreas, 80% de las tierras para uso agropecuario, para 26 millones de cabezas, con una carga de 1,3 cabezas por hectárea. Con respecto a la superficie cultivada en 1954, cubría 6 millones de hectáreas, extensión superior a las 5,7 millones de hectáreas recientemente informadas por el DANE; para entonces la población colombiana sumaba 13,8 millones de personas en tanto la cifra actual es de poco más de 50 millones.

En síntesis, es posible observar, en primer lugar, la ampliación de la frontera agraria, la superficie ocupada, la cual ha estado cerca de triplicarse en sesenta años. En segundo lugar, la preeminencia creciente de la gran propiedad, constituida por explotaciones con más de 500 hectáreas, en buena medida subutilizadas y básicamente dedicadas a la ganadería extensiva. En este proceso se observa la reducción relativa de la superficie controlada por las pequeñas explotaciones, las cuales proveen cerca del 50% del abastecimiento alimentario del país. De acuerdo con FEDESARROLLO, “Se estima que aproximadamente 806.622 hogares rurales, equivalentes al 53% de los que se dedican a actividades agropecuarias, jamás han tenido tierra ni siquiera a título de tenencia, y que como mínimo 59,5% de los que ejercen relaciones con la tierra, lo hacen de manera informal sin poder acreditar dominio pleno” (Junguito, 2017, p. 37).

Estas características sostenidas de la distribución y uso de la tierra se han hecho estructurales, además de estar asociadas con el prolongado conflicto social armado, como resultado del cual se ha generado un éxodo continuado tanto hacia las ciudades como hacia los bordes de la frontera agraria.

## La pobreza en el sistema económico y social

Sobre el sistema agrario descrito se proyecta una distribución espacial de la población en la cual cerca del 28% está desplegado en las áreas rurales en un conjunto de asentamientos urbanos de los cuales el 60% debe considerarse rurales, de acuerdo con la Misión para la Transformación del campo (DNP, 2014). La persistencia en el tiempo y en el espacio de esta estructura agraria y de sus condiciones sociales y económicas ha sido el resultado de la aplicación de políticas que han orientado el desenvolvimiento económico de la nación y el acceso a sus recursos, en particular a la tierra, en donde ha gravitado la ausencia de una reforma agraria. A pesar de haber sido propuesta, básicamente en las leyes 135 de 1961, 1ª de 1968 y 160 de 1994 no ha tenido cumplimiento, lo cual ha incidido en la profundización de los conflictos armados en el campo y con ellos a la vinculación de Colombia con la economía internacional del narcotráfico.

En un estudio adelantado con el auspicio de la *Revista Sur* (2021), dos de sus autores, Luis Jorge Garay y Jorge Espitia llaman la atención sobre la relación entre la concentración de la propiedad y la calidad de vida de las poblaciones rurales; destacan cómo “el ingreso per cápita de las áreas rurales municipales pareciera estar inversa y significativamente relacionado (en términos estadísticos) con el nivel de concentración en la propiedad y tenencia de la tierra (índice de Gini), en marcado contraste con el Índice de Pobreza Multidimensional que estaría directamente relacionado con dicha concentración, lo que mostraría el perverso impacto de la concentración de la tierra en la pobreza y la distribución del ingreso en la ruralidad colombiana” (*ídem*).

Como resultado de la violencia sistemática que ha consolidado al régimen agrario se ha generado el éxodo continuado de poblaciones rurales tanto hacia las ciudades como hacia los bordes de la frontera agraria, generando una sobreoferta relativa de fuerza laboral. Como resultado de este ejercicio de la violencia y como parte de ella de la

permanente represión contra la organización de los trabajadores, ha sido posible para el capital imponer una extendida informalidad en las relaciones laborales, con la consiguiente subremuneración: más del 60% de esta población se encuentra ocupado en esas condiciones, con ingresos inferiores al salario mínimo legal. A propósito de estas condiciones, la Misión para la Transformación del campo, había señalado: “el 81,32% de la población trabajadora en el campo gana hasta un salario mínimo mensual, y otro 15,03% hasta dos salarios” (DNP, 2014).

La convergencia de las crisis que hoy se extiende sobre el mundo ha profundizado la vulnerabilidad del sistema económico, social y político dominante e nuestro país, afectando, en particular, a los sectores más empobrecidos. Según el estudio de la Revista SUR anteriormente citado: “A nivel nacional, entre 2019 y el 2020 la incidencia de la pobreza monetaria creció en promedio en 6,8 puntos porcentuales, en tanto que entre 2018 y 2019 había crecido 1,5 puntos porcentuales, lo cual refleja especialmente los impactos de la pandemia y la insuficiencia de las ayudas gubernamentales a los grupos más desprotegidos. En las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas la pobreza alcanzó al 39,9% con un incremento del 11,3%”. Garay y Espitia señalan cómo a causa de la pandemia generada por el coronavirus “la proporción de colombianos bajo la línea de pobreza pudiera haberse incrementado en 5 a 10 puntos porcentuales”, con una tasa de desempleo del 15%, según el DANE.

Forma parte de este diagnóstico el debilitamiento de las condiciones alimentarias de los hogares pobres; según esa misma fuente, “en ciudades como Bogotá solo el 71,4% de las familias puede comer tres veces al día, mientras que antes del coronavirus este porcentaje llegaba al 85%”. En Cartagena “solo 35% de los hogares pudieron (sic) tener tres comidas al día, mientras que antes de la pandemia esta cifra llegaba al 85% de la población”. A lo anterior se agrega el impacto de las importaciones de alimentos, las cuales, a partir de la vigencia del Tratado de Libre Comercio, en particular con los Estados Unidos,

han afectado de manera negativa a la producción agropecuaria nacional, en especial a los productores campesinos.

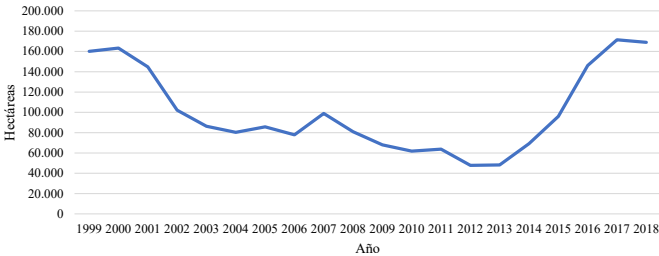
## **El acceso a la tierra y los cultivos de usos ilícitos**

Dos puntos del Acuerdo Final de Paz, la Reforma Rural Integral (punto 1) y la Sustitución de Cultivos ilícitos (punto 4) guardan estrecha relación con respecto al diagnóstico anteriormente expuesto. En efecto, la vinculación de Colombia con la producción y el comercio de narcóticos, tema de incidencia central en las relaciones económicas y políticas de la nación, se encuentra vinculado con las decisiones sobre el acceso a la tierra; en particular, la ubicación de las zonas de producción está relacionada directamente con la ausencia de una reforma agraria, la cual fue sustituida por las colonizaciones en los bordes la frontera y en donde precisamente se encuentran los cultivos proscritos.

La magnitud de esta economía y su proyección en el conjunto de la sociedad colombiana han sido objeto de abundante literatura y cuenta con varios estimativos, en particular los referidos a los ingresos repatriados (Kalmanovitz, 2020). Según Kalmanovitz, los primeros cálculos, fechados hacia 1977 ascendían a US \$500 millones, cifra que iniciaba entonces un ascenso sostenido gracias a sus precios crecientes y un estímulo para la ampliación de la producción. Su seguimiento arroja un ingreso para los traficantes de US \$4.500 millones (Gaviria y Mejía, 2011) lo cual evidencia la tendencia ascendente de los precios, sostenidos a pesar del ajuste hacia la baja de las áreas sembradas, explicable gracias a los incrementos en la productividad de los cultivos en medio de la aplicación de políticas antidrogas que, por decir lo menos, fracasaron. A pesar de los descensos de las áreas sembradas ocurridos a partir de 2000, la recuperación desde 2013 y la tendencia del comportamiento de los precios (gráficos del comportamiento del área sembrada 1999-2018 y de los precios 1991-2018)

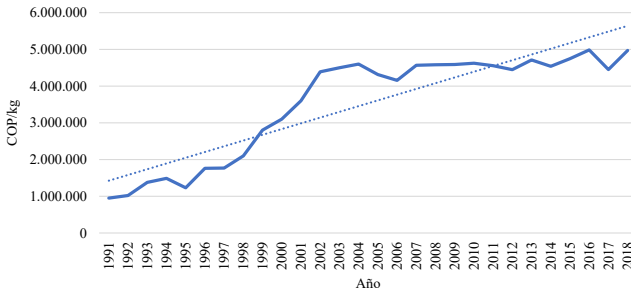
expresan el arraigo de esta economía, explicable dadas las condiciones estructurales de su implantación.

*Gráfico 1. Área sembrada en cultivos de coca 1999-2018*



Fuente: Elaboración de L. Arango con base en reportes anuales de SIMCI-UNODC (2019).

*Gráfico 2. Precio de clorhidrato de cocaína 1991-2018*



Fuente: Elaboración de L. Arango con base en reportes anuales de SIMCI-UNODC (2019).

En este ámbito de análisis adquieren relevancia las relaciones entre la economía del narcotráfico, en particular la producción y procesamiento primario de estos cultivos y las políticas agrarias, en particular de tierras y ambientales, lo cual, en términos del AFP establece un puente entre los puntos 1 y 4, Reforma Rural Integral y sustitución de cultivos de coca. Estas políticas han sido el marco en el cual se ha

desarrollado buena parte de los conflictos entre grandes terratenientes y campesinos que, transitando por las contradicciones en torno a la reforma agraria y a los procesos del “desarrollo rural” facilitaron finalmente la vinculación de Colombia con la economía internacional del narcotráfico.

De esta manera, el diagnóstico del campo colombiano expuesto en los estudios citados, está relacionado directamente tanto con las decisiones sobre la incorporación de los espacios que configuran la frontera agraria como, más específicamente sobre la acción “espacial” del Estado, la cual ha privilegiado determinados territorios en función de sus posibles articulaciones con los mercados externo e interno, como ha sido el caso de la caficultura, caña de azúcar, banano, palma aceitera, flores de corte, arroz, algodón, dejando de lado los que escapan de estos intereses. Con estas políticas de tierras y las de “áreas protegidas”, se ha construido un ordenamiento del territorio en el cual se asignan espacios para la producción agropecuaria, la minería, la protección del agua, la biodiversidad y otros componentes del patrimonio ambiental, pero se excluye a los pequeños productores campesinos.

## **Características de las zonas cocaleras**

La totalidad de los registros sobre la producción y procesamiento primario de los cultivos de uso ilícito está localizada en áreas marginalizadas. El Informe de la UNODC (2019) señala que la producción de hoja de coca, su procesamiento primario y direccionamiento hacia los mercados se desarrolla en zonas que ofrecen dos características: de una parte, las ya asentadas, en las cuales se vienen configurando “enclaves productivos”, competitivos, que, por sus condiciones de vinculación con posibilidades de asistencia técnica, acceso a los precursores y a las rutas de comercialización logran aumentos apreciables en su productividad. Estos cambios evidencian incluso disminuciones de las áreas sembradas, gracias a la introducción de

variedades más productivas en términos de cosechas y rendimientos; son, además, zonas que reciben una mejor remuneración.

Dentro de esta dinámica se revela igualmente la presencia de zonas colindantes con estos enclaves en las cuales se experimentan las actividades de producción y comercialización de derivados y adquisición de insumos, sin permanencia en el tiempo, tal como ocurre en los bordes de la frontera agraria, zonas de los departamentos de Amazonas, fronteriza con Putumayo y Cesar, en límites con Catatumbo, en tanto que otras áreas atestiguan la ausencia (Caldas), disminución sostenida y desaparición de los cultivos de coca (Arauca, Guajira).

La caracterización de estas zonas realizado por los estudios citados evidencia su carácter sostenido, estructural, arraigado tanto en las condiciones de acceso a bienes como la tierra como en cuanto a la gestión pública de los recursos presupuestales. Este carácter reiterado profundiza el “desarrollo desigual” de estas periferias con respecto a los centros de la nación, condición que solamente puede superarse con decisiones políticas de largo aliento, que trasciendan las acciones asistenciales, tal como lo han señalado varios analistas, con capacidad para modificar las correlaciones de fuerzas y estabilizar nuevos relacionamientos entre los sectores sociales y políticos y, fundamentalmente entre los espacios de la nación, de manera tal que se corrijan los desequilibrios que hacen perdurar el carácter marginal de los espacios configurados como periféricos.

En cuanto a las políticas de combate al narcotráfico, en particular las aspersiones aéreas, varios analistas reconocidos coinciden en sus apreciaciones. El primero de ellos, Ricardo Vargas asigna a la aplicación de las fumigaciones: “un resultado evidente de fracaso” (Vargas, 1999); César Ortiz señala: “el énfasis cada vez mayor en la interdicción y la destrucción de los cultivos mediante la fumigación, con un costo de miles de millones de pesos, ha tenido un impacto contrario sobre los cultivos, la producción y el tráfico de cocaína” a estas apreciaciones se añaden las de Francisco Thoumi: “la fumigación aérea actúa como mecanismo de soporte de los precios de la coca y



estimula el surgimiento de cultivos en zonas antes no fumigadas, el desarrollo de medidas que protegen los cultivos contra las fumigaciones (incluido el desarrollo de variedades de coca resistentes a ella) y otras estrategias que permitan continuar los cultivos” y agrega: “la fumigación tiende a aumentar los precios de la coca”.

## **La implementación de los puntos 1 y 4 del AFP**

En abril de 2021 la Consejería Presidencia para la Estabilización y la Consolidación informó haber ingresado 1.089.286 hectáreas al Fondo de Tierras y entregado “1.058 títulos para adjudicar 753 predios baldíos y 295 formalizaciones de predios privados” para un total de 231.822 hectáreas” en beneficio de 8.599 familias (Consejería Presidencial para la Estabilización, 2021). En cuanto al Catastro multipropósito, según esta Consejería el gobierno ha avanzado en el establecimiento de normas para su operación, en la gestión de dos créditos por valor total de US \$150 millones con el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en el cumplimiento de varios proyectos piloto. Resta conocer el efecto de la reducción de presupuesto ocurrida en la ANT como resultado de las condiciones macroeconómicas, lo cual puede haber reducido la capacidad de gestión de este instrumento.

Bajo la administración Duque la implementación del AFP ha conllevado modificaciones de carácter político y administrativo, relacionados con los cambios en las orientaciones del nuevo gobierno, en particular con la comprensión y valoración del proceso de paz. Estos cambios, como lo advierte la Contraloría General de la República, expresan la concepción del Acuerdo por parte de la nueva administración como una decisión del gobierno anterior, no como una decisión del Estado. En este mismo sentido la CGR (2020) destaca cómo la administración actual, en escenarios internacionales, expresa su compromiso con este, pero ante el país manifiesta reservas, no promueve las inversiones necesarias en las regiones, no ha impulsado

una política de seguridad ciudadana, objetó la ley de JEP y viabiliza reformas legales que lo ponen en riesgo.

Dentro de esta misma perspectiva, el gobierno caracteriza al conflicto armado como “condiciones de marginalidad y violencia” asumiendo las intervenciones para superarlas con un enfoque sectorial difiriendo de una comprensión integral y territorial del mismo (Vliet y Ramírez, 2019); con implicaciones en la concepción política del proceso, en el dispositivo institucional a cargo de las intervenciones, en la construcción del presupuesto y en la asignación de los recursos.

Debe señalarse, sin embargo, que varios de los factores que han contribuido a generar problemas en la implementación del Acuerdo proceden del gobierno anterior. En primer lugar señalan los vacíos en la comprensión del proceso de paz, en el diseño del Acuerdo y en la propuesta para su implementación; no se evaluaron las condiciones y capacidades de las instituciones que habrían de estar al frente de estas tareas ni previó la adecuada asignación de recursos (ibid.); los niveles departamentales no fueron tenidos en cuenta: no es suficiente que las instituciones estén presentes ni que fluyan los recursos: es necesario comprender sus relaciones con el Estado central y con las comunidades.

Por otra parte, en los problemas que han afectado la implementación del AFP han incidido la concepción y el carácter de intervenciones estatales previas, en particular las de carácter contrainsurgente. Es el caso del Programa de Consolidación Territorial, establecido y prolongado desde las administraciones de Álvaro Uribe, encaminado a la promoción de proyectos e iniciativas civiles en el marco del control militar. Esta concepción ha orientado la intervención de la Agencia para la Renovación Territorial (ART) en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) e igualmente ha afectado los procesos de participación de las comunidades.

En las circunstancias actuales, ante los impactos generados por las crisis en desarrollo, la implementación del punto 1 adquiere relevancia especial, dadas las urgencias del abastecimiento alimentario, el cual puede ser robustecido mediante sistemas de producción

y comercialización que vinculen a comunidades rurales con núcleos periurbanos y urbanos.

Varias experiencias pueden soportar el desarrollo de estas iniciativas, entre ellas las de antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, en donde existen capacidades organizativas y técnicas demostradas, pero en donde se encuentra frenado el acceso a la tierra, las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), zonas agroalimentarias, resguardos indígenas y Consejos comunitarios de la Ley 70/93, todas consideradas dentro del AFP.

El gobierno previó adelantar un programa de caracterización de baldíos a través de la ANT, en el sur de Bolívar, Meta y Caquetá, departamentos en donde se han desarrollado procesos organizativos de Zonas de Reserva Campesina. Estos procesos han partido de colonizaciones históricas e incluyen la delimitación inicial de los predios, la identificación igualmente inicial de las áreas de reserva forestal, así como iniciativas comunitarias de protección ambiental, como es el caso de la “Franja amarilla” en la Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra. La delimitación fue establecida por la comunidad, es una iniciativa en el cierre de la frontera agrícola, compatible con la propuesta para la Zonificación Ambiental Participativa, contemplado en el punto 1.10 de AFP y adelantado en Caquetá, según se señaló, frente al cual procedería un tratamiento de cooperación entre las comunidades locales y las instituciones.

Por otra parte, el Decreto 902 de 2017 establece el Fondo de Tierras definido en este punto 1, diseñado en correspondencia con la Ley 160 de 1994. A este Fondo de Tierras para distribución gratuita, se le asigna carácter permanente, lo dota de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años; contempla igualmente la formalización de 7 millones de hectáreas de la pequeña y mediana propiedad rural, con prioridad para las áreas incluidas dentro de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas de Reserva Campesina y otras definidas por el gobierno.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (DANE, 2011) 800.000 familias campesinas carecen de tierra y serían entonces

atendidas con asignación de tierras del Fondo. De acuerdo con un ejercicio adelantado por la Universidad de Los Andes sobre los baldíos de la nación (Arteaga, et al., 2017), la disponibilidad de tierras en estas condiciones se encuentra entre 3.945.992 y 5.365.317 hectáreas con las cuales se constituiría el Fondo que proveería entre 4,9 y 6,7 hectáreas a cada una de estas familias. Si bien el Decreto fue declarado exequible por la Corte Constitucional, su aplicación por parte de la Agencia Nacional de Tierras, con los recursos asignados en el Plan de Desarrollo 2018-2022 su ejecución ofrece las limitaciones que se señalan más adelante. En efecto, según los informes de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Contraloría General de la República (CGR), durante 2019 el gobierno reportó haber formalizado o entregado 73.465 hectáreas para pequeña y mediana propiedad (CGR, p. 54). Al no diferenciar, no es posible precisar el cumplimiento de lo establecido con respecto al Fondo de Tierras y se engloba entrega con formalización. De acuerdo con este procedimiento, frente a la meta de los 10 millones de hectáreas para los dos tipos de acciones, el gobierno está cumpliendo con el 8,7% de lo que debería estar haciendo: entregando o formalizando cerca de 833.000 hectáreas anuales.

A propósito de este Fondo cabe mencionar que, como resultado de la consulta sobre el AFP realizada en octubre de 2016, los sectores opuestos al mismo introdujeron dentro de los beneficiarios de estas iniciativas a personas que no corresponden a los propósitos de dotar de tierras a los campesinos sin tierras o con insuficiente dotación de ellas: se trata de “beneficiarios onerosos”, los cuales deberán sufragar algunos de los costos de la formalización de tierra (costos notariales de registro de escrituras y similares, impuestos) decisión, al incluir a estos sujetos dotados de recursos económicos y ubicados en condiciones favorables para gestionar sus solicitudes ante la agencia encargada, necesariamente afecta el conjunto ya precario de las tierras cuya tenencia sería formalizada. Es de tener en cuenta que precisamente, la bolsa de tierras que eventualmente serían formalizadas no cuenta con un inventario razonable, además de estar indebidamente ocupadas en una proporción importante. Por otra parte, asignar el

carácter de “onerosos” por incluir el cobro de gastos de registro notarial a quienes no forman parte de la población a la cual se ha querido dar cobertura por haber sido excluida del acceso adecuado a la tierra implica profundizar la inequidad ya existente en el reparto agrario.

Este es el caso de la norma sobre “sujetos de formalización a título oneroso”, impuesta por los sectores opuestos al Acuerdo y recogida en el Decreto Ley 902 de 2017, dictado para la implementación del AFP, la cual incorpora dentro de los beneficiarios de la formalización a personas que ya disponen de patrimonios superiores a los de aquellos para los cuales fue previsto este beneficio y que son designados así, por cuanto deberán costear algunos de los costos de la formalización. Su inclusión implica la disminución de las superficies acordadas y destinadas para los sujetos de la Reforma Rural Integral, trabajadores con vocación agraria, sin tierra suficiente y especialmente las mujeres y las personas desplazadas por la violencia.

El Acuerdo Final de paz en sus puntos 1 (Reforma Rural Integral) y 4 (Sustitución de cultivos ilícitos) plantea una estrecha interrelación entre ellos en la medida en que las acciones propuestas dentro del primero son requeridas para alcanzar los logros del segundo: la RRI está referida a las condiciones básicas de acceso propiedad y el uso de la tierra en el país, así como a decisiones de la política agraria. Como se señaló previamente, en la medida en que las dirigencias nacionales impidieron la redistribución de la tierra impulsando en su lugar las colonizaciones, estas terminarían convirtiéndose en espacios favorables para la producción de los cultivos de uso ilícito y de sus derivados.

A partir de estas condiciones, la aplicación del punto 1 podría avanzar en las localidades priorizadas (veredas, núcleos veredales, municipios) las cuales serían objeto de intervención en el aseguramiento del acceso a la tierra para quienes no disponen de ella o la tienen en condiciones insuficientes, la formalización de la ocupación, dotación de vías terciarias, electrificación, irrigación y mejoramiento de suelos, dotaciones de salud y educación, apoyos a la comercialización. Estas localidades forman parte de espacios más amplios, son

colindantes con otras veredas y grupos de veredas, con los municipios alrededor de los cuales gira su vida económica, política, social y cultural que actúan como sus epicentros. Así como su marginamiento afecta a los espacios vecinos, su transformación incidirá en ellos, los afectará igualmente, en relaciones de sinergia.

La superación de las brechas que mantienen a estos espacios en condiciones de marginación, a las cuales está asociada su articulación con la economía del narcotráfico, significará su transformación y la desvinculación de las que las articularon con el narcotráfico. Ese será el efecto de la implementación de la Reforma Rural propuesta; de ahí el interés de los agentes de esta economía ilícita de impedir que se atienda esta intervención; realizar la Reforma Rural significará revertir las condiciones que generaron la vinculación de estos espacios con el narcotráfico, es comenzar a poner en camino la superación de las brechas que distancian a estas regiones de las que se encuentran en condiciones menos postergadas.

Dentro de esta perspectiva, la integralidad de la reforma implica su proyección hacia el sistema regional en el que están inscritas las áreas productoras. Han sido configuradas como espacios marginalizados, depósitos de fuerza laboral y de recursos naturales los cuales son absorbidos por las regiones centrales en términos de intercambio desigual, replicando las estructuras y relaciones “centro y periferias”.

### **El problema territorial: la “brecha” y el “desarrollo desigual”**

Distintos estudios sobre las condiciones del campo colombiano señalan la existencia de una profunda “brecha” entre las condiciones del “desarrollo económico y social” de los espacios urbanos y las de las áreas rurales, en particular las caracterizadas como “dispersas” (DNP, 2014), fenómeno que corresponde a lo que en términos teóricos ha sido ubicado en el “desarrollo geográfico desigual” (Harvey). De otra parte, se encuentran ampliamente documentados (DANE y

PNUD, 2011; DNP, op. cit.) varios procesos convergentes como son: la existencia de un sostenido proceso de concentración de la propiedad de la tierra; la subutilización de esta en condiciones que han estado acompañadas por el uso de la violencia y el desplazamiento forzado de más de 7 millones de campesinos.

Como lo han advertido dos estudios en particular, el Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2011) y el Informe de la Misión para la Transformación del campo (DNP, 2014) pesar de los procesos de urbanización de la población y de los espacios urbano-rurales del país, continúa existiendo una proporción relativamente elevada de habitantes en las áreas dispersas. Estas áreas están caracterizadas por bajas dotaciones de infraestructuras y la población asentada en ellas se encuentra afectada por mayores limitaciones en su calidad de vida y una mayor prevalencia de condiciones de pobreza (ibid.). Es precisamente en estas áreas en donde se han localizado los cultivos de hoja de coca, de manera sostenida, con pocas alteraciones, representadas por el afianzamiento de algunos núcleos y la exploración de posibilidades de ampliación (UNODC, 2019).

El Informe de la Misión para la Transformación del campo (op. cit.) advierte en su introducción, cómo durante la década pasada la economía colombiana mantuvo un crecimiento sostenido, el cual, junto con “la expansión de la oferta pública social” incidió en “una mejora de los ingresos de la población”. Anota, no obstante, que estas circunstancias no condujeron a un mejor estar de las gentes del campo, las cuales se mantienen en las condiciones de pobreza registradas de tiempo atrás junto con las carencias de servicios del Estado, las deficiencias de su calidad de vida y en general su acceso a lo que se ha denominado “oportunidades de desarrollo”. Ante estas circunstancias, la propuesta de los analistas es la orientación de la acción estatal hacia medidas que, a través de la superación de las políticas asistencialistas, de la inclusión social y productiva apunte hacia un “cambio estructural” logrado a través la inclusión social y productiva que permita superar los mecanismos de reproducción

intergeneracional de pobreza y desigualdad, mejorando las condiciones de vida de todos los habitantes rurales.

Frente a estos propósitos cabe preguntarse sobre la persistencia de esta brecha de pobreza y condiciones de vida que una y otra vez los planificadores se han preguntado. Existe una apreciación consolidada que advierte la escisión de la realidad en dos ámbitos de la existencia económica y social, tanto en el mapa de las naciones como en su interior y que en términos generales corresponde a los “centros” y las “periferias” como mundos separados. Sin embargo, cabe una mirada distinta: no están separados: están profundamente interconectados; allí no hay “compartimentos estanco”: hay relaciones estrechas, en las cuales los beneficios irrigan a la metrópoli. Visto de otra manera, hay una transferencia desde las periferias hacia los centros, las cuales están directamente relacionadas con los procesos de acumulación (ver Varios, CEPDIPO, 2021).

Es necesario tener en cuenta que el modelo económico vigente, frente al cual los voceros gubernamentales reiteraron que no estaba en negociación, se alimenta precisamente de impedir el acceso a la tierra de los pequeños productores, de expropiarlos por las vías que sean necesarias en los casos en los que dispongan de ellas, con el fin de impedir que sean capaces de generar su abastecimiento alimentario y el del país.

Esta condición, plena pero difícilmente alcanzada en años anteriores, debería ser desmontada para viabilizar la implantación del modelo importador del “libre comercio”, componente de la “confianza inversionista”, bandera hoy reeditada de administraciones anteriores. Vale destacar cómo el Informe sobre el desarrollo de la agricultura del Departamento Nacional de Planeación realizado en 1990 (DNP, 1990) registró cómo entre los años 1975 a 1987 Colombia había alcanzado coeficientes de 100.0 en su oferta alimentaria de productos básicos de su canasta alimentaria.

En los últimos años continúa expresándose un alto nivel de precios de los alimentos, resultante de las condiciones señaladas en términos de la reducida disponibilidad de tierras con la que cuentan los



pequeños productores, principales oferentes de estos renglones, limitaciones en el acceso a tecnología, infraestructuras y participación en los mercados: “el nivel de precios de los alimentos ha sido mayor al nivel de precios de la canasta básica total (para los años 2011-2017) afectando la adquisición de alimentos por parte de los hogares especialmente para aquellos en pobreza monetaria” (DNP, 2018).

Por otra parte, la implementación del AFP ha tenido como hilo conductor la incidencia que una perspectiva política, de una visión de la sociedad y de las relaciones sociales, la cual ha marcado una impronta en lo tocante con el acceso a la tierra y la sustitución de los cultivos proscritos. Se ha hecho evidente cómo esa impronta ha hecho convergencia con las políticas ambientales dirigidas hacia las “áreas protegidas”, y ha resultado permeada por la intención de los sectores terratenientes de impedir, a toda costa, el acceso de los campesinos a la tierra, de hacer de los campesinos los eternos siervos desposeído: una visión que se ha impuesto en quienes diseñan y dirigen estas políticas.

De esta manera, las decisiones de Estado relacionadas con estos campos no solamente no han resuelto los problemas del orden señalado allí, sino que han contribuido a agravar la pobreza rural y la exclusión de gran parte de las poblaciones del campo al acceso a la tierra y a condiciones básicas de bienestar, así como los profundos deterioros del patrimonio ambiental de las y los colombianos.

La incidencia de esta visión ha impedido a los decisores de estas políticas comprender que el camino para una combinación adecuada y eficaz de producción y conservación pasa por una reforma agraria y rural de carácter estructural. No les ha sido posible advertir que una perspectiva diferente permitiría establecer la mejor defensa de las “áreas protegidas”, la cual no se logra persiguiendo y expulsando campesinos. Estos espacios se conservarían asegurándoles tierras adecuadas, cercanas a los mercados, dotadas de vías y servicios, en donde vivir sea un propósito; la mejor defensa para las “áreas protegidas” está en la reforma agraria.

No podemos olvidar que el desarrollo de la sociedad colombiana resultó entrecruzado con la economía internacional del narcotráfico gracias, precisamente, a la decisión de las élites de no hacer esa reforma agraria y en su lugar empujar a las colonizaciones hacia los bordes de la frontera sin el apoyo del Estado. Ha sido la historia reciente y amenaza repetirse en “la última frontera”, en la última posibilidad de asegurar tierras para las comunidades campesinas. Son, sin lugar a duda, los costos que todos pagamos por la obsesión del despojo.

Estos razonamientos conducen a una propuesta no excluyente de las planteadas por el Informe de la Misión pero si orientada hacia otra concepción de la “transformación estructural”: una en la cual, además del “reconocimiento de necesidades y derechos” se construya una relación de equilibrio que permita reubicar los procesos de acumulación en las periferias, modificar los términos del “intercambio desigual”, del “desarrollo desigual”: En este ámbito de redefiniría la función espacial del Estado; apuntaría a fortalecer los procesos de construcción de equilibrios entre los dos espacios, los “centros” y las “periferias”, las cuales, de esta manera dejarían de ser espacios de exclusión.

Un campo central para iniciar la construcción de equilibrios es el de las condiciones de producción de la vida rural, en particular el acceso a los recursos productivos, la tierra en primer lugar, pero no únicamente ella. La Misión, al igual que otros estudios reconoce cómo la ruralidad ha sido el espacio privilegiado de los problemas que han afectado al país y sin necesidad de abundar en el diagnóstico si es importante señalar que las condiciones de marginalización que lo han afectado en diversos grados están directamente relacionadas con el establecimiento y articulación con la economía del narcotráfico, como de manera particularmente certera lo señala el informe más reciente de la UNODC (2020).

El análisis señala cómo la persistencia de las actividades primarias (cultivo, procesamiento primario y etapas iniciales de la comercialización) evidencia la estabilidad de determinados espacios en los cuales se han establecido “enclaves productivos”, zonas

especializadas que han contado con ventajas para la producción, el acceso a tecnología y comercialización de los insumos y la producción. Alrededor de estas áreas se producen exploraciones que no necesariamente se estabilizan y que es en donde se advierten los resultados de cambios técnicos que redundan en aumentos de la productividad, apreciable en la reducción de las áreas sembradas, pero no de la producción.

La comprensión del capital y de la acumulación de capital como relaciones sociales abarca, por extensión, el entendimiento de la pobreza y, más claramente, del empobrecimiento igualmente como relación social. Una y otro tienen un arraigo material, una espacialidad, que se expresa en la conformación de territorios, socialmente producidos, que expresan tanto la acumulación como el empobrecimiento. Ilustran estas condiciones las “ciudades globales” (Sassen, 2012), en donde se acumula y hacia donde se transfiere el valor extraído y, de otra parte, aquellos territorios en donde persiste el empobrecimiento.

En la medida en que los territorios no están aislados, no son “compartimentos estancos”, sino que forman parte del sistema mundial, las relaciones que los vinculan son las que aseguran la acumulación permanente, las que aseguran la existencia del capital. Forman parte, por tanto, de un sistema jerarquizado en sus estructuras “centro-periferias”, en el cual los territorios “centrales” acumulan lo que transfieren desde las periferias, en una relación en la cual la globalización actúa como correa de transmisión de las periferias hacia los centros a nivel mundial. De esta manera, el empobrecimiento, en particular en los territorios rurales, pero no solamente en ellos, persiste como condición para la acumulación (acumulación permanente como condición de supervivencia del capital, como señala Harvey, 2007).

Dado el carácter económico y político de estas relaciones, así exista conciencia sobre la persistencia de la desigualdad y de la pobreza (o del empobrecimiento) y sobre la pertinencia del enfoque territorial como vía para la superación de la pobreza y la exclusión y voluntad para aplicarla, serán necesarias transformaciones estructurales

en las correlaciones de fuerzas que se traducen en la transferencia de valor y, en últimas, en la acumulación. Estas transformaciones implicarán el fortalecimiento de sus comunidades, el fortalecimiento de su identidad, de su arraigo y valoración como punto de partida.

Son procesos profundamente arraigados en la configuración política y económica del territorio nacional, en la construcción del Estado y de las políticas que lo representan en el territorio, entre ellas las políticas de representación, las agrarias y las ambientales. A través de ellas se ha expresado y fortalecido el desarrollo desigual y con él la formación y captación de las rentas derivadas de él, lo que algún colono del Guaviare llamaba “el impuesto de la distancia”.

## **Reflexión final**

Las condiciones que viabilizaron la articulación del país con la economía del narcotráfico están vinculadas directamente con la segregación sistemática de comunidades y territorios desde la construcción del poder y como parte de ella, de la representación política de estas comunidades. Para superar esta vinculación del país con la economía internacional del narcotráfico, su arraigo y sus efectos Colombia deberá iniciar y desarrollar el reconocimiento de las comunidades marginalizadas y de sus territorios por parte del conjunto de la sociedad, la construcción de capacidades y la dotación de recursos para tomar la ruta hacia el equilibrio del conjunto de la sociedad nacional.

Sin embargo, no se trata solamente de superar las vinculaciones con la economía del narcotráfico. Están presentes, en primer lugar, el acceso a la tierra y a los demás componentes de un desarrollo equilibrado de las regiones para las poblaciones excluidas de ellos; superar los efectos que esa exclusión ha generado en la sociedad y en la economía colombianas; trascender las condiciones de “desarrollo desigual” que viabilizaron esta articulación. Se trata de la democratización de la sociedad, de sus expresiones políticas, pero

también económicas y territoriales. Vale recordar cómo el abordaje del punto agrario tuvo un referente central: la desigual distribución de la propiedad de la tierra.

De acuerdo con el análisis de Albert Berry (2002), el país tuvo ante sí una coyuntura favorable para impulsar una transición económica y política hacia su modernización entre los años veinte y treinta del siglo pasado, pero las correlaciones de fuerzas impidieron su concreción precipitándolo hacia la violencia de fines de los años cuarenta. La Ley 135 de 1961 no era una solución de fondo, fue una “ley de compromiso” y el peso de los grandes terratenientes definió sus alcances reales; el rumbo que tomó el país fue el de la guerra; habrá que corregirlo y ante la urgencia de afrontar las tareas de la construcción de la paz está por delante el reconocimiento de los territorios periféricos como punto de partida para una perspectiva ascendente y no excluyente de nuestra sociedad, más “de abajo hacia arriba” que a la inversa, como ha sido hasta el presente.

Más de un año ha transcurrido desde cuando se desató la confluencia de las crisis que hoy agobian al conjunto de la humanidad, una convergencia que ha significado el “aceleramiento del tiempo, el acortamiento del espacio”. Numerosos analistas han abordado sus expresiones y los alcances identificados en distintos niveles de la vida social, económica y cultural. Parece claro que su carácter universal no impide que cada sociedad y, aún más, cada sector de ella experimente, sufra sus embates de manera particular y, en esa misma medida, los interprete y afronte. En nuestro caso, nos asomábamos a un escenario del que ya teníamos algunos antecedentes pero que ha despertado expectativas: el fin de la guerra. Sin desesperanza hay que decir que estamos aprendiendo lecciones dolorosas tanto sobre los factores que han ocasionado la crisis como sobre el carácter de nuestra sociedad. Sobre la gran crisis ya se han avanzado y se avanzarán explicaciones y propuestas; tal vez sobre las dificultades y proyecciones de la construcción de una sociedad pacífica y justa nos falten reflexiones.

## Bibliografía

Arteaga, Julián et al. (2017). *Fondo de Tierras del Acuerdo Agrario de La Habana: Estimaciones y propuestas alternativas*. Bogotá: Universidad de los Andes; CEDE.

Berry, Albert. (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcionara? *Revista de Economía Institucional*, (4), enero, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

CEPDIPO. (2019). La implementación del Acuerdo de paz durante el gobierno de Iván Duque. Tendencia a la perfidia y simulación. En <https://cepdipo.org/portfolio/paz-simulada/#/?playlistId=0&videoId=0>.

CGR. (2020). Cuarto Informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. En <https://www.contraloria.gov.co/documentos/20181/1885365/Cuarto+Informe+de+seguimiento+a+los+recursos+del+Posconflicto++CD+Posconflicto+Final+++2107.pdf/1e132261-e989-4c7f-a243-f4a66bf1b5d3>

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2021). *Informe corto de Gestión Paz con legalidad*. Bogotá: Presidencia de la República.

DANE. (2011). Encuesta Nacional de Hogares 2011. Bogotá: DANE.

DNP. (1990). *El Desarrollo Agropecuario en Colombia*. Bogotá: DNP.

DNP. (2014). *Informe de la Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: DNP.

DNP. (2018). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Bogotá: DNP.

Junguito B., Roberto et al. (2017). Acuerdo de Paz: Reforma Rural, Cultivos Ilícitos, comunidades y costo fiscal. *Cuadernos FEDESARROLLO*, 55, (Bogotá).

Kalmanovitz, Salomón. (2020, 11 de octubre). La economía del narcotráfico. *El Espectador*, (Bogotá).

OXFAM. (2017, mayo). *Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último Censo Agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*. Nairobi: OXFAM Internacional.

Santana R., Pedro. (Coord.). (2021). La alimentación de los y las colombianas es con los campesinos o no es. *Revista SUR*, (Universidad de La Salle). [en prensa].

UNODC. (2019). *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos*. Bogotá: UNODC.

Vargas, Ricardo. (1999). *Fumigación y conflicto. Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*. Bogotá: TM Editores.

Vliet, Geert y Ramírez, Erika. (2019). Delays in the implementation of the rural dimension of the Final Peace Agreement in Colombia: a view from the departments of Caquetá and Putumayo, Presentado en *Land and Poverty Conference*, del 25 al 29 de marzo, Washington, EUA. En <https://agritrop.cirad.fr/592422/7/2019.06.14%20version%2016%20van%20vliet%20and%20ramirez%20Colombia%20Implementation%20of%20the%20rural%20dimension%20of%20the%20Final%20Agreement.pdf>

## **Capítulo 7**

# Injusticias territoriales y la búsqueda por la construcción de paz Colombia: entre las geografías del despojo y la esperanza

*Carolina Jiménez Martín*

### **Presentación**

En noviembre de 2021 se cumplen 5 años de la firma del Acuerdo Final de Paz entre el Estado colombiano, en cabeza del gobierno de Juan Manuel Santos, y la insurgencia de más duración histórica en América Latina como fueron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP. Ese acontecimiento representó un punto de inflexión en las trayectorias sociohistóricas del país en tanto implicó el fin de la confrontación armada entre dos grandes fuerzas en contienda, así como el inicio de un período de reformas económicas, territoriales, sociales y políticas que sentarían las condiciones para transitar hacia una paz estable y duradera.

Ahora bien, surtidos estos 5 años asistimos a un caleidoscopio de asuntos que arroja una multiplicidad de imágenes, miradas, lecturas, sentires e interpretaciones sobre las transformaciones vividas. Aunque el balance de la implementación del AFP, apegado a lo efectivamente acordado, es desolador. También, se han desplegado una



serie de procesos, entre ellos las grandes movilizaciones sociales de 2019 y 2021, que parecen indicar la configuración de un nuevo momento de comprensión y organización social.

La crisis de la implementación es evidente y ha sido documentada desde diferentes organizaciones sociales populares: la COCCAM, la ONIC, el CRIC, el Espacio Regional de Paz del Cauca, la Mesa Humanitaria y de construcción de paz del Catatumbo, la Red de Derechos Humanos del Putumayo, entre otros. Así como desde los equipos de investigación de centros como el CINEP, CEPDIPO, Programa Somos Defensores, entre otros. Los diferentes informes alertan sobre retrasos, dilaciones e incumplimientos frente a lo acordado; situación que ha valido justas caracterizaciones como “la paz pospuesta” (Estrada, 2021) y “la paz negada” (Pérez Esquivel, 2020).

Pese a lo anterior, existen múltiples voces, especialmente de jóvenes, campesinos, mujeres y víctimas del conflicto, que incluso en medio de la crisis social y humanitaria que padecen, apuestan por seguir caminando en la construcción del horizonte de transformación social que se abrió con la firma del Acuerdo de Paz.

Atendiendo a lo anterior, este escrito se ocupa de valorar algunos de los grandes problemas territoriales que pretendían ser resueltos a la luz del AFP y los avances o retrocesos logrados con el proceso de implementación en curso. Para avanzar en esta dirección el documento propone tres apartados. El primero, “Desigualdades e injusticias territoriales en Colombia: las geografías del despojo” propone ciertos rasgos de la formación espacial de Colombia que pretenden ser transformadas bajo una efectiva implementación del Acuerdo de La Habana. Seguido por “El Acuerdo Final de Paz y la búsqueda de la justicia territorial” que plantea algunas ideas que sugieren que el AFP se constituye en una oportunidad política para transitar de unas geografías del despojo hacia unas nuevas geografías de la paz y presenta un balance muy escueto de lo acontecido en estos cinco años. Finalmente, “Geografías de la esperanza: arreglos comunales para el buen vivir” recoge algunos horizontes de disputa que se abren con el AFP.

Esperamos que este texto se sume a las contribuciones que han venido emergiendo en el país sobre el significado territorial de la guerra y la paz y la importancia que tiene el Acuerdo de Paz para impulsar un conjunto de transformaciones socioespaciales fundamentales para garantizar una vida digna para todas y todos.

## **Desigualdades e injusticias territoriales<sup>1</sup> en Colombia: las geografías del despojo**

Las formaciones espaciales<sup>2</sup> reflejan y animan el conflicto y la reproducción de las relaciones de poder presentes en la sociedad en un período histórico. De ahí, que el orden espacial y los paisajes que de este se desprenden, exprese las jerarquías, desigualdades, injusticias

<sup>1</sup> El geógrafo brasileño Milton Santos conceptualiza el espacio como “a geografia poderia ser construída a partir da consideração do espaço como um conjunto de fixos e fluxos. Os elementos fixos, fixados em cada lugar, permitem ações que modificam o próprio lugar, fluxos novos ou renovados que recriam condições ambientais e as condições sociais, e redefinem cada lugar. Os fluxos são um resultado direto ou indireto das ações e atravessam ou se instalam nos fixos, modificando a sua significação e o seu valor, ao mesmo tempo em que, também se modificam (...). O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá. (...) O espaço é hoje um sistema de objetos cada vez mais artificiais, povoado por sistemas de ações igualmente imbuídos de artificialidade, e cada vez mais tendentes a fins estranhos ao lugar e a seus habitantes. Os objetos não têm realidade filosófica, isto é, não nos permitem o conhecimento, se os vemos separados dos sistemas de ações. Os sistemas de ações também não se dão sem os sistemas de objetos” (2008, pp. 61-63). De esta manera, el espacio involucra una dimensión material y social. Se trata de un sistema relacional físico, cognitivo y emocional. De ahí la insistencia en una relación orgánica entre los fijos (objetos/recursos) y los flujos (acciones/relaciones de poder).

<sup>2</sup> Edgar Novoa propone la categoría de espacialidad para el análisis de las formaciones espaciales existentes en un momento histórico específico: “La espacialidad no es un producto dado y final, tampoco es un mero reflejo o producto de las transformaciones sociales, es un constante proceso social antagónico de producción y reproducción, por lo tanto, ella es ‘a la vez resultado/encarnación y medio/ presuposición de relaciones sociales’, dentro de una dinámica social que “debe ser vista a la vez como formadora de espacio y como espacio contingente, un productor y un producto de la espacialidad” (Soja, 1989, p. 129; Novoa, 2016, p. 65).

y desequilibrios del orden social: es decir, las geografías y las geometrías del poder.

No pueden examinarse los fenómenos espaciales al margen de los sociales o políticos y, a la vez, los hechos políticos no pueden entenderse al margen de los constructos espaciales de cada sociedad. Por lo tanto, habría que evitar con ahínco una teoría política que intente operar en el seno de una ciencia del espacio inútil, que, como señala Henri Lefebvre, “se dispersa y se pierde en consideraciones variadas sobre lo que hay en el espacio, o sobre el espacio abstracto” (1974, p. 164) –y esto es así, porque no existe un espacio separado e independiente de cada sociedad concreta–, pero los hechos políticos no pueden ser explicados sin tener en cuenta los contextos, discursos y prácticas espaciales en los que se producen y que producen (Cairo, 2013, p. 795).

Ahora bien, la capacidad política de las fuerzas y los sujetos para ordenar el territorio varía atendiendo a distintos asuntos. En el caso de las formaciones espaciales capitalistas se privilegia el proceso económico y las imbricaciones que este tiene con formas de control político y militar de las poblaciones y sus territorios.

En Colombia la formación socioespacial de las últimas décadas, coincidente con el despliegue de la globalización neoliberal,<sup>3</sup> ha implicado una reorganización productiva y especulativa, con dramáticas implicaciones en términos de usos, actores, objetivos, modos y técnicas para usar y abusar de los territorios, especialmente rurales. De ahí que el Acuerdo Final de Paz tiene entre sus propósitos generar

<sup>3</sup> Al respecto se propone recuperar la categoría de geografías de la acumulación propuesta por el geógrafo David Harvey: “Marx reconocía que la acumulación de capital se produce en un contexto geográfico y que a su vez produce tipos específicos de estructuras geográficas (...) la acumulación de capital está avocada a ser geográficamente expansiva, y a serlo mediante reducciones progresivas de los gastos en comunicación y transporte (...) la emergencia de una estructura espacial específica con el ascenso del capitalismo no es un proceso libre de contradicciones. Para superar los obstáculos espaciales y aniquilar el espacio mediante el tiempo, se crean estructuras espaciales que acaban por convertirse ellas mismas en obstáculos para la nueva acumulación” (2001, pp. 255, 262, 265).

una serie de transformaciones que reviertan aspectos nodales del orden territorial existentes y abran caminos en horizonte de una justicia territorial.

A continuación, se proponen algunos rasgos de la formación espacial de Colombia que bien pueden nombrarse como las geografías del despojo, geografías que pretenden ser transformadas bajo una efectiva implementación del Acuerdo de La Habana.

### ***La organización productiva y rentística del territorio se subordina a las condiciones de valoración del capitalismo mundial***

El patrón de acumulación neoliberal tiene como principio organizador de la espacialidad la extensificación e intensificación de los usos productivos y rentísticos de los territorios. De ahí que en Colombia se han impulsado una serie de adecuaciones institucionales y territoriales que le permitan al país ser competitivo en la economía mundial.

Los cambios operados han transformado los renglones productivos de la economía nacional y han determinado adecuaciones territoriales importantes. Al respecto, es dicente el impacto en términos de: 1) desindustrialización nacional y desmantelamiento de capacidades industriales instaladas y la reorientación hacia la prestación de servicios destinados principalmente a los mercados externos a través de formas espaciales como las zonas francas; 2) achicamiento del sector agrícola y la economía campesina y como correlato crecimiento de economía rural empresarial y la ampliación de las actividades agroindustriales y minero-energéticas.

El sector agrícola, en especial la economía campesina, ha sido de los más golpeados con la implementación de nuevas formas de “integración” en la economía mundial como son los TLC. En un estudio elaborado por la Red Colombiana de Acción Frente al Libre Comercio (2017) se muestra como en 2014 “Colombia exportó 953.000 toneladas de alimentos a Estados Unidos, importó 5.100.000 toneladas desde ese país”. Los productos que más se han visto afectados en este

intercambio son el trigo, el arroz, el lacto suero y la leche en polvo; seguidos por carne de pollo, zanahoria, carne de cerdo, maíz amarillo, maíz blanco productos en los que el país cuenta con una trayectoria histórica de producción (Barberi, 2015).

De ahí que el estímulo a la producción agropecuaria y la economía campesina sea uno de los asuntos nucleares del componente de Reforma Rural Integral en el AFP. También, recordemos que entre los puntos que las FARC-EP llevaron a la mesa de negociación y fue rechazada por el gobierno de Juan Manuel Santos, fue justamente una revisión al TLC con los EE. UU.

***La formación espacial consolida un sistema urbano que aumenta la concentración económica y demográfica en 7 ciudades profundizando las desigualdades territoriales y las dinámicas de subordinación y subsunción de lo rural frente a lo urbano***

La reconfiguración de la geografía urbana impulsada desde finales del siglo XX ha acelerado el crecimiento de las grandes aglomeraciones: 1) Aumentando la concentración de trabajo y capital en pocas ciudades; 2) Promoviendo una organización regional y territorial subordinada a la lógica de la gran ciudad (subordinando las formas rurales a todo este proceso); y, 3) Ajustando las formas espaciales urbanas en función de una economía orientada a la venta de servicios.

En Colombia observamos que, aunque en términos de extensión los centros urbanos ocupan una pequeña área del territorio nacional<sup>4</sup> (alrededor de 500.000 hectáreas, las cuales representan tan solo un 0,5% del total del área continental), estos determinan los patrones de ordenamiento de la formación espacial en su conjunto. Esta

<sup>4</sup> El territorio nacional tiene una superficie de 207.040.800 hectáreas, de las cuales 92.866.000 corresponden a la superficie marina. El uso de la superficie del área continental tiene una orientación especialmente rural y con destinación prioritaria de conservación ambiental, aproximadamente un 60%. El 23% tiene una destinación de uso para producción (IGAC, 2012).

pequeña proporción de ocupación del espacio geográfico contrasta con el alto porcentaje de población que vive en ellos.<sup>5</sup>

La aceleración de los procesos de urbanización y la consecuente concentración demográfica y económica en las grandes ciudades (control de flujos de capital y de condiciones de explotación de la fuerza de trabajo) ha tenido un impacto significativo en la configuración del mundo rural<sup>6</sup> y la crisis del sector agrícola, especialmente de las economías campesinas y étnicas. Existen, entre otros, dos factores que vale la pena analizar. Por una parte, el despoblamiento del que han venido siendo objeto los municipios predominantemente rurales bien sea por decisión de la población más joven de migrar a la ciudad a buscar fuentes de trabajo con “mejores ingresos” o por los procesos de despojo y desplazamiento forzado impulsados por actores económicos y armados que quieren tener el control de territorios estratégicos para la nueva apuesta productiva del mundo rural. Y por la otra, por la reconversión productiva del mundo rural en donde se busca desplazar la economía agrícola y campesina por la agroindustria, energética y minero-extractiva que emplea poca fuerza de trabajo y tiene al empresario rural y las ETN como los sujetos protagónicos del proceso.

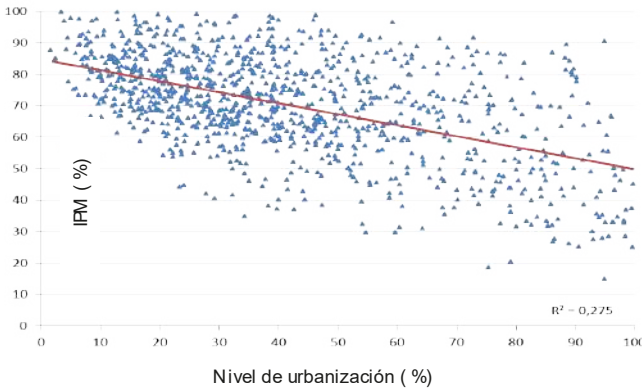
Esta organización espacial soportada en la concentración económica y la densificación poblacional profundiza las desigualdades territoriales y los indicadores de pobreza multidimensional (IPM). De ahí que se pueda establecer una relación directa entre mayor grado de urbanización y menor pobreza multidimensional. El reconocimiento de esta brecha entre el mundo urbano-rural es manifiesta en el AFP. Por tanto, uno de los objetivos que persigue los Programas de

<sup>5</sup> La población rural remota es del 11% y se encuentra ubicada en 60% del territorio nacional. Mientras que la predominante urbana es el 53% y se concentra en el 3% de la superficie (DNP, 2019; DANE, 2019; DNP- RIMISP, 2018).

<sup>6</sup> “En 1965, debido al proceso de industrialización y el avance en la infraestructura de transporte, la población urbana del país superó a la rural. En 2010, la población urbana (34,8 millones) triplica a la rural (11,5 millones). Se proyecta además que para 2050, la población urbana sume 54 millones de personas frente a unos 8,8 rurales” (Ramírez y Para, 2013, p. 10).

Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) es justamente lograr un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad.

Gráfico 1. Nivel de urbanización vs. IPM



Fuente: DNP (2018). Basado en datos del DANE, censo general de 2005. Cálculos DNP.

Tal como lo advierten Garay y Espitia (2019), el grueso de los municipios del país tiene una escasa o inexistente autonomía financiera, de ahí que no puedan impulsar propuestas de desarrollo territorial que les permitan atender las necesidades más sentidas de sus comunidades.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> “La producción nacional no se genera de manera simétrica en el territorio. Esa distribución espacial/territorial impacta diferencialmente la generación de empleo, ingresos y recursos fiscales, afectando la provisión de bienes y servicios locales que las entidades territoriales deberían proveer a sus conciudadanos (...) El producto Interno Bruto en 2017 ascendió a 957 billones de pesos de 2018, lo que equivale a un nivel medio de aproximadamente 19.4 millones de pesos de 2018 por habitante. A su vez, el valor agregado representó aproximadamente el 91% del PIB, al haber ascendido en 2017 a 870 billones de pesos de 2018 (...) 11 municipios –de los 1.122– concentran cerca de la mitad del valor agregado, entre ellos Bogotá (26%), Medellín (7%), Cali (4%), Barranquilla (3%), Cartagena (2,4%), Bucaramanga (1,6%), Barrancabermeja (1,2%) y Villavicencio, Yumbo, Pereira e Ibagué con el 1% cada uno. En otros términos, en 1.111 municipios se genera prácticamente la mitad del valor agregado en Colombia,

***La reconfiguración de la geografía rural transforma los usos productivos del territorio privilegiando la vocación extractivista, rentística y agroindustrial en detrimento de actividades agrícolas históricamente orientadas hacia el mercado interno y desarrolladas por el campesinado***

Un primer cambio para destacar en la nueva geografía de la ruralidad en Colombia se vincula con los *usos productivos, especulativos y rentísticos del territorio*. En las últimas décadas se ha asistido a una sobreutilización de los suelos rurales en actividades poco productivas y con baja tasa de empleabilidad como son la ganadería extensiva, los cultivos agroindustriales y las actividades minero-extractivas.

Este comportamiento en los usos rurales del suelo nos indica un desaprovechamiento del potencial agrícola y un predominio de actividades rentísticas para el control de la tierra y los territorios; afianzando las correlaciones conocidas históricamente entre poder de la tierra y el fortalecimiento del poder político y generando un desplazamiento en el sujeto central de proceso: se asiste remplazo del campesinado por el empresario rural.

Un segundo cambio para destacar se vincula con el *incremento en los niveles de concentración de la tierra y extranjerización de los predios rurales*. Estos fenómenos guardan un vínculo estrecho con los conflictos por el uso del suelo. Un estudio reciente de la Contraloría General de la Nación indica que,

De acuerdo con la estructura de la propiedad rural en Colombia, se puede establecer que el país continuó sin posibilitar una redistribución de este factor productivo, siendo constante su concentración en contravía del mandato constitucional y los objetivos trazados por la Ley 160 de 1994 y sus normas precedentes (Contraloría, 2017).

La concentración de la tierra encuentra en la desactualización del catastro rural un incentivo para estimular usos improductivos y

---

en comparación con la ciudad Capital que aporta por si sola el 26%" (Garay y Espitia, 2019, pp. 217-218).



rentísticos y no pagar ningún tipo de tributación al Estado. Según datos del DNP (2015) 42% del área contaba con información catastral actualizada y el 56% del área desactualizada. De ahí que tanto el Fondo de Tierras como el Catastro Multipropósito sean asuntos nucleares del componente de Reforma Rural Integral en el AFP.

Otro elemento que se advierte en este segundo cambio es el vinculado con la tendencia a aumentar la extranjerización de la tierra. Estudios de la FAO (2017) y la Contraloría (2017) indican que en regiones como Montes de María y el departamento del Meta se ha identificado acumulación de baldíos por extranjeros, situación que ha repercutido en el incremento del precio del suelo y en consolidación del fenómeno de *land grabbing* y que fue problematizada en La Habana por parte de las FARC-EP.

Aunado a lo anterior es importante señalar que este modelo de concentración y extranjerización se ha beneficiado/soportado en el desplazamiento masivo de la población en el marco del conflicto armado.

Un tercer cambio se vincula con el *fortalecimiento y ampliación de la oferta minero-energética en vastas zonas rurales del país*. Durante lo corrido del siglo XXI las diferentes administraciones nacionales han encontrado en el sector de minas y canteras una fuente importante de financiamiento y crecimiento económico.<sup>8</sup> Esto fue particularmente advertido durante la primera década del presente siglo donde los precios de las *commodities* en el mercado mundial ampliaron los flujos de capital hacia las economías dependientes.

Sin embargo, pese al alto valor económico reconocido por los gobiernos nacionales y departamentales, es claro que su aporte en

<sup>8</sup> El gobierno de Juan Manuel Santos ubicó al sector minero-energético como motor de la estrategia de desarrollo rural, de ahí que generó ampliaciones para explotación de yacimientos no convencionales, implementó tecnologías de recobro para yacimientos existentes, promovió la articulación interinstitucional entre el ministerio de minas y ambiental para optimizar los tiempos de licenciamiento, entre otras medidas.

términos totales a la producción interna no es tan significativo como otro tipo de actividades económicas.

Aunado a lo anterior se destaca que este tipo de vocación productiva del uso del suelo, al igual que lo advertido para el desarrollo agroindustrial, tiene un carácter extensivo y con amplia participación de capital extranjero.

La predominancia que ha cobrado este sector económico ha generado cambios en los usos productivos, ambientales y sociales del territorio. La llegada de las mineras ha desincentivado el desarrollo agrícola y ha impulsado una transición del campesino hacia el obrero/operario del campo petrolero o la minera. También, ha alterado la organización espacial de las cabeceras municipales destacándose el alza y especulación con el precio del suelo. Es necesario destacar que dichas transformaciones no vienen acompañadas del despliegue de capacidades instaladas, que les permitirían a los pobladores de estos territorios impulsar desarrollos productivos más allá de las actividades extractivas, situación alarmante cuando se agote este tipo de recursos finitos y no renovables. Esta situación fue problematizada por las FARC-EP e incluidas en las denominadas salvedades a lo acordado.

Un cuarto cambio para destacar en la nueva geografía de la ruralidad en Colombia se vincula *con la configuración de territorios estratégicos para el despliegue de economías ilegales* (drogas, armas, minería, tráfico de personas, entre otros). Estos territorios son controlados por grupos armados, especialmente por paramilitares, quienes definen formas de ocupación, rutas y corredores, patrones de relacionamiento social, entre otros asuntos.

Durante el siglo XXI los cultivos de coca para propósitos ilícitos se multiplican tanto en número de hectáreas como de territorios impactados, quintuplicando la superficie sembrada a inicios de la década del noventa. Los territorios con estos cultivos tienen una alta presencia armada y coinciden con las regiones periféricas con mayor índice de ruralidad, de pobreza multidimensional y de precaria infraestructura vial y agrícola. Esta situación es reconocida en el

punto 4 del AFP y pretende ser resuelta a través de una implementación efectiva del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito PNIS.

De esta manera, la consolidación de economías criminales en varias regiones periféricas del país ha sido determinante para la transformación de la geografía económica. En todo caso es importante señalar que, aunque el negocio del narcotráfico es una fuente importante de acumulación de capital, los territorios de siembra y producción no son lugares donde retorna el capital, el mayor impacto económico se observa sobre la especulación del salario real en dichos territorios. Por el contrario, en términos de circulación de capital, se destaca los centros de consumo o las grandes aglomeraciones urbanas en donde se intenta buscar espacios de valorización económica que permitan reinversiones productivas y blanqueamiento del dinero ilícito.

Un quinto cambio para destacar en la nueva geografía de la ruralidad en Colombia se vincula *con el sistema de conexión multimodal 4G impulsado desde principios del siglo XXI*. Aunque cumplidas dos décadas de iniciado este proceso aún se visibilizan importantes vacíos (asociados con déficit presupuestarios y altos niveles de corrupción) los trazados son indicativos del proyecto de conexión territorial perseguido: 1) Ampliación de la navegabilidad fluvial con el aprovechamiento de 18.225 km de ríos y el aumento del 30% de la carga movilizada por ríos; 2) Incremento del kilometraje de la red férrea en operación comercial pasando de 420 a 1077 km; 3) Rehabilitación de 1.400 km de carreteras 4G y 15.000 km de vías rurales intervenidas; y, 4) Ampliación de aeropuertos y puertos para agilizar y recortar los tiempos de carga (Agencia Nacional de Infraestructura, 2019). La propuesta de conexión multimodal refuerza los corredores que conectan los grandes centros urbanos con los puertos y las salidas del país, agilizando las conexiones para la integración continental y transnacional. En contraste con esta orientación externa el AFP hace énfasis en la conectividad interna del mundo rural, especialmente de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto. De ahí, que

el AFP establece la creación de un Plan Nacional de Vías Terciarias el cual tendría entre sus haberes el fortalecimiento del mercado interno especialmente en lo referido con la circulación de alimentos producidos por las familias campesinas.

## **El Acuerdo Final de Paz y la búsqueda de la justicia territorial**

La firma del AFP se constituye en el acontecimiento más importante de la historia política reciente de Colombia. Lo acordado en los temas de tierras, participación política, fin del conflicto y garantías de seguridad, cultivos de uso ilícito, víctimas y justicia, ha sido valorado como los cimientos fundamentales para abrir y avanzar en un escenario de construcción de paz. Así ha sido reconocido por una multiplicidad de actores sociales, políticos y económicos a nivel nacional e internacional.

Tal como se advirtió en el apartado anterior, el impacto territorial que debería tener una implementación efectiva del AFP nos arroja, entre otros, los siguientes elementos:

- Contribuir a resolver las inequidades entre el mundo urbano y rural a través de la implementación de planes nacionales de las RRII en educación, salud, vivienda y erradicación de la pobreza; y en infraestructura vial, de riego y eléctrica. Así como los planes de desarrollo con enfoque territorial PDET. Se trataría de romper la articulación subordinada del campo a la ciudad y construir una relación soportada en las sinergias territoriales.
- Transformación estructural del campo y desarrollo integral:
  - a) el fortalecimiento de la economía campesina y étnica; b) democratización del acceso a las tierras; c). formalización de la propiedad; d) impulso a proyectos productivos; e) fortalecimiento de la producción alimentaria; f) solución de conflictos de tenencia y uso; g) estímulo a la economía solidaria y

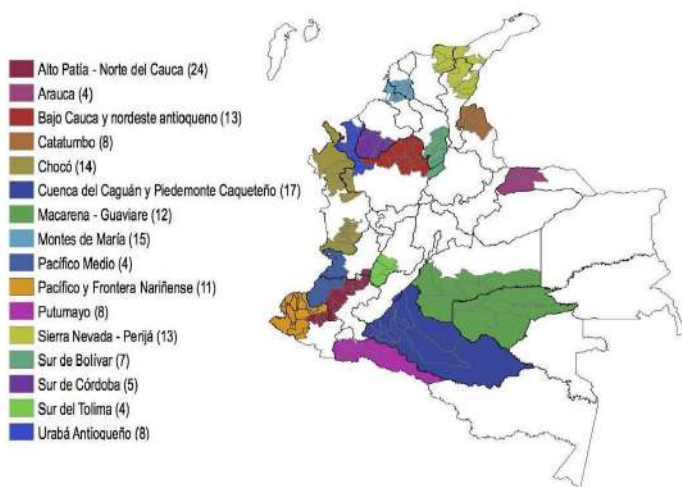
cooperativa; y, h) formalización laboral. Se trata entonces de volver a situar a la economía campesina como eje protagónico y ordenador del mundo rural. Intentando de esta manera, contener y revertir, la configuración territorial propia de la nueva geografía rural.

- Cuidado y protección ambiental a través del cierre de la frontera agrícola, el cuidado de zonas de especial interés ambiental, formulación e implementación de un plan de zonificación ambiental y el reconocimiento de figuras comunitarias territoriales como las Zonas de Reserva Campesina, los resguardos indígenas y los territorios étnicos. Esta dimensión supone el reconocimiento del fuerte impacto que está teniendo sobre la naturaleza el modelo de acumulación en curso.
- Reparación territorial y ampliación de la representación política de los territorios víctimas de la guerra mediante la creación de figuras como las Circunscripciones transitorias especiales de paz, ubicación de puestos de votación rural, fortalecimiento de los procesos de planeación territorial participativa, procesos de reconstrucción de verdad y memoria. Este ejercicio implica, entre otras cosas, generar condiciones para el retorno de la población víctima de la guerra a los territorios priorizados para la implementación de lo acordado.
- Garantías de seguridad humana y territorial mediante la dejación de armas por parte de las FARC-EP, la implementación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, los programas de comunidades rurales, el desminado humanitario, entre otros asuntos. Esto en efecto, implica un combate al paramilitarismo, especialmente en las regiones que se ha perfilado una geografía económica soportada en las economías ilegales.
- Solución definitiva al problema de las drogas ilícitas con la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, los programas de prevención y salud

pública y el combate a los narcotraficantes y redes de acción que no incluyen los campesinos cultivadores y recolectores.

El Acuerdo Final significa, entonces, una oportunidad política para transitar de unas geografías del despojo hacia unas nuevas geografías de la paz. La fase de implementación sugería recorrer ese camino. De ahí que entre las primeras acciones se destaca la definición de los territorios priorizados<sup>9</sup> para la paz que comprende 16 regiones y 170 municipios:<sup>10</sup>

*Mapa 1. Implementación territorial del AFP*



Fuente: Elaboración propia con base en datos disponibles.

Ahora bien, pese al potencial transformador que acompaña lo acordado en La Habana, el balance sobre la implementación territorial surtida

<sup>9</sup> Las variables analizadas para la priorización territorial son: a) Pobreza (índice de pobreza multidimensional rural); b) Conflicto armado (intensidad de la confrontación armada y victimización); c). Debilidad institucional (esfuerzo integral de cierre de brechas); y, d) La presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales (hectáreas de cultivos, contrabando, explotación ilegal).

<sup>10</sup> En un inicio la propuesta de FARC estuvo orientada a priorizar 320 municipios y el gobierno de Juan Manuel Santos propuso 110.

en estos cinco años resulta a todas luces desalentador. Los avances son precarios y en muchos casos se distancian significativamente de lo acordado. De ahí que centros de estudio que hacen seguimiento a la implementación del Acuerdo, como es el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO, 2019), han formulado tesis referentes a: la perfidia, la ausencia, la desfinanciación, la simulación y la postergación de la paz. Elementos que bien podrían recogerse en lo que magistralmente Adolfo Pérez Esquivel caracterizó como la “paz negada”.

En una reciente elaboración sobre el balance de la implementación territorial advertimos que,

Los avances en términos de la denominada territorialización de la paz son escuetos, por no decir desalentadores. La violencia estructural, en lugar de estar en camino de superación, pareciera acentuarse y asumir nuevos rasgos, haciendo de los territorios espacios sociales que condensan y acentúan las conflictividades existentes, agregándoles nuevas modalidades. Las figuras territoriales creadas por el Acuerdo de paz no se corresponden fielmente a lo acordado; lo acontecido con los 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial reducidos a “hojas de ruta” (...) ejemplifican esta cuestión. De igual manera, se registra una resistencia sistémica a la adopción de políticas que permitan la desconcentración y democratización de la tierra y el quiebre de los desequilibrios y las violencias en los territorios. En el mismo sentido, se identifica una reticencia de la fracción más conservadora del bloque en el poder a permitir la representación política de los territorios víctimas del conflicto. Así las cosas, los avatares sufridos por el proceso de implementación territorial advierten sobre los riesgos y desafíos que enfrenta la construcción de la paz en Colombia (Estrada et al., 2021, pp. 23-24).

Un balance muy escueto de lo acontecido en estos cinco años en términos de territorialización de la paz nos arroja el siguiente panorama:

- Se mantienen las Inequidades urbano-rural, incluso se profundizan en un contexto de pandemia: No existen avances efectivos en la implementación de los planes nacionales

rurales (CEPDIPO, 2019). Estos deberían conducir a la reducción de los niveles de pobreza multidimensional, mejorar las condiciones de acceso a educación y salud, y resolver la infraestructura básica de conectividad. En tanto no se registre una implementación difícilmente se podrán superar los rezagos y la subordinación del mundo rural frente al urbano.

- Políticas públicas fragmentadas sin orientación regional: Aunque iniciado el 2020 se registra la existencia de los 16 Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y para el 2021 su concreción técnica en 5 hojas de ruta (Putumayo, Catatumbo, Sur de Córdoba, sur de Bolívar y Montes de María), lo cierto es que estos más que sentar las bases para una transformación regional y una integración urbano-rural, se han volcado prioritariamente hacia la solución de NBI (acciones propias de las administraciones municipales). Así las cosas, más que planes de desarrollo territorial que propongan orientaciones socio-productivas y ambientales para las regiones, lo que se tiene es un listado de iniciativas fragmentadas que resuelven vía acuerdo de paz las responsabilidades misionales de las entidades territoriales. El balance en términos de implementación del PNIS y la sustitución de cultivos de uso ilícito también es desalentador. Al respecto, Estrada et al. (2021a) señalan que los PDET, “(...) se adelantaron sin una estrategia de planeación consistente en lo técnico ni coherente en lo instrumental, especialmente en lo referido a su articulación con los planes nacionales sectoriales de la RRII. Tampoco, muestran congruencia frente a los recursos presupuestales efectivos para la implementación. Por ello, se han advertido múltiples inconsistencias respecto a la estimación de los costeos” (CEPIDO, 2021b). La estrategia de planeación derivó en una lógica de municipalización que no tenía entre sus propósitos un impacto regional efectivo. De ahí que más que una transformación subregional, los PATR se limitan a meros ajustes locales para



una pretendida solución de las necesidades privilegiadas por las poblaciones, frente a las cuales ya existía una obligación del Estado antes de la firma del Acuerdo”.

- La estructura inequitativa de la tierra se mantiene con tendencia a fortalecerse bajo el nuevo catastro: El mapa de concentración de la tierra no ha tenido ninguna modificación tras la firma del AFP. El Fondo de tierras solo ha entregado 231.892 hectáreas, de las cuales 229.636 estuvieron destinadas a comunidades étnicas y tan solo 2.257 a población campesina (Alta Consejería, 2021, p. 62). Esto representa el 7,7% en 5 años; lo que deja un rezago del 93%. La naturaleza democratizadora e incluyente del catastro multipropósito ha sido distorsionada por una apuesta por la modernización del mercado de tierras según se puede inferir de la lectura del documento CONPES 3.958 de 2019 (CEPIDPO, 2020).
- Subrepresentación política y pocos escenarios de incidencia en los foros nacionales: La reticencia de ciertos sectores políticos truncó en un inicio el acto legislativo que creaba las 16 Circunscripciones especiales transitorias de paz. De esta manera, a 16 regiones víctimas de la guerra y con un elevado índice de subrepresentación política se les ha negado la posibilidad de tener una representación parlamentaria. Esto tiene implicaciones en la incidencia política que se puede hacer en la planeación nacional y departamental, en la asignación de recursos para el desarrollo territorial, entre otros asuntos. Afortunadamente, el pasado mayo la Corte Constitucional votó favorablemente una acción de tutela que permite su reactivación, esta situación conduciría a que para las elecciones de 2022 se asistiría a este proceso electoral.
- Violencia política y militarización territorial: Pese a la existencia de instrumentos tan valiosos como el SISEP y su instancia de alto nivel son dramáticas las cifras de violencia política en

los territorios priorizados para la implementación del AFP. Según estimaciones a cinco años de suscrito lo acordado han sido asesinados alrededor de 300 excombatientes de FARC-EP y más de 1.000 líderes y lideresas sociales y defensores de derechos humanos. Las mayores cifras de violencia se registran durante el gobierno de Iván Duque, estas acciones se centran en su mayoría en territorios PDET (ver tabla).

*Tabla 1. Asesinatos de liderazgos sociales y exintegrantes de las FARC-EP 2020-2021 - Subregiones PDET*

Subregión PDET		Líderes y lideresas sociales				Exintegrantes FARC-EP			
		2020	%	2021	%	2020	%	2021	%
1	Alto Patía - Norte del Cauca	82	26	10	14	4	6	4	15
2	Arauca	1	0	1	1	0	0	1	4
3	Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	16	5	8	11	1	2	1	4
4	Catatumbo	9	3	0	0	1	2	1	4
5	Chocó	2	1	0	0	1	2	0	0
6	Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	11	4	2	3	5	8	3	12
7	Macarena - Guaviare	4	1	1	1	12	19	3	12
8	Montes de María	0	0	0	0	1	2	0	0
9	Pacífico Medio	4	1	0	0	2	3	0	0
10	Pacífico y Frontera Nariñense	31	10	7	9	2	3	1	4
11	Putumayo	22	7	3	4	8	13	2	8
12	Sierra Nevada - Perijá	4	1	2	3	0	0	0	0
13	Sur de Bolívar	3	1	1	1	1	2	0	0
14	Sur de Córdoba	13	4	1	1	0	0	0	0
15	Sur de Tolima	0	0	1	1	1	2	0	0
16	Urabá Antioqueño	1	0	1	1	1	2	0	0
Total regiones PDET		203	65	38	51	40	63	16	62
Total Nacional		310	100	74	100	64	100	26	100

Fuente: Estrada et al. (2021b), con base en datos de INDEPAZ (2020, 2021).

La mayoría de estos liderazgos estaban comprometidos con la implementación del Acuerdo de Paz, la restitución de tierras y la sustitución de cultivos de uso ilícito.

Este panorama se complejiza durante el gobierno de Iván Duque quien, a través de la creación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral, denominadas también zonas futuro, pretende vía una acción militarizada lograr la transformación productiva de los territorios y la formalización de la propiedad de la tierra (Presidencia de la República, 2019), en especial en aquellos territorios de alto interés nacional (Decreto 2.278 de 2019). A fines de 2019 se definieron 5 zonas futuro: Pacífico nariñense, Catatumbo, Bajo Cauca y Sur de Córdoba, Arauca, Chibiriquete y PNN aledaños. Estos territorios son estratégicos tanto por su riqueza minero-energética como por su posición geográfica al ser zonas de frontera.

A través de estas formas espaciales el gobierno del Centro Democrático pretende intervenir militarmente ciertos territorios que son geopolítica y geoeconómicamente estratégicos. En efecto, se trata, por una parte, de contener dinámicas de resistencia sociopolíticas y territoriales que ponen en cuestión el proyecto hegemónico (todas las expresiones de la rebelión campesino-rural); y, por la otra, garantizar el despliegue de las geografías de acumulación que persiguen la extensificación e intensificación de los usos productivos, especulativos y rentísticos de los territorios, en sus formas legales e ilegales (minería, agroindustria, hidrocarburos y cultivos de uso ilícito) (Jiménez, 2020, p. 296).

En junio de 2020 se establecieron tropas del Comando Sur de los EE. UU. en estas 5 subregiones. Entre las consecuencias que se puede desprender de su accionar se destaca:

Tratamiento militar vs acuerdos sociales: El accionar de la SFAB para el pretendido combate al narcotráfico profundizaría el uso de dispositivos militares para acelerar la erradicación de los cultivos de uso ilícito, desconociendo los programas de sustitución concertada acordados en La Habana (...). Desconocimiento de facto del tratamiento

penal diferencial: (...) el tratamiento militar de estos territorios indicaría un tratamiento penal del campesinado que por las circunstancias socioeconómicas debe participar en este tipo de cultivos de uso ilícito (...). Obstaculización de los desarrollos territoriales alternativos: El fortalecimiento del accionar militar (bajo el ropaje de *logistics, services, and intelligence capabilities*) se constituye en un obstáculo fundamental para la materialización de los programas de desarrollo con enfoque territorial PDET y los planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo PISDA. (...) Criminalización de la protesta social: La Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (Coccam) ha denunciado el asesinato y acciones violentas contra los campesinos movilizadas en contra de los procesos de erradicación forzada de los cultivos de hoja de coca a manos del ejército nacional. Existe una importante preocupación en los territorios de que estas acciones militares se incrementen con el despliegue de la “asistencia” de la SFAB. (...) Crisis humanitaria y menores garantías de seguridad: La SFAB llega a asesorar brigadas de fuerzas especiales como son la Vulcano, Omega y Hércules, las cuales han sido denunciadas por comunidades rurales por la violación de sus DD. HH. y por profundizar dinámicas de desplazamiento forzado debido a la confrontación militar que despliegan en sus territorios (...). Transnacionalización de la guerra: Desde diversos frentes se ha advertido sobre los riesgos que encarna la llegada de la SFAB para el proceso democrático en Venezuela (Jiménez, 2020, pp. 307-308).

Como se puede apreciar el balance es bastante desalentador. El enfoque territorial ha sido distorsionado en su carácter multidimensional, integral y participativo cerrando la posibilidad de alcanzar los objetivos perseguidos. El objetivo estratégico de caminar hacia un horizonte de paz territorial se ha visto truncado por intereses políticos, económicos y mafiosos que tienen afianzado su poder en los territorios. En efecto, implementar de manera efectiva lo acordado implica sentar las bases para transformar las geografías y las geometrías del poder presentes en los territorios. Esto es, desmontar la estructura terrateniente, el control territorial de los narcotraficantes y sus grupos armados, y diezmar el poder político de los gamonales

y las familias políticas en vastas regiones del país; así como consolidar condiciones para que el campesinado, los pueblos étnicos y los trabajadores rurales tengan condiciones dignas para permanecer en sus territorios.

Es importante insistir en que una implementación efectiva del Acuerdo Final de Paz (AFP) puede generar condiciones de integración y transformación regional para avanzar en el cierre de brechas entre el campo y la ciudad y mejorar las condiciones de vida de las comunidades étnicas y campesinas que habitan los territorios rurales.

## **Geografías de la esperanza: arreglos comunales para el buen vivir**

Por geografías de la esperanza referimos a aquellas formas de organización territorial que afirman los valores comunales y comunitarios y que se ordenan atendiendo a la lógica del bien común para la comunidad. Por tanto, se constituyen en formas contestatarias y de resistencia a la racionalidad dominante. El sentido de la esperanza implica ordenes espaciales que permitan y soporten un proyecto de emancipación social<sup>11</sup> que este a favor de la “forma natural” de la vida” (Bolívar Echeverría, 2013).

Las geografías de la esperanza implican la eliminación de las geografías opresoras que refuerzan las relaciones y posiciones de clase (Said, 2016),

<sup>11</sup> Harvey contribuye a esta discusión a través de su reflexión sobre las geografías de la libertad. El geógrafo británico se interroga por ¿qué clase de conocimiento geográfico y ecológico se precisa para formular adecuadamente un proyecto cosmopolita? “La respuesta solo puede venir de la adopción de un enfoque dialéctico, procesual e interactivo (...) si queremos concebir alternativas, debemos preguntarnos qué clase de vida cotidiana, de relación con la naturaleza, de relaciones sociales, de procesos de producción, de concepciones mentales y de tecnologías serían capaces de satisfacer las necesidades y deseos del ser humano (...) Una teoría geográfica revolucionara tiene que incorporar en su núcleo más profundo esta concepción dialéctica” (2017, pp. 283-284).

Una revolución que no da lugar a un nuevo espacio no llega a realizar todo su potencial; embarranca y no genera cambios de vida, tan solo modifica las súper estructuras ideológicas, las instituciones, los aparatos políticos. Una transformación revolucionaria se verifica por su capacidad creativa, generadora de efectos en la vida cotidiana, en el lenguaje y en el espacio, aunque su impacto no tenga porqué suceder necesariamente al mismo ritmo y con la misma intensidad (Lefebvre, 2013).

Para el caso específico que nos ocupa, es posible señalar que una implementación efectiva de la dimensión territorial del AFP se enfrente a posiciones reaccionarias en la institucionalidad y otros actores que controlan (económica, política y militarmente) los territorios; y a su vez encuentren en las comunidades campesinas y étnicas los sujetos que demandan su exigibilidad. Pues, tal como lo advierte Lefebvre (2013, p. 398), una “práctica espacial destruye la práctica social; y la práctica social se autodestruye mediante la práctica espacial”.

Lo acontecido en estos 5 años denotan porque el territorio se constituye en un eje central de la disputa. En las formas espaciales se juega buena parte del proceso de dominación y acumulación en crisis. De ahí la centralidad dada en La Habana al enfoque territorial y la territorialización de la paz.

Como se ha mencionado a lo largo de este escrito las diferentes figuras, diseños institucionales y programas políticos contenidos en el AFP buscan mellar las geografías opresoras y abrir caminos para el despliegue y fortalecimiento de las formas comunales de organización de los territorios. Formas que se orientan por principios contrahegemónicos como son: la defensa de los bienes comunes, el vector de lo comunitario como principio organizador, el reconocimiento del trabajo de la mujer en el proceso productivo y reproductivo de la comunidad, el valor multidimensional (material y afectivo) del territorio (ambiental, cultural, educativo, político), las habilidades comunales de gobierno (gobiernos desde abajo y autonomías colectivas), entre otros asuntos. Y justamente esto explica la reacción sistémica a figuras como los PDET.

Así las cosas, la disputa por una implementación efectiva del AFP implica una apuesta por generar condiciones institucionales y materiales que permitan organizar el territorio de otra manera. Se trata de recuperar la capacidad de hacer que ha sido enajenada por las dinámicas moleculares de acumulación del capital y situar nuevamente las habilidades comunales para preservar el vivir-en-común, el con-vivir (Jiménez y Puello, 2017).

## Bibliografía

Agencia Nacional de Infraestructura. (2019). Proyectos 4G. En <https://www.ani.gov.co/carreteras-0> y <https://www.ani.gov.co/aeropuertos-0> <https://www.ani.gov.co/puertos-0> <https://www.ani.gov.co/ferrocarriles-0>

Barberi, Fernando. (2015). *Efectos del TLC Colombia-Estados Unidos sobre el agro. Las cifras*. Bogotá: Planeta Paz; OXFAM.

Bolívar Echeverría, V. (2013). *Modelos elementales de la oposición campo-ciudad. Anotaciones a partir de una lectura de Braudel y Marx*. México: ITACA.

Cairo, Heriberto. (2013). Espacio y Política: Por una teoría política situada. *Dados. Revista de ciencias sociales*, pp. 762-802, (Rio de Janeiro).

CEPDIPO. (2019). La implementación del Acuerdo de Paz durante el gobierno de Iván Duque. Tendencia a la perfidia y simulación. En <https://cepdipo.org/portfolio/paz-simulada/#/?playlistId=0&videoId=0>.

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (CPEC). (2020). Informe de Gestión PNIS Corte: 31 de diciembre de 2021. Bogotá: CPEC.

Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (CPEC). (2021). Informe de Gestión Paz con legalidad, agosto 2018 - abril 2021. Bogotá: CPEC.

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. (2021). Estado colombiano enfrenta al enemigo: organizaciones dedicadas a economías ilícitas, responsables de vulneración de derechos. En <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2021/Paginas/220221-Estado-colombiano-enfrenta-al-enemigo.aspx>

Contraloría General de la República. (2017). Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana. En [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/703164/Inf\\_Baldios\\_pub2017.pdf/fc83b206-c806-414e-a253-6bf355b01ccf](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/703164/Inf_Baldios_pub2017.pdf/fc83b206-c806-414e-a253-6bf355b01ccf)

Departamento Nacional de Estadística. (2019). Cuentas departamentales. Producto Interno Bruto por departamento 2018 preliminar. Bogotá: DANE. En [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B\\_2015/Bol\\_dptal\\_2018preliminar.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2015/Bol_dptal_2018preliminar.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (2015). Índice de Vulnerabilidad Territorial: Resultados 2008-2012. Bogotá: Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno Subdirección de Seguridad y Defensa. En <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/03%20Índice%20de%20Vulnerabilidad%20final.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Colombia productiva y sostenible. Un propósito de todos. Bogotá: DNP. En <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Colombia%20productiva%20Actualización.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Bogotá: DNP. En <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

Estrada, Jairo. (2021). Condiciones actuales de la implementación del Acuerdo de Paz. Complejidad y perspectivas. En Jairo Estrada (Comp.), *La paz pospuesta. Situación actual y posibilidades del Acuerdo con las FARC-EP*. Bogotá: CEPDIPO.



Estrada, Jairo et al. (2021a). El enfoque territorial del Acuerdo Final de Paz. Los primeros años. En Centro de Pensamiento y Diálogo Político, *La dimensión territorial del acuerdo de paz con las FARC-EP. Trayectorias de inicio y procesos en curso (2016-2019)*. S.d.

Estrada, Jairo; Jiménez, Carolina, Puello-Socarrás, José F. (2021b). Condiciones y tendencias de la implementación territorial. Geografías en construcción y trayectoria actual de los PDET. En Jairo Estrada, Carolina Jiménez y José F. Puello, *La implementación territorial del acuerdo de paz con las FARC-EP. Estudio sobre los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET*. Bogotá: Gentes del común; CEPDIPO.

Garay, Jorge y Espitia, Enrique. (2019). *Dinámicas de las desigualdades en Colombia*. Bogotá: Ediciones desde abajo.

Gobierno – FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.

Harvey, David. (2001). *Espacios de capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.

Harvey, David. (2017). *El cosmopolitismo y las geografías de la libertad*. Madrid: Akal.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: IGAC.

Jiménez, Carolina. (2020). Los impactos territoriales de la asistencia militar de los EE. UU. para la paz en Colombia. En Jairo Estrada y Carolina Jiménez, *Geopolítica imperial. Intervenciones estadounidenses en Nuestra América en el siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO.

Jiménez Carolina y Puello-Socarrás José F. (2017) Las disputas en torno a lo común. Experiencias comunales de gobierno desde abajo como alternativas contrahegemónicas. En *Lo común: alternativas políticas desde la diversidad*. Bogotá: Agenda Común para la Paz desde los Territorios; Planeta paz.

Lefebvre, Henri. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.

Novoa, Edgar. (2016). *Geografías de la diferencia. Espacialidad, política y acción social*. Bogotá: Universidad Nacional. Bogotá.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2017). Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia. Bogotá: FAO. En <http://www.fao.org/3/a-i7843s.pdf>

Pérez Esquivel, Adolfo. (2020). Intervención en el Conversatorio virtual *Cuatro años del Acuerdo de Paz en Colombia: miradas sobre la perspectiva*. Buenos Aires: CLACSO; UNAL; CEPDIPO.

Ramírez, Juan C. y Parra, Rafael. (2013). *Metrópolis de Colombia: aglomeraciones y desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL. En [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4820/1/LCL3610\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4820/1/LCL3610_es.pdf)

Red Colombiana de Acción Frente al Libre Comercio y CEDETRABAJO. (2017). Balance de los 3 años del TLC con Estados Unidos. En <https://cedetrabajo.org/blog/informe-sia-22-balance-los-3-anos-del-tlc-estados-unidos/>

Said, Edward. (2016). *Orientalismo*. Barcelona: Debolsillo.

Santos, Milton. (2008). *Por uma outra globalização do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Editora Record.



## Capítulo 8

# Conflicto armado y construcción de paz territorial en el Gran Urabá

Una aproximación desde los actores locales\*

*Alejandro Pimienta Betancur,*

*Andrés García Sánchez y Ever Estyl Álvarez Giraldo*

### Introducción

Las regiones del Urabá (Antioqueño y chocoano), el Darién y el sur de Córdoba han vivido dinámicas bélicas similares desde los años noventa del siglo XX por el tipo de territorialización que ha tenido el Estado y los actores armados, incluso algunos actores privados; también hay similitudes en la territorialización de algunos actores civiles de escala local que en medio del conflicto armado resistieron y encontraron estrategias para conservar la vida quedándose en el

\* Las reflexiones presentadas en este texto se derivan de los proyectos: 1) “Fortalecimiento de capacidades locales para la construcción de paz y la coproducción de conocimiento territorial en el Sur de Córdoba y Urabá-Darién” financiado con recursos de la Unión Europea a través de la Cooperación Alemana –Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH– en el marco de la acción de campo ForPaz; 2) “Polifonías para la reconciliación. Educomunicación y arte como aportes para la paz territorial y la convivencia en el bajo Atrato y Urabá” financiado por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz; y, 3) Programa Territorio Lab: Ciudadanía y Paz del Instituto de Estudios Regionales, ver <https://www.territoriolaburaba.org/>

territorio. Una de las interpretaciones más lúcidas y que mejor analizó esa dinámica territorial y escalar del conflicto armado y la guerra en Urabá es la que plantearon Clara Inés García (2002, 2003) y Clara Inés Aramburo (2003, 2009), que en un trabajo conjunto (García y Aramburo, 2011) denominaron “Geografías de la guerra”.

Con el inicio del proceso de negociación de paz (2012) entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP, la firma de los Acuerdos de Paz (2016) y su posterior implementación se han venido visibilizando diversas prácticas de construcción de paz en la escala local y subregional del Gran Urabá que han cohabitado con las territorialidades de la reconfiguraciones del conflicto armado y las violencias, lo cual ha permitido problematizar los enfoques que privilegiaron el análisis de la dinámicas bélicas y proponer analíticas que buscan entender las dinámicas de paz desde una perspectiva relacional violencia/paz y territorial/espacial, en la lógica de una geografía de la paz que permita comprender las multiterritorialidades del fenómeno.

Justamente con este texto buscamos aportar elementos para comprender cómo se vive local y regionalmente esa multiterritorialidad a partir del análisis de la noción de paz territorial, evidenciando, por un lado que la aparición de ese significativo en los textos de los Acuerdos de Paz y posteriormente en múltiples políticas públicas no ha logrado superar un carácter retórico y abstracto, cuyo efecto ha sido el contrario al esperado: en lugar de horizontalizar territorialmente los Acuerdos lo que ha demostrado es la verticalidad de la política de paz incapaz de descifrar las realidades regionales y locales. Pero al mismo tiempo esa noción de paz territorial se ha ido incorporando en el discurso de los actores locales, y ha servido para entender el incumplimiento de la promesa de paz por parte del Estado y, en simultáneo, generando identidad entre diversos procesos locales de construcción de paz, aportando a lo que Cairo et al. (2018) plantearon cuando señalaron que la paz en los territorios proviene del derecho de las comunidades locales a influir en las decisiones sobre el uso y cuidado del agua, sobre el uso productivo de la tierra y sobre los modelos de conservación ecológica.

En efecto, el sentido de la paz territorial en el Gran Urabá es un campo de disputa entre un discurso político plasmado en documentos estatales y personificado por agentes y programas en el territorio, y un discurso que identifica acciones, anhelos, formas de estar y producir el territorio.

### **La paz territorial como retórica política**

En noviembre del año 2016 se firmó el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) en el cual explícitamente se adoptó un enfoque territorial, el cual, “supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socioambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía” (p. 6).

La inclusión del enfoque territorial en los Acuerdos fue catalogado como uno de los aspectos más novedosos respecto a otros acuerdos de paz en otras latitudes, porque le dio un “espíritu” territorial y situado a las acciones que se debían implementar, además de reconocer que la expresión violenta del conflicto se dio de manera diferenciada en los territorios, lo cual, debía traducirse en acciones políticas de revalorización de las experiencias, las dinámicas y los actores de la escala local y regional para que participen, con autonomía y con incidencia, en la construcción de la paz, es decir, el sentido geopolítico del enfoque territorial en los Acuerdos era desarrollar una horizontalidad entre los actores de diferentes escalas (nacional, departamental y municipal) y de la descentralización como criterio para la política de paz que, incluso, tenía el potencial de darle un rostro humano a la construcción de paz.

Por supuesto, esta forma de significar la paz superaba la vieja concepción de paz negativa, pues no se quedó con el hecho de parar las acciones bélicas y se perfila más del lado de la paz positiva en tanto la paz territorial incluye acciones afirmativas que repercuten en la vida de las personas. *Grosso modo*, la paz territorial y la paz positiva comparten los siguientes postulados mínimos: a) la paz es un deber y un derecho, indispensable para que exista la política democrática; b) la paz es un proceso y un fin de la sociedad, que debe ser promovido y garantizado por el Estado; c) la paz es un valor y una práctica (una cultura de paz) en contra de la violencia y a favor de la resolución pacífica de conflictos; y, d) el logro de la paz implica contrarrestar los diferentes factores que causan y reproducen la violencia.

Para el ex Alto Comisionado de Paz Sergio Jaramillo (2014), la paz territorial se asimilaba con el enfoque territorial que debía complementar el enfoque de derechos del Acuerdo, como medio para operacionalizar la presencia institucional en los territorios una vez terminara el conflicto e iniciara la fase de construcción de paz, pues reconocía que el conflicto afectó a unos territorios más que otros, y por lo tanto, tenía que hacerse un esfuerzo por garantizar los derechos y la institucionalidad que permitiera que dicha paz fuera construida desde los territorios, logrando de esta forma una “paz positiva” (Galtung, 1969) y redistributiva a través del reconocimiento de la diversidad sociocultural del país, las particularidades territoriales, económicas y ambientales de cada región, y la participación política de sectores marginalizados históricamente de las decisiones de la nación.

Sin embargo, tanto en la fase de negociación del Acuerdo como en su implementación primó una naturalización del territorio como un escenario o soporte donde se desarrolla la actividad humana, con un excesivo énfasis en la cuestión agraria circunscrita al ámbito rural, y que reproduce de manera acrítica la oposición centro-periferia (Cairo et al., 2018), la cual se ha profundizado cinco años después, a partir del tratamiento del territorio como un dispositivo de focalización zonal e instrumento de intervención, desconociendo la dimensión

escalar y multidimensional del conflicto y la construcción de paz que no se localizan de manera fija en el espacio.

El concepto de “paz territorial” ha sido criticado por las difusas interpretaciones y usos instrumentales que cada actor político (Estado, guerrilla, fuerzas militares, organizaciones sociales y étnicas, empresas) le confiere, por la naturalización de la idea de territorio como contenedor fijo y la reproducción acrítica de interpretaciones que oponen las periferias rurales a los centros urbanos, siendo estas últimas espacialidades no atendidas adecuadamente en las medidas orientadas a la construcción de la paz (Cairo et al., 2018), por la teleología y tecnocracia que encarna la promesa transicional hacia la posviolencia y una nueva nación imaginada (Castillejo 2018), por las modalidades de gobernanza de “arriba hacia abajo” que el estado ha consolidado tras la “pacificación” y para la consolidación de un modelo de desarrollo extractivista que profundiza las desigualdades sociales y prioriza los intereses corporativos que amenazan la posibilidad de una “paz ambiental” (Ulloa y Coronado, 2016), por la criminalización de la movilización social que busca la protección de medios de vida locales y colectivos (Le Billon, Roa y López, 2020), y porque ha sido entendida desde la gramática diferencial de las políticas públicas como una nueva forma de planeación territorial para el desarrollo económico a través de los PDET (Peña, 2019).

Si bien se han implementado acciones afirmativas en los casi 5 años de implementación, estas se han dado desde una lógica geopolítica centralista y vertical en la que el Estado Nacional y ciertos actores de escala nacional e internacional han comandado las agendas, configurándose en los actores protagónicos de la paz, y los actores regionales y locales han sido “invitados” a participar, y con contadas excepciones, más que actores protagónicos han sido los espectadores de la implementación.

Con la inclusión del enfoque territorial se generó en los actores locales la expectativa de que era posible y necesaria su participación, y que podrían resignificar la paz desde sus experiencias situadas; esperaban espacios dialógicos de participación ciudadana en los



que los actores con diferente capacidad sobre la política pudieran ser iguales en lo político. Pero, de acuerdo con Ahumada (2020) el Acuerdo dejó por fuera la discusión frente al modelo de desarrollo del país y las políticas que de él se derivan, y se enfocó en ver en la terminación del conflicto la posibilidad para que el Estado y la sociedad atendieran y resolvieran los problemas del desarrollo económico y social del país, de esta forma se aceptó que su objetivo sería “restablecer las condiciones democráticas mínimas que permitieran resolver los conflictos de manera pacífica, propiciar la movilización política y social amplia y competir por el poder del Estado sin el recurso de las armas, pero sí con las garantías legales”(p. 27). Y justamente la expectativa de los actores locales con la inclusión del enfoque territorial era imaginar un nuevo modelo de desarrollo y las políticas que lo afectan.

En el gobierno del actual presidente, Iván Duque Márquez, la implementación del Acuerdo de Paz, así como el enfoque de la política de paz, se han producido cambios sustanciales tanto en su significación como en sus acciones prácticas. Vale mencionar algunas de estas transformaciones.

En primer lugar, la política de paz ha sido una política de gobierno, más que una política de Estado, pese a que existe una institucionalidad y una infraestructura que le da soporte. Esto se refleja en las profundas diferencias de fondo y de forma en el modo en que los dos últimos gobiernos asumieron el tema de la paz. En el caso del expresidente Juan Manuel Santos (2010-2018), su política estuvo orientada hacia el reconocimiento explícito del conflicto armado,<sup>13</sup> y la búsqueda de una solución política y negociada a este, que se materializó en el proceso de negociación y firma del Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP. Resultado del proceso de negociación, emergió la noción de la paz territorial, a la cual ya se han señalado algunas críticas y límites frente a la perspectiva gubernamental por su enfoque neoliberal

<sup>13</sup> Así se reconoce en la promulgación de la Ley 1.448 de Víctimas y Restitución de Tierras.

y neoinstitucionalista que ve en la paz una oportunidad para profundizar la economía de mercado.

Por su parte, el gobierno del actual presidente Iván Duque (2018-2022), a través de la política de estabilización denominada “Paz con legalidad” reinterpreta, y en algunos casos desvirtúa el sentido original de algunos aspectos centrales del Acuerdo de Paz, y que se ve reflejado no solo en el nombramiento de opositores del Acuerdo en cargos de dirección importantes en la institucionalidad que da soporte a la implementación, sino en muchos casos la desfinanciación<sup>14</sup> y la reducción del alcance de algunas medidas institucionales, lo cual fragmenta los esfuerzos y reduce la integralidad de las acciones que proponía el Acuerdo. Otra de las estrategias ha sido prestar poca atención a algunas de las acciones o instancias creadas por el Acuerdo de Paz, creando nuevas y dispersando la acción estatal.

A lo anterior se le suma la mirada restrictiva del gobierno sobre la seguridad en los territorios, la cual reduce principalmente a la lucha contra las drogas y el narcotráfico, la erradicación de los cultivos ilícitos y el golpe militar contra las diferentes estructuras de grupos armados ilegales que operan en las diferentes regiones (Garzón, 2021). Si bien es cierto que algunos indicadores relacionados con el narcotráfico han mostrado una aparente mejoría,<sup>15</sup> en algunos territorios

<sup>14</sup> Para el año 2021 el valor designado para la implementación que contemplaba el proyecto de PGN es de \$10,7 billones, que si bien representa un aumento del 9% con respecto al 2020 es menor que el aumento global del presupuesto que fue del 15,5%. Por otro lado, en la ley aprobada no se incluye el anexo del Trazador Presupuestal para la Paz, lo cual hace difícil tener claridad sobre la asignación definitiva y su distribución (CINEP y CERAC, 2021). Otro aspecto para tener en cuenta es la optimización y adecuada ejecución del recurso asignado por parte de instituciones clave en la implementación, pues en el 2020 tanto la Agencia de Desarrollo Rural como la Agencia Nacional de Tierras reportaron tan solo un 43,6% y 65,5% de ejecución (Congreso de la República, 2021). Una forma más de desfinanciación es a través del cambio de las prioridades y focalización de las inversiones, tal como ha ocurrido desde el 2017 con una de las fuentes de financiación del OCAD Paz “Asignación Paz”, donde del total de los recursos de esta fuente de financiación, el 68% se invirtieron por fuera de los municipios priorizados para la implementación del Acuerdo de Paz (ibid.).

<sup>15</sup> “En 2020 las hectáreas erradicadas de coca aumentaron en un 38%, las toneladas de cocaína incautada en un 18% y las inmovilizaciones e incauciones de insumos

del país la situación de seguridad ha desmejorado, tal como lo revela el incremento en las masacres, los asesinatos a líderes sociales y ex-combatientes, los confinamientos, entre otros aspectos, lo cual lleva a cuestionar seriamente la tesis del gobierno de que atacar el narcotráfico solucionará los problemas de los territorios (Johnson y Vélez, 2021).

Evidentemente en la implementación de los Acuerdos la acción no ha cumplido con la expectativa local, tal como lo han señalado los actores que convergen en espacios de participación ciudadana como los Consejos Municipales de Paz, Reconciliación y Convivencia CMPRC del Gran Urabá, y su implementación se ha desarrollado desde la lógica vertical en la que la paz no se resignifica localmente sino que se aplica según los parámetros establecidos por los actores hegemónicos, en particular, desde lo que dictan discursos ordenadores como la ley y la normatividad, que se ha traducido en muchos casos como “llevar la institucionalidad a los territorios”, lo cual es una paz territorial vertical; para la mayoría de los actores locales no se ha dado la posibilidad de dinamizar una paz territorial horizontal desde lo local.

## **El Gran Urabá como macrorregión**

Siguiendo a García (2007, 2) cuando plantea que “*no solo tratamos con realidades móviles, dinámicas y cambiantes, sino que trabajamos con conceptos contruidos* para viabilizar la comprensión de los procesos, y como tales, los conceptos están referidos siempre a una determinada selección de supuestos y criterios”, aquí se plantea al Gran Urabá como una macrorregión que expresa una heterogeneidad socioespacial, un sistema abierto y complejo, caracterizado por una amplia red de conexiones entre formaciones espaciales, relaciones escalares, así como procesos sociales y temporales.

---

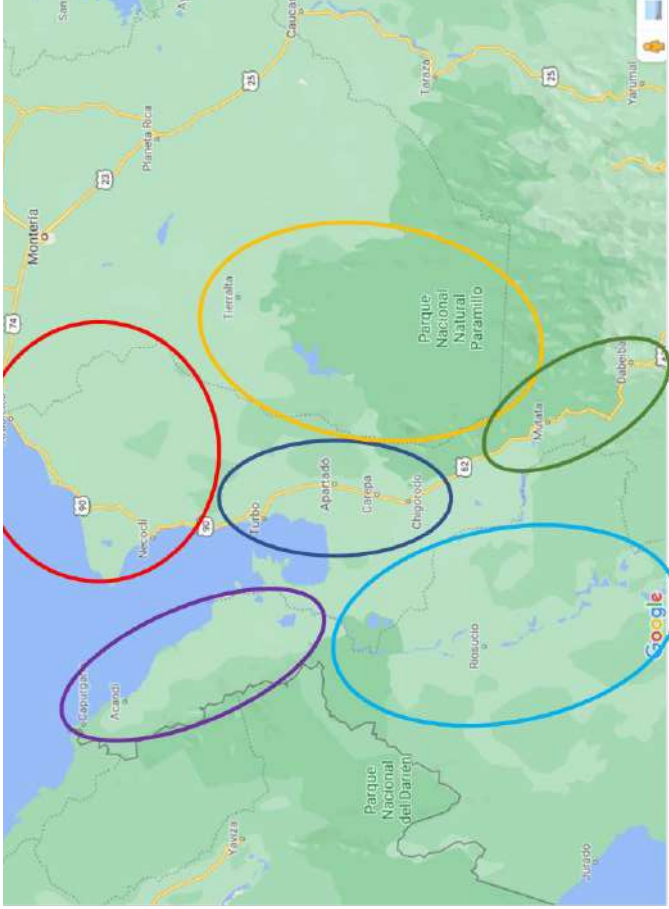
sólidos en un 8%”. Según el Observatorio de Drogas de Colombia, 130.147 hectáreas de coca se erradicaron de manera forzosa en 2020, que equivale a un 39% más que en 2019 (Congreso de la República, 2021, pp. 6, 21).

Este espacio incluye a la subregión funcional de la división político-administrativa departamento de Antioquia (once municipios del Urabá antioqueño),<sup>16</sup> que se integra territorialmente con el espacio en el que se configuran y disputan relaciones de poder entre el Estado, guerrillas, paramilitares, narcotraficantes, empresarios, y el que apropian y defienden las comunidades negras, indígenas y campesinas que habitan desde el bajo Atrato y del Darién chocoano, hasta los límites con Córdoba entre los municipios de Tierralta y Valencia, configurando una macrorregión –Gran Urabá (García y Aramburo, 2011), tal como se observa en el mapa.






El Gran Urabá vincula una amplia espacialidad ecológica-histórica-geográfica que conecta las jurisdicciones administrativas de los departamentos de Córdoba, Antioquia y Chocó, caracterizada por su heterogeneidad cultural, étnica y biodiversidad ecosistémica. Dada su ubicación geoestratégica que permite la comunicación entre el Caribe colombiano –atravesando el Nudo de Paramillo y la Serranía del Abibe–, con el río Atrato para llegar al océano Pacífico, ha sido históricamente lugar de múltiples “territorialidades bélicas” por la confrontación entre guerrillas como el Ejército Popular de Liberación (EPL) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP, las estructuras paramilitares de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá y el narcotráfico que le han disputado la soberanía a las fuerzas militares e instituciones del Estado, configurándose en una amplia “geografía de la guerra” (Aramburo, 2011) que profundizó las inequidades territoriales y sociales a causa de la victimización multidimensional que han experimentado miles de familias, grupos étnicos, comunidades campesinas y no humanos como el territorio y la naturaleza durante las últimas décadas (Negrete y Bechara 2009; Villa 2013; Ruiz 2017; Quintero et al., 2020).

<sup>16</sup> Para el ordenamiento departamental la subregión de Urabá se compone de 11 municipios: Apartadó, Arboletes, Carepa, Chigorodó, Murindó, Mutatá, Necoclí, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá, Turbo y Vigía del Fuerte. Se suman los municipios chococanos de Riosucio, Carmen del Darién, Unguía y Acandí (Chocó) y los municipios del Sur de Córdoba Tierralta, Valencia, Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré.

Mapa 1. Espacialidades del Gran Urabá



**Urabá más allá del límite departamental**

-  **Darién-Norte Chocó:** Acandí, Unguía
-  **Norte Urabá:** Arboletes, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá, Necoclí
-  **Centro Urabá-Eje Bananero:** Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó
-  **Sur-Occidente:** Mutatá, Dabeiba
-  **Sur Córdoba:** Tierralita, Valencia
-  **Atrato:** Riosucio, Carmen del Darién, Murindó, Vigía del Fuerte

Fuente: Álvarez (2021).

## **La paz territorial en la persistencia del conflicto en el Gran Urabá**

En los municipios del *Gran Urabá*, la promesa transicional hacia la denominada “paz territorial” (Jaramillo, 2013) contenida en el Acuerdo final firmado en diciembre de 2016 entre el gobierno nacional y las FARC-EP se ha postergado, mientras allí se ha asistido a la continuidad histórica de violencias estructurales y a formas renovadas de terror y destierro contra la población civil por la incapacidad de la fuerza pública para garantizar la seguridad ciudadana tras el desarme de las FARC-EP, la recomposición de los actores armados ilegales que resisten a ceder su hegemonía y control socioterritorial, la reterritorialización del narcotráfico y otras economías ilícitas, el asesinato de líderes sociales, incluida la victimización de personas en reincorporación, la presión del modelo económico extractivista y las afectaciones en ecosistemas estratégicos para los modos de vida de comunidades locales, la falta de legitimidad del acuerdo de paz entre amplios sectores de la ciudadanía, la persistencia en las condiciones históricas de exclusión social, racial y étnica de amplios sectores de la sociedad, así como los múltiples obstáculos para el acceso a la tierra y la reincorporación efectiva de los excombatientes (Salazar et al., 2018; FIP, 2019; INER, 2020).

En paralelo con la continuidad del conflicto armado, y más allá de los distintos acuerdos formales de paz alcanzados durante las últimas décadas entre los bandos en disputa, ha coexistido en la región del Gran Urabá una búsqueda incesante de alternativas de convivencia pacífica y construcción de paz promovidas por múltiples agentes sociales y redes de organizaciones comunitarias que convergen, entre otros escenarios de participación política.

La retórica de la paz territorial plasmada en los Acuerdos y en su implementación generó la oportunidad para que actores locales rearticularan sus discursos políticos (ambientales, étnicos, de derechos, etc.) desde una paz territorial vivida y sentida en la escala

local y cotidiana. En efecto, actores locales –*que en un momento se mostraron críticas*– fueron apoyando y defendiendo el Acuerdo y su perspectiva de paz territorial, pues como bien mostró Peña (2019) instrumentos como los PDET o la reforma rural en general, no reñían necesariamente con la imaginación moral y geográfica de estas organizaciones, es decir, lentamente los actores locales se fueron identificando con un sentido de la paz territorial: el que les permitía reclamar su inclusión y el que reivindicaba sus formas de ver y estar en el mundo.

A modo de ejemplo se esbozan a continuación algunos elementos propiciados por dos dispositivos transicionales diferentes: los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC)<sup>17</sup> y los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y las Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR).

*Consejos de Paz:* en medio de las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) se reactivaron y reestructuraron los consejos de paz mediante el Decreto Ley 885 de 2017 que modificó la Ley 434 de 1998, en la que el CNP pasó a denominarse Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) y habilitó la creación en los departamentos y municipios de Colombia los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC), cuya misión a nivel nacional y territorial es “propender por el logro y mantenimiento de la paz; generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia, y no estigmatización y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado

<sup>17</sup> El Decreto Ley 885 de 2017, en cumplimiento del segundo punto del acuerdo final “Participación Política: Apertura democrática para construir la paz”, ordenó la reestructuración de los CTPRC para que acompañen y asesoren a los gobiernos locales en la definición e implementación de iniciativas que contribuyan a la reconciliación, la convivencia y la no estigmatización como aportes a la realización de la paz territorial.

interno, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente” (Decreto Ley 885 de 2017).

En la región, los CTPRC<sup>18</sup> lograron conformarse, en algunos casos, a finales de 2017, mientras que los demás alcanzaron su formalización a través de decretos y resoluciones municipales durante el primer semestre de 2018, con el acompañamiento de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), y el liderazgo social de las mesas de víctimas y organizaciones defensoras de derechos humanos. En los Consejos de Paz convergen además múltiples formas organizativas de base comunitaria campesina, indígenas, afrodescendientes, mujeres, sindicatos, jóvenes, juntas de acción comunal, comunidad LGTBI, ambientalistas, representantes de diferentes credos religiosos, excombatientes, funcionarios municipales y representantes de órganos de control que, con el apoyo de la Iglesia católica, distintas ONG e instituciones de cooperación internacional, han consolidado plataformas de articulación regional y planes de acción prestos a orientar y apoyar distintas iniciativas de paz y para la reconciliación, en medio de las situaciones de riesgo personal y colectivas que supone la presencia de distintos grupos armados en los territorios, y paradójicamente, la estigmatización social que sufren líderes sociales y sus formas organizativas.

A pesar del potencial que los consejos de paz suponen para reconfigurar la vida política en el ámbito local, y para la participación efectiva en la toma de decisiones en materia de convivencia por parte de múltiples organizaciones sociales que para nada son homogéneas en sus demandas y agendas programáticas, los mecanismos para su conformación y funcionamiento regular han reproducido lógicas tecnocráticas del Estado central que no permiten una adecuada contextualización a las dinámicas locales, y mucho menos, el fortalecimiento de la autonomía de las organizaciones de la denominada

<sup>18</sup> Este apartado se refiere a los CTPRC de Apartadó, Mutatá, Carmen del Darién, Tierralta y Valencia.



sociedad civil, ni de la capacidad técnica de la institucionalidad a nivel local para acompañar los procesos de reconciliación.

En los municipios analizados, se identifica que de manera formal y jurídica coexisten múltiples escenarios de participación denominados Consejos (sean territoriales y de planeación, de juventud, de cultura y de paz) que funcionan bajo esquemas similares de convocatoria y representación comunitaria, integrados usualmente por las mismas personas que ejercen liderazgo en determinados sectores sociales, implicando una suerte de polimembresía o monopolio burocrático que dificulta la renovación de liderazgos, así como déficit de legitimidad entre las comunidades que representan. En todos los casos, las administraciones municipales no han priorizado la destinación de recursos para su funcionamiento operativo, como tampoco para la ejecución de un conjunto de estrategias consignadas en los planes de acción que cada consejo ha diseñado. Hasta ahora, los consejos territoriales de paz no han logrado desarrollar todo su potencial político como instancia asesora en materia de convivencia y reconciliación, mientras su limitada incidencia se restringe a los cascos urbanos, sin alcanzar mayor repercusión en veredas y corregimientos rurales.

No obstante, para muchos de los consejeros y consejeras los CM-PRC han sido espacios de diálogo pluralista entre diversos actores locales en los que la paz territorial se ha resignificado localmente en demandas muy específicas relacionadas con procesos identitarios y de bienestar, en los que han puesto sus expectativas y ha jugado un papel importante en la configuración de las subjetividades de la paz. Lo que podría ser una paradoja, en tanto los CM-PRC no han sido efectivos en cumplir el rol asignado por la ley ni han sido incidentes en las políticas municipales de paz, pero es un espacio apreciado por los mismos consejeros, en realidad revela que la paz territorial no se limita a la dimensión tecnocrática que imaginó el burócrata cuando revivió por decreto este espacio incorporado, sino que fluye por los intersticios de la subjetividad y se pinta de rostros humanos que buscan tener voz para dialogar.

*ETCR en Carmen del Darién*: para posibilitar la dejación de armas y dar pie al proceso de reincorporación individual y colectiva por parte de los miembros de la guerrilla FARC –punto 3 del acuerdo–, se crearon las espacialidades que inicialmente se denominaron Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y Puntos Transitorios de Normalización (PTN). En el *Gran Urabá* se instaló formalmente un espacio para la reincorporación después de la firma del acuerdo (ZVTN Vidrí en Vigía del Fuerte), sin embargo, actualmente existen en Mutatá dos Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR) en la vereda San José de León y Becuarandó<sup>19</sup> y en el Carmen del Darién-Chocó<sup>20</sup> (vereda Brisas, La Florida) inicialmente llamado ETCR Silver Vidal Mora. El marco jurídico de los ETCR estuvo vigente hasta el 15 de agosto de 2019 y después de esto inició un momento de transformación de estos espacios como centros poblados o extensiones de corregimientos y veredas, los cuales debían ingresar al ordenamiento jurídico y territorial de los municipios. La culminación del marco jurídico inicialmente establecido no implicó que estos espacios dejaron de existir, pues aún hay cerca de 2.608 excombatientes habitándolos, y por medio del Decreto Presidencial 1.629 de 2019 se adicionaron funciones a la Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN) para que garantice la administración y abastecimiento de estos espacios, así como los requerimientos de la Fuerza Pública para proporcionar la seguridad.

Este ha operado como un dispositivo a través del cual se ha garantizado algún tipo de presencia e inversión estatal y de cooperación en las comunidades aledañas, ha sido también el medio para complejizar viejos conflictos territoriales que en el escenario transicional del posacuerdo adquieren nueva envergadura y demandan nuevos desafíos en su tratamiento. Este conflicto territorial, “constituido por

<sup>19</sup> Además de estos espacios grupales de mayor tamaño, a lo largo del cañón de la Llorona entre Mutatá y Dabeiba, y hacia la Serranía de Abibe en San José de Apartadó, se han ubicado varios excombatientes que adelantan su proceso de reincorporación y desarrollo de proyectos productivos.

<sup>20</sup> Es nombrado por los excombatientes, como Silver Vidal Mora.

las contradicciones que surgen del continuo proceso de territorialización y desterritorialización que encarnan las diversas actividades sociales” (Peña, 2008, p. 91), se ha expresado en la dificultad para garantizar el acceso a un predio donde se puedan asentar definitivamente las personas en proceso de reincorporación a largo plazo.

Lo anterior se debe a varios factores. En primer lugar, porque el predio donde se encuentra ubicado actualmente el Antiguo ETCR es reclamado por el Consejo Comunitario del río Curbaradó como parte del territorio colectivo, y al parecer hace parte de las cerca de 48.000 hectáreas incluidas dentro de un proceso de restitución de tierras. Si bien desde instancias como el Ministerio del Interior, la ART, la ARN y la ANT se reconoce la titularidad del predio a una particular (Claudia Argote)<sup>21</sup> –a la cual se le viene pagando arriendo por la permanencia del espacio–, esta tiene varias propiedades en el área de influencia del ETCR que se encuentran en proceso de restitución de tierra, y en el caso de algunos predios se le ha señalado como ocupante de mala fe.

Esta situación tiene como antecedente el contexto de desplazamiento y despojo que vivió la región de Urabá y el bajo Atrato a finales de los años noventa con la arremetida paramilitar que afectó gravemente a la población étnica y mestiza que habita este territorio, y que ha ocasionado que de las 4.782 familias (14.783 personas) que integran el censo del Consejo Comunitario del río Curbaradó, en la actualidad se encuentren por fuera del territorio el 70,4% de sus integrantes (10.407 personas y 3.485 familias) (Consejo Comunitario del Territorio Colectivo de Curbaradó, 2017), quienes aún hoy reclaman la restitución de su territorio, y tienen la esperanza puesta en que la implementación del Acuerdo de Paz ayude a materializar definitivamente este objetivo.

El desconocimiento u omisión de las implicaciones del predominio étnico –y su forma de organización territorial– de los territorios donde se instalaron los ETCR y se adelanta el proceso de

<sup>21</sup> Ha sido acusada como ocupante de mala fe, además de supuestamente financiar los grupos paramilitares en la región. Al respecto ver Sánchez (2021).

reincorporación, constituye una de las causas de origen que está poniendo cierto límite a la implementación del punto 3 del Acuerdo de Paz en regiones como el bajo Atrato. Tanto el Gobierno Nacional como las FARC subestimaron o ignoraron las lógicas/dimensiones étnicas de determinados territorios, pues hay restricciones de tipo jurídico que limitan el acceso a la tierra y el establecimiento definitivo de las personas en reincorporación en los territorios colectivos de las comunidades negras. Estas restricciones se derivan de la Ley 70 de 1993 y sus decretos reglamentarios, así como de los mismos reglamentos internos de los Consejos que dificultan este proceso.

Aun así, esta espacialidad ha permitido el encuentro entre excombatientes, no solo con sus familias –y la conformación de nuevas familias– sino con comunidades aledañas y entre actores con filia-ciones políticas plurales, permitiendo la emergencia de las diferencias y de las concertaciones, en un ejercicio político *sui generis* cuyos efectos aun no son mensurables. Lo que se devela, tal como se ha ido esbozando en este texto, es que la política de la paz territorial fracasó por su implementación vertical, paradójicamente desterritorializada, pero como un efecto inesperado se ha reterritorializado horizontalmente por su conjugación con los elementos que componen el diario vivir, se ha *cotidianizado* la paz territorial y se ha objetivado en pequeños y frágiles actos de reconciliación, verdad, memoria, no estigmatización, convivencia, comprensión, entre otros.

## **Retos de la paz territorial**

Uno de los principales retos que afronta la macrorregión para avanzar en la construcción de la paz territorial es resignificar y transformar profundamente el ordenamiento territorial, tomando en consideración las necesidades y aspiraciones no siempre convergentes de los diferentes grupos poblacionales (Lozano, 2016), lo cual implica dejar de priorizar los intereses empresariales, del mercado

o del capital basados en prácticas extractivas<sup>22</sup> destructivas e intervenciones económicas explotadoras y generadoras de desigualdades e inequidades. Una paz territorial es aquella que garantiza el poder local, el de los pobladores rurales y de los territorios colectivos de base étnica y campesina, que durante mucho tiempo han visto ocupados indebidamente sus tierras, así como los pobladores urbanos que, ante la densificación desmedida de los centros urbanos y las ciudades, se enfrentan a graves conflictos y disminución de su calidad de vida.

Lo anterior implica además fortalecer la capacidad institucional para organizar y ordenar el territorio con mayor nivel de equidad y justicia social, es decir, dejar de dar soporte a las lógicas capitalistas de acumulación y de desarrollo neoliberal, pues el problema del conflicto armado interno no puede reducirse a la presencia de determinados actores armados en territorios específicos, sino que están directamente relacionado –*aunque no exclusivamente*– con las desigualdades y desequilibrios socioespaciales que se han derivado de la forma inequitativa en que ha sido organizado y gestionado el ordenamiento territorial en el país.

Otro reto que enfrenta la macrorregión de Urabá para construir territorialmente la paz, es revertir la reconfiguración violenta que experimentó como resultado de la estrategia de pacificación impuesta desde los años noventa. Si bien un paso importante en este sentido es la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el ritmo al que avanza, y la falta de garantías de seguridad para quienes son beneficiados, hacen más complejo este propósito, pues al 2020, de las 10.455 solicitudes de restitución interpuestas en los municipios del Gran Urabá, correspondientes a 9.688 predios, solo

<sup>22</sup> La situación de municipios como Dabeiba, Vigía del Fuerte, Murindó y Mutatá es particularmente crítica, ya que allí es donde se concentran la mayor cantidad de títulos mineros vigentes que tienen incidencia sobre territorios de comunidades negras e indígenas que, sumado a la disputa territorial entre las AGC y el ELN por el control territorial del medio y bajo Atrato, genera mayores retos para la materialización de las iniciativas de paz.

habían sido resueltas mediante sentencias de restitución 340 correspondientes a 20.906 hectáreas, es decir, solo el 3,25% de las solicitudes radicadas (Álvarez, 2021).

Un reto adicional a destacar, es el necesario tránsito de una concepción tradicional de la seguridad reducida a la lógica militar heredera de la lucha contrainsurgente y la doctrina del enemigo interno, hacia una perspectiva de la seguridad humana integral (Navia, 2019) que permita hacer frente a las reconfiguraciones del conflicto armado y la violencia contemporánea que vive no solo Urabá, sino el país en general, pues desde la firma del Acuerdo Final de Paz en 2016 –*y un breve periodo de aparente disminución de la intensidad de la violencia y el conflicto armado en los territorios*– el país ha sido testigo de la persistente amenaza y activación de otras formas de ejercer las violencias que atentan contra los esfuerzos de construcción de paz, en particular de los líderes sociales, excombatientes, defensores de derechos humanos, promotores de la restitución de tierras, ambientalistas, que se materializa no solo en los asesinatos selectivos, sino en el aumento considerable de las masacres –*que el actual gobierno nombra eufemísticamente como homicidios colectivos*– y que entre 2020 y 2021 se hizo visible en la agenda nacional.

Construir territorialmente la paz implica no solo pensar el ordenamiento del espacio en función de los excombatientes y sus procesos de reincorporación, o de las víctimas humanas que ha dejado el conflicto armado, sino además reconocer la devastación que ha sufrido el territorio, no solo desde su dimensión física o medioambiental –a causa del extractivismo, la minería legal e ilegal, la deforestación, la contaminación, entre otros– sino de los vínculos simbólicos y las prácticas afectivas que se han visto alteradas –y en algunos casos desaparecido– a raíz de la violencia, produciendo espacios inhabitables, estériles y peligrosos (Lozano, 2016) ante la presencia de minas y otras formas de restricción que atentan contra la vida

## Bibliografía

Álvarez Giraldo, Ever E. (2021). *Urabá, de la “pacificación” al encuentro con la “paz territorial”*. Medellín: Instituto de Estudios Regionales; Universidad de Antioquia, Trabajo de investigación para la Maestría en Estudios Socioespaciales.

Aramburo, Clara I. (2003). *Región y orden. El lugar de la política en los órdenes regionales de Urabá*. Medellín: Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos.

Aramburo, Clara I. (2009). La tensa interacción entre las territorialidades y el conflicto armado. Urabá 1960-2004. *Revista Controversia*, 1(192), 81-120.

Cairo, Heriberto; Oslender, Ulrich; Piazzini, Carlo E.; Ríos, Jerónimo; Koopman, Sara; Montoya, Vladimir; Rodríguez, Flavio V.; Zambrano, Lilliana. (2018). “Territorial Peace”: The Emergence of a Concept in Colombia’s Peace Negotiations. *Geopolitics*, 23(2), 464-488.

Castillejo, Alejandro. (2018). Del ahogado el sombrero, a manera de manifiesto: esbozos a una crítica al discurso transicional. En *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology, Gramáticas da [pós] violência: identidades, guerras, corpos e fronteras. Vol. 15*. Rio de Janeiro: UFRJ.

CINEP y CERAC. (2021). *Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. Bogotá: Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP; PPP-CERAC.

Congreso de la República de Colombia. (2021). *¿En qué va la paz? Las cifras de la implementación. Informe 06: actualización a enero 2021*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

Consejo Comunitario del Territorio Colectivo de Curbaradó. (2017). *Informe de caracterización socioeconómica del territorio colectivo de Curbaradó*. Carmen del Darién: Consejo Comunitario del Territorio Colectivo de Curbaradó

Galtung, Johan. (1969). Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191.

García, Clara I. (2002). Urabá. Procesos de guerra y paz en una región de triple frontera, pp. 703-719. En U. N. R., *Territorio, Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

García, Clara I. (2003). Enfoques y problemas de la investigación sobre territorios de frontera interna en Colombia, pp. 47-60. En C. I. García (Ed.), *Fronteras. Territorios y Metáforas*. Medellín: Hombre Nuevo Editores.

García, Clara I. y Aramburo, Clara I. (2011). *Geografías de la guerra, el poder y la resistencia: Oriente y Urabá antioqueños 1990-2008*. Bogotá: ODECOFI; INER.

Garzón Vergara, Juan C. (2021, 30 de enero). *Las 10 dinámicas que marcarán la violencia organizada en 2021*. En <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-la-paz/las-10-dinamicas-marcaran-la-violencia-organizada-2021-77594>

Haesbaert, Rogeiro. (2011). *El mito de la desterritorialización. Del "fin de los territorios" a la multiterritorialidad*. México: Siglo XXI.

INER. (2020). Fortalecimiento de capacidades locales para la construcción de paz y la coproducción de conocimiento territorial en el Sur de Córdoba y Urabá-Darién. Bogotá: INER; UdeA; GIZ. [Contrato N° 81243408].

Jaramillo, Sergio. (2014). La paz territorial. *Equipo de paz del gobierno, presidencia de la República*. En <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Paginas/paz-territorial-sergio-jaramillo-alto-comisionado-paz-proceso-paz.aspx>

Johnson, Kyle y Vélez, Juanita. (2021, 2 de febrero). *2020: un año "récord" contra el narcotráfico, pero un fracaso en seguridad*. En <https://cerose-tenta.uniandes.edu.co/2020-un-ano-record-contra-el-narcotrafico-pe-ro-un-fracaso-en-seguridad/>



Le Billon, Philippe; Roa, María Cecilia y López, Angélica. (2020). Territorial peace and gold mining in Colombia: local peacebuilding, bottom-up development and the defence of territories. *Conflict, Security & Development*, 20(3), 303-333 En <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14678802.2020.1741937>

Lozano-Moreno, David. (2016). Ordenamiento territorial y cultura de paz. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 26(2), 67-69.

Monroy, Silvia. (2013). *El presente permanente. Por una antropografía de la violencia a partir del caso de Urabá*, Colombia. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Navia López, Ángela. (2019). La seguridad después de la guerra: nuevos referentes de seguridad para el post acuerdo de paz en Colombia. *Estudios de Derecho*, 76(167), 93-112.

Negrete, Víctor y Bechara, Elías. (2009). *Dinámica de la violencia en el departamento de Córdoba 1967-2008*. Bogotá: Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. En [http://historico.derechos-humanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu\\_Regionales/DinamicaViolencia\\_Cordoba.pdf](http://historico.derechos-humanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/DinamicaViolencia_Cordoba.pdf)

Peña, Luis B. (2019, noviembre). Paz territorial: conectando imaginación moral e imaginación geográfica. *Documento de Trabajo Instituto CAPAZ*, 1(5), 6-52.

Quintero, Tatiana; Guerrero, Juan P.; García, Julián y Salazar, Julián. (s.f.). *Violencia, racismo y conflictos socioambientales: el despojo de tierras en el Consejo Comunitarios de los ríos La Larga y Tumaradó*. Bogotá: CINEP.

Ruiz, Daniel. (2017). El territorio como víctima. Ontología política y las leyes de víctimas para comunidades indígenas y negras en Colombia. *Revista colombiana de Antropología*, 53(2), 85-113.

Salazar, Alejandro; Sánchez, Andrea; Villegas, Juan C.; Salazar, Juan; Ruiz, Daniel; Sitch, Stephen; Restrepo, Juan; Poveda, Germán; Feeley, Kenneth; Mercado, Lina; Arias, Paola; Sierra, Carlos; Uribe, María; Rendón, Angela; Pérez, Juan; Murray, Guillermo; Mercado-Bettin, Daniel;

Posada, José; Zhuang, Qianlai y Dukes, Jeffrey. (2018). The ecology of peace: preparing Colombia for new political and planetary climates. *Front Ecol Environ*, 16(9), 1-7.

Sánchez, Nicolás. (2021, 7 de marzo). Los Argote, la poderosa familia que está a punto de ir a juicio por presuntas alianzas con paramilitares en Urabá. En <https://pacifista.tv/notas/los-argote-la-poderosa-familia-que-esta-a-punto-de-ir-a-juicio-por-presuntas-alianzas-con-paramilitares-en-uraba/>

Ulloa, Astrid y Coronado, Sergio (Eds.). (2016). *Extractivismos y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Villa, William. (2013). Colonización y conflicto territorial en el Bajo Atrato. El poblamiento de las cuencas de la margen oriental. *Revista de Estudios del Pacífico Colombiano*, 1, pp. 9-56.



## Capítulo 9

# Colombia: transición a la paz o recomposición de violencias mafiosas y totalitarias

*Camilo González Posso*

A cinco años de la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas FARC-EP se multiplican los balances y la controversia sobre la implementación de ese acuerdo. Hay preguntas para todos los gustos, unas de sentido histórico intentan establecer si en Colombia definitivamente terminó el ciclo de guerras iniciado en 1948 y si con los acuerdos de 2016 se entró en una fase de transición irreversible hacia el fin de los conflictos armados por el poder político en Colombia. Figuran, además, interrogantes sobre el avance en la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto valorado en términos globales y en cada uno de sus puntos. Y, entre otros, también están las consideraciones sobre la dinámica hacia esa paz estable y duradera que supone nuevos pactos y transformaciones que hagan posible decir adiós a las armas en la política y como parte de la producción y disputa de poderes.

Sobre esas tres dimensiones hago algunas consideraciones con la pretensión de contribuir a las reflexiones actuales sobre la guerra y la paz en Colombia. Y en realidad con el ánimo de encontrar otras ideas en el diálogo con cercanos, menos cercanos y contrarios.

En la primera dimensión, que invita a ver el largo plazo, insisto en la tesis del fin de la guerra, o si se prefiere, de la transición al postconflicto y paso a una etapa de conflictos desarmados, en virtud de los procesos sintetizados y desencadenados con la implementación del Acuerdo Final de Paz de 2016, en adelante AFP (EP, 2016).

En segundo lugar, sugiero que no obstante la debilidad del consenso sobre el AFP entre las élites del régimen, a pesar de la precaria implementación de ese acuerdo en el primer quinquenio de existencia, la solución negociada a los conflictos armados en Colombia sigue vigente, ha tomado fuerza como programa de diversas expresiones democráticas y cuenta con reservas nacionales e internacionales para recomponerse y ser factor de cambio en las próximas décadas.

La implementación del AFP ha tenido avances parciales muy por debajo de lo necesario y ha estado sometido a recortes y renegociaciones que los han llevado a un punto de crisis con riesgo de desmonte de los componentes reformistas y transicionales. A corto plazo, en el próximo cuatrienio la disyuntiva es reafirmación y aceleración de la implementación integral o crisis por suplantación y perfidia.

La tendencia actual indica que la mayor probabilidad a mediano plazo no es el retorno a la guerra por el poder sino el tránsito al postconflicto y el paso a otra etapa en la cual se tendrá un reordenamiento que puede ser democrático reformista o de crisis crónica con recomposición del régimen actual, dinámica que daría cabida a nuevas violencias, al predominio de lógicas mafiosas y a nuevos autoritarismos.

Esto significa que, probablemente, entre 2016 y 2032, durante otros tres periodos de gobierno, Colombia atravesará una transición traumática, con inercia de viejos conflictos y surgimiento de otros, en ese cierre del ciclo de guerras del siglo XX, en particular las que estuvieron marcadas por la confrontación insurgencia-contrainsurgencia, pero con riesgo de nuevas violencias organizadas, sobre todo con propósitos mafiosos y de proyectos autoritarios.

## **El fin de las guerras y la difícil transición a una etapa de conflictos desarmados**

Colombia ha vivido ciclos de guerras y conflictos armados desde mediados del siglo XX hasta las primeras décadas de este siglo. El último ciclo, que resurge sobre los rescoldos del que terminó entre 1958 y 1964, se prolongó por casi siete décadas y parece que comenzó a cerrarse con las negociaciones de paz y firma del AFP, el 24 de noviembre de 2016.

Con el pacto del Frente Nacional aprobado en el plebiscito de 1957, se puso fin a la guerra iniciada en 1948, con el establecimiento de una dictadura cívico militar que se había propuesto aniquilar el levantamiento popular del liberalismo gaitanista, levantamiento que amenazaba al poder de la oligarquía liberal-conservadora. Con el Frente Nacional (1958-1974) y su prolongación de hecho hasta la Constitución de 1991, se restableció la alianza bipartidista liberal-conservadora con un monopolio del poder del Estado.

El Frente Nacional redujo radicalmente la violencia armada ejercida por una década, pero al mismo tiempo se erigió un régimen cívico militar excluyente que ilegalizó toda expresión política de oposición y consideró subversiva cualquier manifestación de protesta.

El triunfo de la Revolución cubana, en enero de 1959, y su impacto en la rebeldía latinoamericana llevó al Frente Nacional a un rápido alineamiento con los discursos de la Guerra Fría. Incluso antes de que aparecieran las guerrillas de las FARC y del ELN en 1964, o del EPL en 1967, las doctrinas de la Guerra Fría llamaron a destruir a los movimientos sociales urbanos y a las asociaciones agrarias reformistas en su condición de supuestos aliados del comunismo. Y con la irrupción de las guerrillas, con sus proyectos de toma del poder por las armas, el régimen cívico-militar se convirtió en Estado de guerra permanente. Los Estados de Excepción se convirtieron en norma y el estado de sitio en reino de la arbitrariedad.

A pesar de los pactos de paz de 1990 y 1991, con las organizaciones M19, Ejército Popular de Liberación (EPL), Quintín Lame, Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), y de la adopción de una nueva Constitución Política, lo que se impuso en la última década del siglo XX y las primeras del nuevo siglo fue la escalada de guerras de mayor impacto y atrocidad en la historia republicana. Entre 1992 y 2016, Colombia vivió en guerra civil ascendente hasta 2006, y en decrecimiento de su intensidad a partir de la desmovilización de 30.000 paramilitares entre 2005 y 2006. Con el avance de las negociaciones de paz en 2014, se desescaló la confrontación armada y llegó a su punto mínimo con el pacto de noviembre de 2016 y la consiguiente dejación de armas de las FARC-EP, en mayo de 2017.

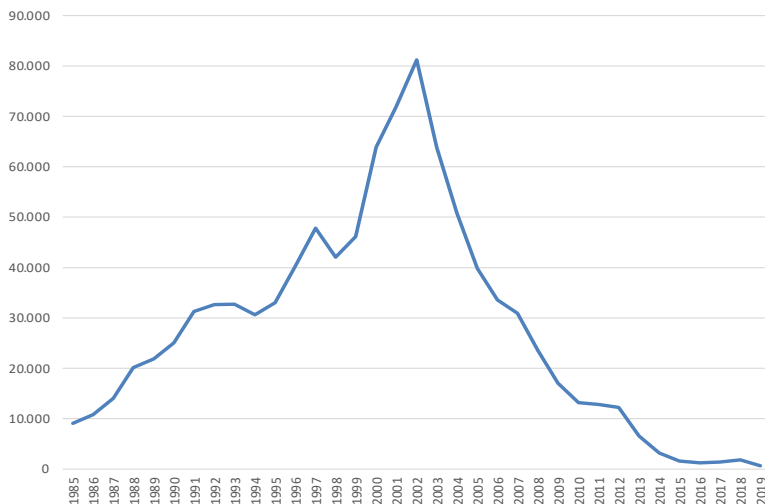
Con el desmonte de las FARC-EP, en 2017, el nivel de confrontación directa con las fuerzas del Estado disminuyó radicalmente en comparación con la situación en el cuatrienio 2010-2014. Los datos del Ministerio de Defensa de Colombia (2021) muestran la caída de los ataques subversivos, de 143 en 2014 a 16 en 2017, cifras que corresponden a acciones del ELN y otros. Estas cifras y otras sobre enfrentamientos, hostilidades o atentados indican que las FARC-EP significaba más de 80% de la capacidad militar de las guerrillas con presencia recurrente en 380 municipios e impacto nacional.

En este texto sigo las definiciones del Departamento de Investigaciones sobre Guerras de Uppsala University (2021), tomo como *indicador trazador* el número de homicidios en medio o en ocasión del conflicto armado, y como *indicadores significativos* las cifras sobre agresiones a la población civil y eventos bélicos o de hostilidades.

La definición de guerra incluye la cifra de mil o más muertes al año en el conflicto armado; por debajo de esa cifra se trata de guerra de menor intensidad. Es una escala muy amplia, pero en el caso colombiano puede servir para mostrar, leyendo la tabla de homicidios de civiles en el conflicto armado, el cambio de una situación de guerra que se dio entre 1985 y 2012 a conflicto de baja intensidad entre 2013 y 2018, y a situaciones subregionales de confrontación armada

menor (*conflictos armados focalizados*) en los últimos tres años, esto es, de 2019 a 2021.

Gráfico 1. Homicidios en el conflicto armado, Colombia 1985-2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos disponibles.

La campana de Gauss que forma la curva de homicidios de civiles en el conflicto armado tiene una trayectoria similar con los registros de combatientes muertos tanto de la fuerza pública como de las organizaciones insurgentes guerrilleras. Lo mismo ocurre con los datos de víctimas de secuestro, desaparición forzada, desplazamiento forzado, como se observa en las gráficas 3 a 8 (POSCONFLICTO, 2020).

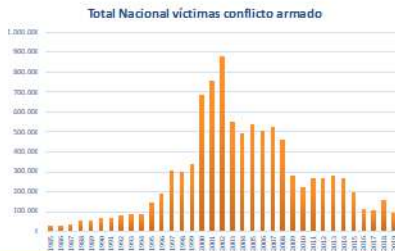


## Gráfico 2. Víctimas y hechos victmizantes por el conflicto armado, Colombia 1985-2019

Las cifras del horror descendieron con los Acuerdos de Paz

Según el Registro Nacional de la Unidad de Víctimas entre 1985 y 2019 el gobierno nacional ha identificado 8.553.416 personas en todas las modalidades de daño en ocasión del conflicto armado

HECHO	PERSONAS
Abandono o Despejo Forzado de Tierras	21.149
Acto terrorista/Atentados/Combates/ Hostigamientos	82.767
Amenaza	427.503
Confinamiento	35.789
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	29.622
Desaparición forzada	128.004
Desplazamiento	7.555.938
Homicidio	1.018.000
Lesiones Personales Físicas	8.655
Lesiones Personales Psicológicas	15.741
Mirae empresonal/Manción an exploración/Arresto arbitrario	11.608
Pérdida de Bienes Muebles o Inmuebles	118.124
Secuestro	37.000
Sin información	11.820
Tortura	10.582
Vinculación de Niñas Niños y Adolescentes	7.984

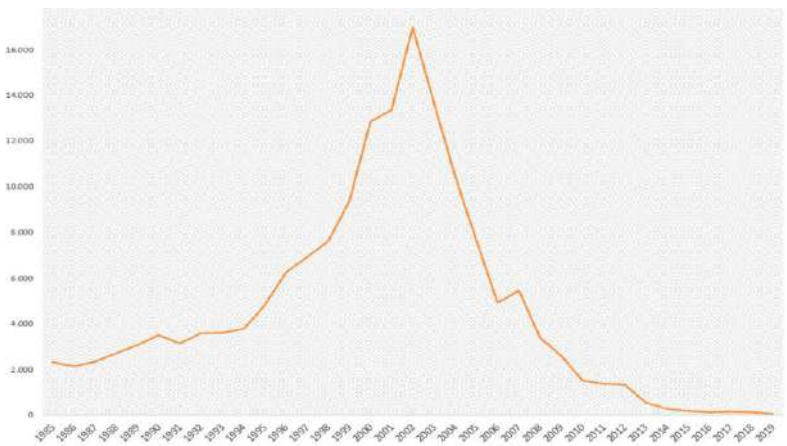


El número total de víctimas en Colombia de un promedio anual de 380.000 entre 2002 y 2010 pasó a un promedio anual de 200.000 entre 2011 y 2016 (fase de negociaciones en La Habana) y a 100.000 en el pos acuerdo 2017 – 2020.

La primera caída de las cifras de victimización de dio después de la desmovilización de los bloques paramilitares. La segunda con las negociaciones entre las FARC-EP y el Estado Colombiano.

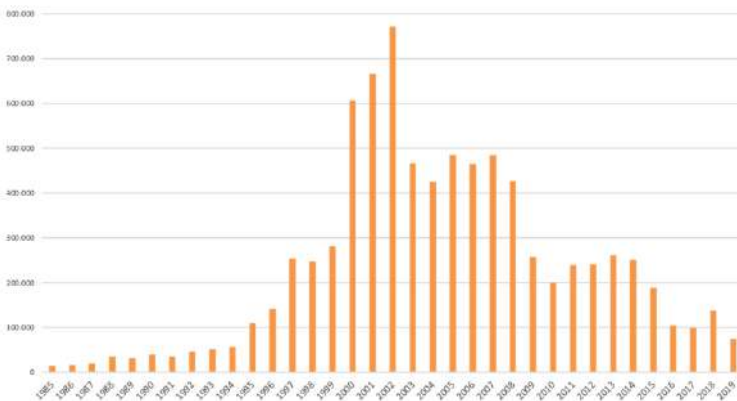
Fuente: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Vigencia>

## Gráfico 3. Desplazamiento forzado en Colombia (1985-2019)



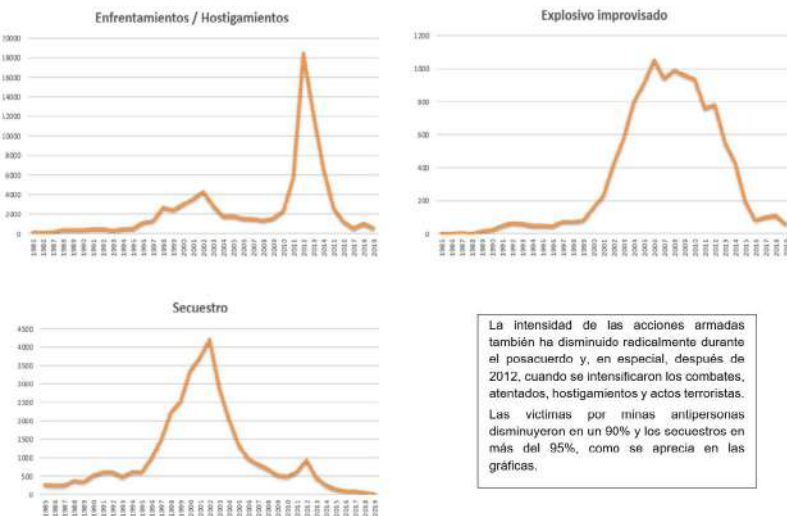
Fuente: Elaboración propia con base en datos disponibles en <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Vigencia>

Gráfico 4. Víctimas de desplazamiento forzado en Colombia (1985-2019)



Fuente: Elaboración propia con base en datos disponibles en <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Vigencia>

Gráfico 5. Actos terroristas, atentados, combates, minas antipersonales, munición sin explotar y artefactos en Colombia (1985-2019)



Fuente: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Vigencia>

El paso de la situación de guerra a conflicto de baja intensidad se dio en medio de una ofensiva estratégica del régimen y el Estado que incluyó:

- La puesta en marcha de un complejo paramilitar (1994-2010).
- La reingeniería de las Fuerzas Armadas estatales (1998-2016).
- El concurso del Plan Colombia/EE. UU. (1998-2016).

El resultado fue el debilitamiento de las FARC-EP y el paso a la negociación para dar por terminado ese conflicto armado.

Con esta negociación y el AFP ratificado por el Congreso de la República y elevado a la condición de acuerdo de Estado, se cierra en Colombia el ciclo histórico de guerra iniciado seis décadas atrás. Los conflictos armados que persisten y seguirán recomponiéndose en la transición al postconflicto pasaron a la condición de conflictos menores subregionales y no tienen posibilidad, en esta década, de convertirse en alzamientos armados por el poder o en retos estratégicos al Estado y al régimen dominante.

El ELN, fundado en 1964, es la organización guerrillera que se mantiene en el alzamiento insurgente; tiene un radio de acción con epicentro en zonas de 136 municipios rurales del país (de un total de 1.122 municipios urbanos y rurales) y mantiene simpatías en sectores de la sociedad afines al pensamiento de Camilo Torres. En la actualidad, el ELN ha asumido una estrategia defensiva de preservación de áreas de influencia y de reproducción simple, sin objetivo de toma del poder por las armas. Sus acciones visibles son atentados contra la infraestructura e instalaciones militares, sembrado de minas antipersonales y ocasionales emboscadas. Llegó a una situación en la cual sus acciones militares se vuelven en su contra, ya sea por rechazo de comunidades impactadas o por repudio de la mayoría de la población que no quiere la guerra.

La persistencia del ELN en la lucha armada se convirtió en un pretexto para políticas de militarización y ayuda, más a los planes de la ultraderecha que a la emancipación, protección o a la resistencia

de sectores oprimidos. En las condiciones colombianas, el ELN podrá continuar como guerrilla endémica, con ciclos de alza o retroceso, en una difícil búsqueda de condiciones para negociaciones de paz.

### **Los grupos armados posacuerdo, sin futuro insurgente, son funcionales a la ultraderecha**

Una situación más incierta se presenta para los grupos disidentes del proceso de paz con las FARC-EP. El llamado Frente 1 del Bloque Sureste, comandado por Gentil Duarte, decidió en julio de 2016 no apoyar el Acuerdo de Paz negociado en La Habana, y desde entonces ha venido ampliando su radio de acción con nuevos reclutamientos que en su mayoría no tienen formación política ni militar, también han generado acuerdos con pequeños grupos residuales que quedaron al margen o se rearmaron con efectivos reincidentes reagrupados tras la dejación de armas. Tiene su centro de operaciones en Guaviare y se ha expandido a zonas vecinas, en los departamentos de Caquetá, Meta, Vichada y Putumayo; también ha ampliado su ámbito hacia el Pacífico nariñense y hacia la frontera con Venezuela.

En 2021 dicho Frente cuenta con nueve estructuras y aproximadamente 1.700 efectivos armados que hacen presencia permanente en zonas de 54 municipios, e incursiona en otros para disputar territorios o mantener rutas de movilidad. Carece de mandos con proyección política nacional, de planteamientos estratégicos de poder, o de capacidad de convocatoria para impulsar un programa de reformas democráticas al estilo de lo que tuvieron en su momento las FARC-EP. En lo militar estas estructuras no despliegan ofensivas en contra de las Fuerzas Militares y se limitan a la defensa de territorios de alta influencia y de sus negocios ilícitos en minería y narcotráfico de los cuales depende su existencia.

Por su parte, la llamada Segunda Marquetalia es el grupo disidente que se formó a partir de la ruptura de Iván Márquez y Jesús Santrich con el proceso de paz que encabezaron en La Habana. Tiene

más proyección política que el Bloque Suroriental, pero con estructuras más débiles en cuanto a despliegue y alcance territorial y militar. Cuenta con tres grupos significativos que operan en las fronteras con Venezuela, Perú y Ecuador, y con otros diez grupos de menos de 40 efectivos en armas, para un total de 700 efectivos en medio de agudas confrontaciones con otros disidentes y residuales, así como con grupos narco-paramilitares.

Además de Iván Márquez, esta reagrupación de la Segunda Marquetália no cuenta con mandos de alta capacidad y denota gran debilidad de mandos medios aparte de los más conocidos como El Paisa, Romaña, Walter, Jhon 40 y El Cholo que tienen acciones específicas en algunas regiones, de unificación y articulación entre de algunos grupos para distintas economías ilegales. La debilidad económica de esta estructura la lleva a dedicar sus mayores esfuerzos a disputar territorios en los cuales pretenden controlar rentas del narcotráfico y la minería, con altos niveles de choque con otros grupos armados ilegales. Su futuro es incierto y parece depender más de iniciativas políticas para una renegociación de incorporación a la vida civil que de un salto político-militar. Por ahora su panorama es disputa y confrontación constante más que de una consolidación.

El llamado Comando Coordinador de Occidente (CCO) FARC-EP es una articulación de grupos independientes con presencia en zonas del departamento del Cauca y prolongaciones a sus vecindades, hacia Nariño, Huila y Valle. Son grupos residuales que se reagruparon después de la dejación de armas de las FARC-EP encabezados por guerrilleros de base y algunos mandos de tercera y cuarta línea sin muchas pretensiones políticas. Su dinámica inicial ha sido la búsqueda de rentas de negocios ilícitos en la cadena del narcotráfico y la minería que antes servían a la economía de guerra de las FARC-EP. Su corta existencia ha estado marcada por disputas violentas para controlar territorios y rutas, sin presentar ningún proyecto insurgente y sin estrategia de confrontación militar contra las fuerzas del Estado. Han tenido aproximaciones con el Bloque Suroriental, con quienes afirman tener alianzas, pero no en una relación de subordinación,

sino de movilidad e intercambio de armas por drogas y rutas, es probable que en el futuro próximo algunos de los ocho grupos que se coordinan para pocas cosas sean absorbidos por ese Bloque y que otros sigan a la deriva, sin horizonte rebelde, pero con capacidad de acciones armadas de terror contra la población y de seguridad para diversas mafias.

Al margen de estas tres macroestructuras post FARC-EP hay otras menores que son residuos de frentes desarticulados a partir del Acuerdo de Paz y que luego de la entrada a su territorio de estructuras militarmente más fuertes, han quedado debilitadas sin financiadores y alianzas a la vista.

Todo ese conjunto –Bloque Suroriental, Segunda Marquetalia, Comando Coordinador de Occidente y residuales menores– significa alrededor del 15% de la capacidad político-militar que tenían las FARC-EP antes de la dejación de armas, hoy tienen presencia en 123 municipios, de los cuales en 74 han tenido acciones recurrentes entre 2016 y 2021 (Espitia y Cabezas, 2021).

Mapa 1. Presencia de grupos posteriores a las FARC-EP

Presencia general grupos post FARC-EP



Para 2021 se tiene recuento de 32 estructuras así:

GRUPO	Nº DE SUBESTRUCTURAS
Bloque Suroriental Armando Ríos (Comando principalmente alias Gentil Duarte y Mordisco- Iben 40 se une a la Segunda Marquetalia en abril de 2021)	9
Segunda Marquetalia (Mandos: Iván Márquez, Jesús Santrich, Román y el País)	13
Comando Coordinador de Occidente	8
Otras estructuras sin identificación de dependencia	2

**12 DEPARTAMENTOS SON LOS DE MAYOR AFECTACION, Y POR RECURRENCIA DE ACTIVIDAD SE ENCUENTRAN CAUCA, NARIÑO, NORTE DE SANTANDER, PUTUMAYO Y ANTIOQUIA.**

Fuente: Elaboración propia con base en datos disponibles.

No hay posibilidad de que en esta década se reestablezca una estructura política y militar como la que alcanzaron las FARC-EP a finales de los noventa, y ni siquiera a la altura de la que tenían al momento de las negociaciones de paz en La Habana. En la actualidad esa constelación desarticulada, que incluye nuevos reclutamientos entre 2017 y 2021, tiene cerca de 2.500 efectivos, lo que significa un agrupamiento de impacto en zonas del 15% de los municipios del país, de población dispersa.

El incumplimiento de los acuerdos de paz y su implementación, la continuidad de políticas antidemocráticas y de inequidad, de estrategias autoritarias y de guerra a la protesta social ayudarían a la reproducción y ampliación de estos grupos y a la pretendida refundación de las FARC-EP, lo que conduciría a graves confrontaciones, sin que ello signifique una amenaza estratégica para el Estado y el actual régimen, pues no se trata de una guerra nacional. Dada las condiciones nacionales e internacionales, se tendrían organizaciones armadas en choque con la población civil y aisladas políticamente en un contexto de rechazo a la violencia, a la guerra y de emergencia de procesos políticos y sociales con mayor capacidad para lograr transformaciones democráticas con métodos pacíficos, en conflictos desarmados.

Es evidente que la recomposición de grupos disidentes y residuales post FARC es un obstáculo para el debilitamiento de la ultraderecha guerrillera y del paramilitarismo; y de que se logren gobiernos democratizantes y afines a la paz depende la posibilidad de que en esta década se concreten nuevos pactos de paz que incluyan al ELN y a los grupos rearmados que no se degraden como aparatos de negocios con armas, de violencia contra la población, reclutamiento forzado y discursos de simulación política.

## **El paramilitarismo está en declive, pero se recompone**

Hay un cambio en la dinámica del narco-paramilitarismo que se reorganizó después de la desmovilización que pactaron sus fuerzas en

2005 con el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Tales grupos se reconfiguraron en esa década y han continuado con alta presencia en no menos de 200 municipios del país y presencia ocasional en otros 80.

Según INDEPAZ, que les ha hecho seguimiento durante quince años, en 2020 mantienen alrededor de 3.500 efectivos armados. Entre 2007 y 2014 ampliaron progresivamente su radio de acción, como parte de un complejo macrocriminal de control territorial y desarrollo armado de grandes proyectos de inversión y de reproducción política. Pero en la fase siguiente de disminución del conflicto armado frenaron su expansión. De tener acciones en zonas de 259 municipios, en 2008, los *narcoparas* pasaron a tener registro de alguna presencia en zonas de 400, en 2013; en 2019 se habían reducido a zonas de 261 municipios, con un pequeño repunte de acciones en medio de la pandemia durante el año 2020 cuando buscaron infructuosamente una expansión que se frenó por la presencia de otros actores (Espitia y Cabezas, 2021).

Entre los grupos narco-paramilitares se destacan trece estructuras de las cuales el llamado Clan del Golfo o AGC representa el 75% en áreas de incidencia y en efectivos armados (INDEPAZ, Espitia y Cabezas, 2021). La persistencia de estos grupos *narcoparas* expresa la continuidad del complejo paramilitar después de la firma del Acuerdo de Paz en noviembre de 2016 y de la articulación de estos grupos armados con megaproyectos de inversión, cadenas productivas y disputa por territorios y recursos naturales (INDEPAZ, 2020).

Ese complejo paramilitar incluye la múltiple alianza de los *narcoparas* armados, con empresarios, políticos, mafias y agentes del Estado, alianza que fue clave en la guerra entre 1994 y 2006 y se reestructuró a menor escala después de las desmovilizaciones de los paramilitares (2005-2006). Sectores mafiosos del poder nacional y de poderes macro regionales y subregionales, con influencia en instituciones y franjas empresariales enriquecidas con el lavado de activos, se han opuesto a los acuerdos de paz y a dejar atrás las políticas de guerra, para convertirse en el vector determinante de la persistencia del paramilitarismo (González, 2018).



Tabla 1. Grupos narco-paramilitares

<b>Grupo</b>	<b>Número de departamentos con presencia en algunas zonas, 2020</b>	<b>Número de municipios con presencia en algunas zonas, 2020</b>
AGC	25	237
EPL - Pelusos	4	27
Los Rastrojos	9	25
Los Caparros	3	19
Los Pachenca	5	15
La Oficina de Envigado	1	10
Los Puntilleros	2	9
La Constru	1	8
Los Pachelly	1	7
Los Contadores	1	4
La Cordillera	4	3
Libertadores del Nordeste	1	3
La Empresa	1	1
La Local	1	1
Otros grupos*	8	10
* Los Costeños, Nuevo Bloque Costeño, La Oficina Caribe, Comando de la Frontera, Los Paisas, Los Caqueteños, Comandos de la Frontera.		

Fuente: Elaboración propia con base en datos disponibles.

En los años posteriores al Acuerdo de Paz los grupos narco-paramilitares han buscado ampliar su movilidad hacia territorios antes controlados o influidos por las FARC-EP, pero han chocado con la disputa de otros grupos armados ilegales y con nuevas operaciones de las Fuerzas Militares que convierten esos territorios en escenarios de enfrentamientos violentos de alta inestabilidad. Además, se han

presentado fracturas en el Clan del Golfo/AGC y debilitamiento de sus capacidades de comando por pérdida de jefes centrales.

Cerca del 75% de las acciones y de estructuras armadas del Clan de Golfo/AGC se ha concentrado en el noroccidente, en especial en el Norte y Bajo Cauca Antioqueño, Córdoba, Sucre y Chocó; dicha organización mantiene además el corredor hacia la frontera con Venezuela y alianzas con pequeños grupos en la franja del Pacífico, sin una injerencia determinante.

La tendencia de la última década ha sido al debilitamiento del complejo paramilitar y a su recomposición. Es equivocado ver la dinámica del paramilitarismo como un continuum, sin distinguir su fase de expansión y papel central en la guerra contrainsurgente y por territorios en los años noventa y primera década del siglo XXI, de la fase de recomposición posterior a la desmovilización paramilitar cuando con el Plan Colombia se transita a una guerra centrada en la reingeniería de las FF. AA. con papel secundario del paramilitarismo.

En esta fase de posdesmovilizaciones (2006-2016) las mafias, los parapolíticos y lavadores de activos en macronegocios se subordinan a las nuevas estrategias contra el narcotráfico y el terrorismo, elaboradas en colaboración con los Estados Unidos y sus agencias.

En una tercera fase, posterior a la firma de los Acuerdos de Paz, el paramilitarismo persiste, pero disminuye su papel como soporte de macronegocios y estrategias contrainsurgentes. En el régimen que controla el poder aumentan los conflictos entre los sectores que consideran maduras las condiciones para pasar a un ejercicio del poder sin guerra y armas en la política y en los negocios y, por otro lado, los sectores que tienen sus intereses económicos y políticos más ligados a lo que ganaron en medio de la guerra por sus alianzas directas con paramilitares, narco-paramilitares, mafias y narcotraficantes.

Esa diferenciación en las cúpulas del poder sobre el papel del paramilitarismo en la fase actual parte de la idea común de haber ganado la guerra. Sin embargo, para unos, el cierre definitivo supone pasar la página del paramilitarismo e incluye pactos de paz con los grupos armados insurgentes y algunas reformas con mínimas

concesiones, mientras que para otros, refundidos en la ultraderecha que encabeza el expresidente Álvaro Uribe Vélez, existen todavía varias guerras pendientes; para estos y su corte de parapolíticos, el cierre debe postergarse hasta la consolidación del control territorial y poblacional, hasta la legalización de los activos conseguidos gracias a la gestión de la violencia, y hasta el logro de una refundación del Estado con garantías de impunidad para los civiles, agentes del Estado y altos mandos militares que comandaron la guerra con graves crímenes de lesa humanidad.

## **Los actores internacionales pesan a favor de la paz**

En toda esta dinámica un vector de variables de gran peso está constituido por actores internacionales que le han apostado a la solución negociada y a la implementación integral de los acuerdos de paz.

El gobierno de los Estados Unidos respaldó las negociaciones y dio su apoyo de muchas maneras, incluida la presencia del entonces vicepresidente Joe Biden en la firma del acuerdo en Cartagena. La administración Obama replanteó el Plan Colombia y promovió el plan Paz Colombia, una versión nueva de apoyo a la transición, a la lucha contra el narcotráfico y a los planes de consolidación. El gobierno de Donald Trump mantuvo esa línea bipartidista de apoyo al AFP, que mezcló con el respaldo a las renegociaciones impuestas por el gobierno del Centro Democrático encabezado por Iván Duque Marqués y su mentor Uribe Vélez.

Ha sido notable el monitoreo trimestral realizado por el Secretario General de la ONU y por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que se apoyan en la Misión de Verificación en Colombia, lo mismo que el acompañamiento de la Unión Europea y de países que aparecen con compromisos concretos en el texto del AFP.

Desde la comunidad internacional, representada por organismos multilaterales y gobiernos, se le ha apostado al cierre del ciclo de guerras en Colombia y a la implementación de un acuerdo de paz

que tiene mínimas reformas, las cuales en ningún caso alteran los intereses de las multinacionales ni los modelos neoliberales/neoconservadores que han dominado en Colombia. Las medidas de reforma rural y apertura democrática son vistas desde esas instancias como requisitos mínimos para la estabilización del Estado de Derecho y para asentar las condiciones de convivencia desarmada y garantías para la inversión. Y la justicia transicional que se ha instituido como Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No repetición ha sido avalada como una novedad acorde con los estándares internacionales y con los principios y normas de la Corte Penal Internacional.

Estas posturas y compromisos desde la comunidad internacional tienen especial significación en el gobierno y Congreso de los Estados Unidos, que consideran el AFP un logro para superar conflictos armados y guerras en el continente, y lo abonan como fruto del Plan Colombia/Estados Unidos. Como han señalado congresistas demócratas y republicanos, en Colombia se concretó uno de los pocos logros de la presencia de Estados Unidos en una situación de guerra y de inminencia de quiebre de un gobierno aliado.

Esas visiones consideran que la amenaza subversiva o terrorista dejó de ser de alto nivel y, sobre todo, de estar encadenada con la radicalización de la revolución bolivariana. Para el Plan Colombia y para el Comando Sur de los Estados Unidos, al final de los noventa e inicio del siglo XXI, el gran peligro para sus intereses estratégicos en el continente era la alianza entre las FARC-EP y el gobierno chavista, que abría posibilidades de integrar el oriente y sur de Colombia a un proyecto de república federal bolivariana. El desmonte de las FARC-EP, en Colombia, y la crisis del gobierno de Maduro, en Venezuela, significan, para los estrategas de Washington, que el riesgo ha quedado superado y se mantienen solo amenazas menores a su hegemonía y geopolítica.

Para los más importantes actores internacionales con presencia en Colombia, lo estratégico de los acuerdos de paz es la estabilidad regional e interna y la seguridad para las inversiones. Esta *realpolitik*

está detrás del apoyo a la implementación integral del AFP y al mismo tiempo de la atención puesta en algunos aspectos parciales relativos a la reincorporación, la justicia transicional, la consolidación territorial y la reparación a las víctimas.

### **El ascenso de las fuerzas democráticas por la paz en medio de la crisis de implementación del Acuerdo de Paz no ha logrado derrotar la contraofensiva de la ultraderecha**

La firma del AFP y su puesta en marcha en 2017 y 2018 significó una ruptura histórica en el ciclo largo de guerras y conflictos armados en Colombia y desató procesos políticos y sociales que estaban presentes pero asfixiados por la doble militarización de la vida nacional: la que se promovía desde el Estado y los usufructuarios de la guerra para negocios y poder, y la que desde otro lado animaba el proyecto insurgente.

En medio de las negociaciones se revolucionaron las expectativas de un cambio en los niveles de violencia y de realización de aspiraciones democráticas y sociales aplazadas. Asistimos a un fenómeno, urbano y rural, generalizado de irrupción de procesos favorables al logro de la paz y al menos de convivencia sin la realidad cotidiana del miedo como ordenador de las relaciones en la sociedad y de los poderes formales e informales.

La ilusión de la paz y el paréntesis de desorganización de las violencias ayudaron a la emergencia de fuerzas sociales y de poderes civiles y comunitarios en los territorios crónicamente afectados por las confrontaciones y dictaduras armadas.

Cobraron fuerza movimientos democráticos y alianzas por la paz que se expresaron en las elecciones de 2018, y disputaron la Presidencia de la República con un candidato de izquierda, quien perdió por estrecho margen frente al candidato uribista apoyado por la coalición de todas las fuerzas del régimen. No hay precedentes que un candidato de izquierda, exguerrillero y abiertamente enfrentado a

las mafias narcotraficantes, al régimen corrupto y a la ultraderecha guerrerista, haya encabezado una expresión democrática y el radicalismo en contra de la guerra y por la paz. Esta disputa, con posibilidad de real alternancia en el poder, fue posible y sigue vigente en la actualidad, en buena parte por la nueva situación que inauguraron los acuerdos de paz.

Sin embargo, es evidente que a la emergencia de nuevos poderes populares y de expresiones reformistas, como parte de la movilización por la paz y la implementación de los acuerdos, estuvo acompañada de la contraofensiva encabezada por la ultraderecha que comandó la guerra y el complejo paramilitar. Primero se opusieron a la solución negociada y a los acuerdos construidos en La Habana entre el gobierno de Santos, en representación del Estado, y las FARC-EP; luego promovieron el NO en el referendo por la paz realizado en octubre de 2016; y después llamaron a desmontar los pilares del AFP, el cual han calificado como ilegítimo, instrumento de impunidad para las FARC-EP y de beneficios políticos excesivos para sus miembros. El triunfo del NO, con 50,01% de los votos en el referendo, mostró la ausencia de consenso entre la elites del poder en lo relativo al acuerdo inicial, ausencia que no se subsanó con la renegociación previa a la firma, en noviembre de 2016, ni con la ratificación por el Congreso de la República, ni con las sentencias de Corte Constitucional en 2017 y 2018.

El AFP y su implementación nacieron en medio de una crisis que ha marcado toda su trayectoria. La ratificación del AFP en el Congreso se logró aislando al uribismo y con una gran movilización de la juventud y de sectores medios hastiados con la guerra. Con ese mismo impulso, en los siguientes seis meses y en la recta final del gobierno de Juan Manuel Santos que terminó en agosto de 2018, se aprobaron actos legislativos, leyes y decretos ley que le dieron fuerza constitucional e institucional a varios pilares del AFP, aunque quedaron pendientes muchos de los importantes.

La convergencia de las olas defensoras de la paz y del AFP con las formadas por los movimientos sociales y por la oposición política al

régimen se expresaron en las elecciones presidenciales de mayo de 2018 mediante un gran apoyo a Gustavo Petro Urrego, exalcalde de Bogotá, considerado por el régimen como un peligro *castro-chavista* alineado con UNASUR y corrientes como las de Luis Ignacio Lula, José Mojica o Evo Morales. Ante la inminencia del triunfo de la coalición de centro izquierda, todas las fuerzas del régimen, incluidos sectores de la coalición que apoyó a Juan Manuel Santos en las negociaciones de paz, prefirieron apoyar al candidato de la ultraderecha, que logró 52% de los votos; de esta manera se impuso un gobierno atrapado entre unos aliados de campaña electoral que condicionaron el apoyo a la continuidad del AFP y sus copartidarios dispuestos a burlar la implementación en lo relativo a las tímidas reformas en materia agraria, política de drogas, apertura política, justicia transicional y derechos de las víctimas.

El gobierno de Iván Duque mostró su debilidad desde el primer momento. Se conformó con una coalición del CD, el Partido Conservador y representantes directos de los grandes grupos económicos; dio participación pequeña a algunos aliados electorales y dejó insatisfechos a muchos entre estos ambiguos soportes del AFP agrupados en fracciones de los partidos Cambio Radical, Unión Nacional y Liberal. No obstante, la debilidad del gobierno de Iván Duque incluyó al principio la negociación entre sus inmediatos soportes corporativos, la oficialidad uribista y las fracciones extremas partidarias de “hacer trizas” el AFP.

## **Paz con legalidad vs. implementación integral del Acuerdo de Paz**

Las tensiones de la coalición de gobierno y la negociación con los nuevos amigos quienes habían sido parte del gobierno de Santos, incluido el exvicepresidente Germán Vargas Lleras y el expresidente Cesar Gaviria Trujillo, concluyeron en el Congreso de la República con la aprobación en mayo de 2019 del Plan de Desarrollo 2019-2022.

Este incluye la llamada política de “Paz con legalidad” (Archila, 2021) como supuesta ruta de implementación del Acuerdo Final de Paz definido durante el *fast track* como política de Estado de obligatorio cumplimiento.

Esa “Paz con legalidad” sustituye la implementación integral del AFP por lo renegociado entre los sectores del régimen y se limita a incorporar los mínimos no desmontables en materia de Desmovilización, Desarme y Reincorporación (DDR):

- Mantiene, aunque de manera precaria, los programas de reincorporación de excombatientes.
- Acepta la reincorporación política de las FARC-EP como partido con cuota en el Congreso de la República. El partido de gobierno mantiene la intención de renegociar estos puntos mediante iniciativas legislativas.
- Incorpora los planes territoriales, redefiniéndolos en función de la estrategia de defensa y seguridad anti narcoterrorista que reedita las zonas de consolidación del Plan Colombia.
- Incorpora, aunque a medias, el Estatuto de la Oposición.
- Tolera, intentando reformarlo, el Sistema de Justicia Transicional que se ha convertido en mandato constitucional desde 2017. Se mantiene la interferencia en las instancias del sistema y las propuestas del partido Centro Democrático de reforma para limitarlo a una sala de justicia limitada a casos de excombatientes.
- Asigna presupuestos insuficientes para garantizar el Plan Marco de Implementación.
- Coloca la implementación del AFP como capítulo menor en las políticas del gobierno y las subordina a la política de Defensa y Seguridad para la cual, tal como ha predicado la llamada “seguridad democrática”, no ha existido conflicto armado en Colombia sino amenazas terroristas y del narcotráfico.



***La sustitución, minimalización y renegociación (SMR) ha sido la estrategia del gobierno sobre el Acuerdo Final de Paz***

El Plan de Paz con legalidad reduce al mínimo todo aquello que fue bandera del NO en el plebiscito y la oposición al AFP, lo que a cinco años de su aprobación ha conducido a negar los componentes democráticos indispensables para un avance cierto en la transición al postconflicto y la superación de las violencias armadas, entre ellos los siguientes:

- La Reforma Rural Integral ha sido amputada en sus componentes redistributivos de activos a favor de las economías campesinas, étnicas y comunitarias.
- Los componentes ambientales del AFP sobre ordenamiento territorial y de uso del suelo y bosques, se reducen a la erradicación forzada de coca y a planes de seguridad militar en parques naturales y zonas de reserva forestal.
- La política sobre drogas y sustitución de cultivos de uso ilícito ha sido subordinada a las prioridades de la nueva ola de guerra a las drogas y de erradicación forzada.
- La apertura democrática con reforma electoral anticorrupción, garantías a la protesta social y fortalecimiento de la participación, ha sido postergada. La respuesta a la protesta social ha sido integrada a las estrategias de guerra contra lo que el gobierno llama terrorismo de baja intensidad y el partido de gobierno denomina la conspiración de la revolución molecular disipada.
- Las garantías de seguridad para los líderes, defensores de la implementación de los acuerdos y excombatientes, se ha sustituido por la prioridad de garantía militar de seguridad a macroproyectos, a la concentración de uso de la tierra y los recursos naturales.

- El desmantelamiento del paramilitarismo, incluidas las conductas criminales contra la paz y las organizaciones sucesoras de los paramilitares, parapolíticos y paraempresarios, no es aceptado como objetivo y se sustituye por políticas anticriminales y antiterroristas.
- La justicia transicional que no han podido desmontar se ha convertido en objetivo de estigmatización y de renegociación.
- Las instituciones surgidas del pacto de paz son calificadas de ilegítimas por el partido de gobierno y, en la mayoría de los casos, sus trabajos son reducidos a reuniones de información o se paraliza su funcionamiento. Solo logran funcionar las que no dependen del gobierno, y eso después de vencer fuertes resistencias e intentos de desmontarlas o desvirtuarlas, como ocurrió con la Jurisdicción Especial de Paz (JEP) y la Circunscripción Especial para la Paz.

## **Balances y desbalances**

Cinco años después de la firma del AFP se han presentado importantes balances con cifras que ilustran un panorama de transición traumática con sustitución, minimalización y renegociación de cada uno de los puntos. Entre los informes más documentados figuran los estudios del Centro de Pensamiento y Diálogo Político, CEDIPO (Estrada et al., 2021), que surgió con el AFP para dar insumos a los voceros ex FARC en las instancias de implementación; los de la Procuraduría General de la Nación (PGN, 2020, 2021), la Contraloría General de la República (PGR, 2021), el Consejero presidencial para la legalidad (CL, 2021), el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame (2017-2021), y los del equipo de seguimiento CINEP-CERAC (2017-2020). Se cuenta además con los informes periódicos de la Comisión de Paz del Congreso de la República, de la Misión de Verificación de las Naciones

Unidas, la Oficina de las Naciones Unidad para los Derechos Humanos, y la MAPP-OEA. Además, muchos centros de pensamiento han aportado sus evaluaciones.

En los balances del gobierno, el punto de referencia no es el Acuerdo de Paz sino “el cumplimiento de los compromisos consagrados en la política de *Paz con legalidad*”. El 15 de junio de 2021 la Presidencia de la República, apoyada en el informe del Instituto Kroc, dijo que se han logrado “avances notorios en todos los frentes y ejemplares en la ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET, la reincorporación de excombatientes y el apoyo a más de 400.000 colombianos en proceso de sustitución de cultivos”

La advertencia del presidente Iván Duque sobre el plazo de tres gobiernos para la ejecución de lo pactado muestra la intención de justificar la baja implementación, si se tiene como referencia el Acuerdo, y no solo las metas hasta el 7 de agosto de 2022, cuando termina el actual gobierno. Es sabido, como lo recuerda el Instituto Kroc, que el éxito de la implementación de un acuerdo de paz depende de que se haga el mayor esfuerzo en los primeros años. Esto significa que limitarse durante cinco años a aprobar normas y a elaborar planes relacionados con los puntos del acuerdo, destinando presupuestos precarios y a cuentagotas para impactar las variables estructurales de las violencias, condena la transición a la crisis crónica y deja el campo abierto para la recomposición de confrontaciones armadas y disputas violentas por economías y poderes.

Una implementación de buena fe del AFP exigía realizar, en los cinco primeros años, al menos el 50% de las transformaciones e inversiones necesarias para los quince años que se han previsto para la transición y paso definitivo al postconflicto.

Según el Instituto Kroc, el avance en implementación llega a 28% al término del quinto año, con una ponderación alta a la aprobación de normas de institucionalización, proceso de dejación de armas y reincorporación de excombatientes, a los planes de desarrollo con enfoque territorial y a la puesta en marcha de la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión de la Verdad, la Unidad de Búsqueda de

Personas Desaparecidas, la Unidad Especial de Investigaciones de la Fiscalía y la Unidad Nacional de Protección. En cambio, la calificación en los temas críticos sigue siendo inferior al 10% respecto de lo estimado en el Plan Marco de Implementación.

Gráfico 6. Implementación del Acuerdo según el Informe Kroc (2017-2020)



Fuente: Instituto Kroc (2021).

El informe presentado en julio de 2021 por la Contraloría General de la República señala que al ritmo actual de asignaciones presupuestales y ejecución de los acuerdos de paz se tardaría entre 26 y 34 años más cumplir con lo establecido en el Plan Marco de Implementación y según lo estimado para la ejecución completa (Contraloría, 2021).

### *Lo mínimo en reforma rural y en acceso a tierras*

En otros informes, como el de Open Democracy (2020), se indica que al ritmo actual algunas metas se lograrían en el 2070, y en proyectos productivos, sin ampliar la cobertura contratada en 2017, la meta se alcanzaría en el año 2130.

En el tema de la reparación de las víctimas y dotación de tierras, se encontró que, al ritmo actual, al Estado colombiano le tomaría 43 años indemnizar a todas las víctimas y que solo se está cumpliendo con un 0,08% de lo que debería para cumplir con la meta de 3

millones de hectáreas que, en base al acuerdo, deben entregarse a campesinos en los 12 años siguientes al Acuerdo.

Es preocupante que, a más de tres años de su implementación, solo el 12% de las familias vinculadas cuenten con un proyecto productivo. Si el ritmo sigue como va, tomarán 139 años para que las familias con acuerdo individual cuenten con un proyecto productivo. Lo anterior no tiene en cuenta las familias que firmaron acuerdos colectivos y las que quieren erradicar y que no han sido vinculadas a un proyecto de sustitución.

En esos dos puntos cruciales de Reforma Rural Integral y olítica sobre drogas y sustitución de cultivos de uso ilícito, el Informe de la Procuraduría General de la Nación señala, en julio de 2021, que se presentan serios atrasos en los temas cruciales de acceso a la tierra por parte de los campesinos pobres y comunidades étnicas. Según la PGN:

- En lo relativo al Fondo de Tierras previsto por el AFP, para la entrega de 3 millones de hectáreas en doce años, al quinto año se ha cumplido con la entrega material de nuevas tierras equivalente al 0,01% de la meta. En el informe de la CGN se habla de “bajo avance de la meta trazadora de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras (4%)”.
- La mayoría de los predios incluidos en la lista de posibles entregas no están realmente disponibles por diversas razones: o están ocupados, o en disputas judiciales, sin solución a largo plazo, o son microfundios inadecuados para una unidad familiar, o están ubicados en sitios sin ninguna infraestructura para ser habilitados a corto plazo y en disputa con megaproyectos.
- Las comunidades étnicas no han sido incorporadas a los programas de entrega de nuevas tierras definidos con el AFP. Las asignaciones que se han hecho corresponden a viejos trámites, se han aplazado los ya pactados de saneamiento y ampliación

y se favorece la ocupación de territorios colectivos para megaproyectos legales e ilegales, minero-energéticos y forestales. Las solicitudes de reconocimiento de Concejos Comunitarios en territorios de pueblos negros y afrodescendientes están congeladas tanto en el Pacífico como en la región caribe.

- El ordenamiento y zonificación ambiental que se destaca en el AFP no ha merecido ninguna atención y, como parte de la no implementación, se han aprobado solo dos nuevas Zonas de Reserva Campesina de las 25 que están en trámite desde 2016 y antes.

Según la Contraloría, los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial han sido incorporados en compromisos de los municipios para inversiones con recursos propios en los próximos quince años, lo que significa ausencia de recursos en este periodo, baja incorporación adicional para miles de microproyectos presentados por voceros de las comunidades en especial en acceso a tierras, proyectos productivos, sustitución de economías ilegales, salud, educación y saneamiento básico.

Así mismo, dice la CGN, del seguimiento a la implementación de las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y de las hojas de ruta se evidencia que: i) no existen suficientes inversiones adicionales para financiar la Reforma Rural Integral (RRI) a las ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial desde antes de la firma del AF. ii) Las Hojas de ruta no se convierten en el instrumento integrador de todos los planes que confluyen en el territorio, principalmente de los Planes Nacionales Sectoriales, que deben estar articulados con el Plan de Desarrollo con enfoque Territorial, PDET.

La CGN señala que el catastro multipropósito apenas se inicia en 2020, observa aumentos en cobertura de energía eléctrica y en inversiones en planes territoriales. Entre tanto, agrega ese órgano de control, los principales rezagos se relacionan con: 1) el bajo avance de la meta trazadora de hectáreas entregadas a través del Fondo de

Tierras; 2) bajos resultados de la estrategia de infraestructura vial a pesar de concentrar buena parte de los recursos; 3) bajos avances del pilar producción agropecuaria y economía solidaria debido a baja asignación de recursos, por lo que se evidencian rezagos en cuanto a capital semilla y la construcción y rehabilitación de centros de acopio y al fortalecimiento de las organizaciones solidarias para su administración; y, 4) desactualización de los planes de seguridad alimentaria lo cual limita la visión estratégica para solucionar la inseguridad alimentaria a nivel rural.

### *Sustitución de los acuerdos sobre sustitución de cultivos de uso ilícito*

En cuanto a cultivos de uso ilícito la CGN (2021) dice:

En relación la Solución del Problema de Drogas, si bien se sostienen los avances asociados a número de hectáreas sustituidas en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), persisten rezagos en cuanto a: i) la baja asignación de recursos al programa, retrasando la ruta de intervención y aumentando el riesgo de incumplimiento a las familias beneficiarias y por lo tanto el riesgo de resiembra; ii) demoras en la disponibilidad de los recursos provenientes del impuesto al carbono aumentan el rezago de la implementación de las estrategias de sustitución en PNN, sostenibilidad y recuperación ambiental; iii) En relación con el pilar “Solución al Fenómeno de Producción y Comercialización de Narcóticos” y con el pilar “Prevención del Consumo y Salud Pública”, en general se evidencia una baja asignación presupuestal (...).

El mencionado informe de la Procuraduría General de la Nación (2021) hace un recuento de todas las gestiones de la Alta Consejería tomados de los informes de microgerencia del consejero Emilio Archila, que corroboran que han sido grandes los esfuerzos para cumplir los compromisos que heredó este gobierno de contratos de erradicación voluntaria. Pero coincide con el informe del CI-NEP-CERAC (2021) en que la Alta Consejería ha contado con recursos

precarios, sin ampliación significativa de cobertura, sin redefinición de los Planes de Acción Inmediata con alternativas más efectivas, sin integración con la Reforma Rural Integral, sin proyectos productivos para el 92% de las familias inscritas, sin pactos con las comunidades étnicas y efectiva política en zonas de parques y de reserva forestal.

El crecimiento de la producción y exportación de cocaína, entre 2012 y 2016, elevó la presión desde EE.UU. para la represión a la oferta con erradicación forzada a cargo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Antinarcóticos, en el último tramo del gobierno de Juan Manuel Santos, lo que llevó a un doble discurso con un libreto de implementación del Plan Nacional Integral de Sustitución y del Plan de Acción Inmediata a cargo de la Consejería para el postconflicto y otro libreto de erradicación forzada militar a cargo del Ministerio de Defensa.

En el gobierno de Iván Duque, se limitó el plan concertado de erradicación voluntaria a poner orden y ejecutar en cámara lenta los planes firmados en la anterior administración, a disponer los recursos mayores y compromisos internacionales para la erradicación forzada y la interdicción de exportaciones de cocaína. A pesar de que entre 2017 y 2021 los gobiernos anunciaron resultados de erradicación forzada de más de 330.000 hectáreas de matas de coca y la incautación de más de 1.500 toneladas métricas de cocaína, la extensión de los cultivos se mantiene cerca a las 200.000 hectáreas, según cifras del gobierno de los Estados Unidos, y en todos los informes de la ONUDC se afirma que la producción de cocaína ha aumentado durante el gobierno de Iván Duque hasta llegar a cifras que oscilan entre 1.200 Tm y 2.000 Tm (UNODC, 2021; Rico, 2020). Estas cifras muestran el fracaso de la estrategia militarizada, el elevado y veloz porcentaje de resiembra y la incoherencia de los registros que denotan la falsificación para responder a la presión por resultados.

Los reportes oficiales, poco o nada se habla del impacto de las nuevas políticas de guerra en los territorios impactados por las economías cocaleras, de la suerte de más de 300.000 familias empobrecidas y muchas de ellas desplazadas por la ausencia de planes



socioeconómicos de subsistencia poserradicación con ocupación militar.

Las consecuencias de la no implementación de lo pactado en materia de drogas y cultivos de uso ilícito son dramáticas, pues millones de personas atrapadas en las zonas de influencia de la coca y de la cadena del narcotráfico han sido tratadas como aliadas de los carteles del narcotráfico, han sido estigmatizadas, empobrecidas y dejadas al arbitrio de las redes de las mafias, así como de grupos armados nuevos y viejos que han llegado más rápido que el Estado con pagos anticipados y promesa de ingresos.

### *Sin garantías de seguridad*

Las garantías de seguridad previstas en los puntos 2 y 3 del AFP solo pueden ser efectivas si se entienden implicadas con la implementación de los demás puntos y con la creación de condiciones políticas, culturales, de ética civil y conciencia colectiva favorables a la construcción de paz en democracia, la no violencia, la no repetición y la reconciliación.

La fractura de la sociedad respecto de los acuerdos de paz y las soluciones dialogadas no ha permitido superar los discursos del odio y la estigmatización. La descalificación e intentos de renegociación con desmonte de la justicia transicional y desmonte de beneficios políticos en el posacuerdo, se ha acompañado del señalamiento a los excombatientes como símbolos de impunidad, como “criminales violadores de niños” que al decir del expresidente Uribe en conversación con Francisco de Roux S. J., presidente de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, no deberían estar en cargos de elección popular, ni tener tratamiento distinto al sometimiento y posible extradición que operó para los paramilitares desmovilizados durante su gobierno.

En el fondo, lo que reclaman los opositores radicales al AFP es una redefinición del sistema de justicia transicional que dé garantías de no judicialización a los civiles y agentes del Estado comprometidos

con crímenes de lesa humanidad y plantear la disyuntiva de hacer trizas el AFP o de lograr una renegociación en sus propios términos. En ese juego, la polarización se agudiza entre soluciones negociadas y solución militar; y en medio de la crisis la violencia se reorganiza, la inseguridad se hace extrema para líderes, comunidades y defensores del AFP.

Desde estas premisas y la calificación de ilegítimas a las instituciones creadas para la implementación del AFP, desde el partido de gobierno han exigido desnaturalizar la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación, CSIVI, y despojar a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad de sus funciones propias en formulación de políticas de Estado en cuanto a desmantelamiento de conductas y grupos criminales y sucesores del paramilitarismo que atentan contra líderes, personas defensoras de los derechos humanos y de la implementación de los acuerdos. El Centro Democrático también ha promovido que se deje en el limbo el Sistema Integral de Garantías de Seguridad para el ejercicio de la política (SISEP, punto 2 del AFP) y la obligación al gobierno de promover un Pacto Nacional efectivo para sacar las armas de la política. Esas exigencias negativas, como otras tantas, se han convertido en guía para el gobierno.

La Contraloría (2021) registra estos hechos en su propia perspectiva, reivindicando esfuerzos de seguridad con la Unidad Nacional de Protección, los comités de seguimiento al Sistema de Alertas Tempranas, Cuerpo Elite de la Policía Nacional.

No obstante lo anterior, dice la PGN, respecto de las garantías de seguridad, persisten obstáculos asociados a: a) los retrasos en la formulación y adopción de la política pública y plan de acción para el desmantelamiento de organizaciones criminales; b) la formulación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección; c) las deficiencias en las medidas de protección de la UNP, tales como el represamiento de solicitudes (...).

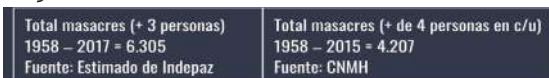
En algunos informes se destaca como avance que el gobierno entregó en 2021, los documentos de “Lineamientos de la política pública para el desmantelamiento de las organizaciones criminales” y el “Plan Estratégico de Seguridad y Protección” a la Jurisdicción Especial para la Paz, en el marco del proceso de medidas cautelares de protección para los excombatientes (CINEP-CERAC, 2021). Sin embargo, esos documentos son formulaciones de política del gobierno que no han sido adoptados formalmente por la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, cuyo objetivo central es formular la política pública y el plan de acción para el desmantelamiento de las conductas y organizaciones criminales que atentan contra líderes sociales y la implementación de los acuerdos de paz.

La pretensión del gobierno de adoptar políticas de seguridad para la paz en instancias distintas a las establecidas en el AFP se ha concretado en planes y estrategias insuficientes e ineficaces para desarticular las dinámicas violentas que han persistido en la fase de posacuerdo, como muestran los registros de asesinato de líderes sociales y excombatientes en proceso de reincorporación y la recomposición de grupos armados (disidentes, residuales, narco-paramilitares) con impacto en cerca de 400 municipios desde la firma del AFP y en zonas de 350 municipios a lo largo del año 2020 (INDEPAZ, 2021)

Gráfico 7. Asesinatos de líderes y lideresas sociales en Colombia



Gráfico 8. Masacres

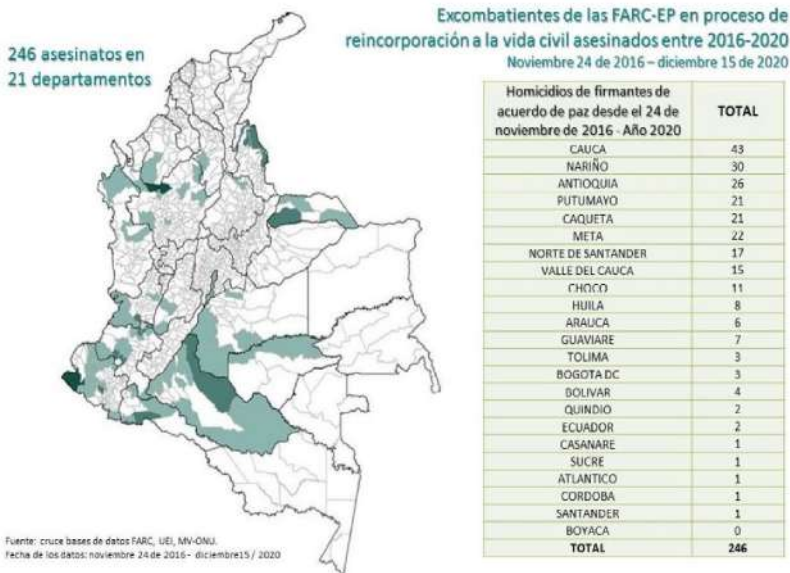


Masacres en Colombia 1995-abril 19/2021 (CNMH-INDEPAZ)



Fuente: Elaborado por Indepa. Masacres de 4 o más, datos del CNMH 1995 a 2015. Masacres de 3 para el mismo periodo 50% adicional en promedio anual.

## Mapa 2. Asesinatos de excombatientes de FARC-EP



### Reafirmación de la transición a la paz o recomposición de violencias mafiosas y totalitarias

La crisis de implementación de los acuerdos de paz no significa que hayan perdido vigencia o que estemos ante el colapso de la transición al postconflicto en Colombia. El rechazo a la guerra y el reclamo de soluciones pacíficas a los conflictos ha pasado a ser parte de la conciencia mayoritaria. Por lo menos el 70% de la población sigue respaldando la implementación del AFP, según han registrado las encuestas realizadas en 2021, y sobre todo como se ha expresado en la movilización de millones de personas en las jornadas, Mingas étnicas y paros que se han multiplicado desde 2017.

En el paro nacional que conmovió a Colombia entre abril y julio de 2021, el rechazo a la violencia, al asesinato de líderes y personas defensoras de la paz, la exigencia de implementación integral de los

acuerdos de paz, ocuparon un lugar central en el sentimiento colectivo. No puede perderse de vista este proceso telúrico que se presentó como explosión generalizada e insubordinación social contra las políticas antisociales y de guerra y a favor de respuestas democráticas a la catástrofe socioeconómica en medio de la pandemia. Ha sido una protesta contra las políticas de ultraderecha, neoliberales/ neoconservadoras.

La insubordinación social se ha dado de manera pacífica y desarmada. Más de 13.000 acciones de protesta en sesenta días de paro, mediante movilizaciones urbanas (80%) y rurales en el 85% de los municipios, cortes de vías regulados, *caceloralazos* desde el seno de millones de familias, expresiones artísticas multitudinarias, presencia mayoritaria de la juventud, imbricación de movimientos sociales de mujeres y género, de ambientalistas, intelectuales, pueblos indígenas y afrocolombianos.

El gobierno y el partido de gobierno que ejerce el poder han perdido credibilidad y respaldo por el manejo autoritario y tiránico de la crisis y la respuesta militarista y de brutalidad policial contra la protesta y el descontento en medio de la pandemia. La respuesta a la protesta fue de guerra justificada con la estigmatización del gobierno que la presentó como si fuera promovida por una conspiración internacional, lo que el presidente Duque llamó el “terrorismo de baja intensidad” y el expresidente Uribe denominó, desde las teorías neofascistas de la seguridad nacional, como resultado de la amenaza de una estrategia mundial de “revolución molecular disipada”.

A pesar del homicidio de 79 personas en medio de la protesta pacífica, de más de 2.000 detenciones arbitrarias y de centenares de heridos, y a pesar de los riesgos de contagio con el COVID-19, fue más fuerte la indignación y el rechazo a las políticas del gobierno que el miedo a la represión.

Aunque no hay traducción automática del proceso de insubordinación social a las expresiones políticas electorales, sí se presentan vasos comunicantes, como han mostrado experiencias pasadas en Colombia, por ejemplo, las de 1970, cuando la inconformidad social

con el Frente Nacional liberal-conservador se anudó con la candidatura opositora de la Alianza Nacional Popular y solo pudo ser contenida por el fraude electoral y el reforzamiento del régimen basado en la ley marcial y el estado de sitio.

En los años ochenta, el rechazo a la escalada de violencia, de genocidios y guerras agigantó las resistencias democráticas, y en medio de un proceso de paz y de grandes movilizaciones de la juventud, surgió la Asamblea Constituyente de 1991, en la cual la Alianza Democrática – M19 y sectores social liberales lograron la mayoría para aprobar la nueva Constitución. Y la movilización del Mandato por la Paz logró 10 millones de votos en 1997 y obligó a pactar treguas y a iniciar conversaciones de paz en 1999 entre el gobierno y las FARC-EP.

También es parte de la historia de Colombia que, ante cada momento de levantamiento popular y de amenaza pacífica a la hegemonía del régimen, los grandes poderes económicos y políticos han respondido en frente común, alertando que toda oposición amenaza la sociedad, la democracia, la familia, la propiedad privada y al Estado. Dependiendo del momento, tales fuerzas han respondido con la dictadura civil, con estrategias de guerra y en general con militarización, arbitrariedad y antidemocracia. Así ocurrió cuando era perseguido el gaitanismo a mediados del siglo XX, o se producía el Paro Cívico de 1977, que fue calificado de conspiración y respondido con un reacomodo dictatorial al final de toda esa década.

En Colombia estamos ante la mayor expresión de protesta social de este siglo y una de las mayores insubordinaciones civiles desde el inicio del ciclo de guerras y conflictos armados que se está cerrando. Sin duda, en la encrucijada de la guerra y la paz este contexto influye en reacomodo de discursos y de pretensiones, inclinando la balanza a favor de la recomposición de la ruta de la transición al postconflicto.

Los resultados de las elecciones a Congreso de la República, en marzo de 2022, y presidenciales, en mayo de 2022, serán decisivos para lo que sigue en esta década. En todo caso, en la crisis y las fluctuaciones por venir, la emergencia de movimientos sociales y de

poderes nuevos desde la base de la sociedad, desde las primeras líneas, las mingas y la conciencia democrática revolucionada, seguirá pesando a favor de la paz y será muro de contención al reciclaje de las violencias.

## **Bibliografía**

Archila, Emilio. (2021). *Logros de la paz con legalidad, 3 años de gobierno*. Bogotá: Consejería Presidencial para la estabilización y la consolidación.

Contraloría General de la República (CGR). (2021). *Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de inversiones*. Bogotá: CGR.

Espitia, Carlos y Cabezas, Juana. (2021). *Recomposición de grupos armados en el postacuerdo*. Bogotá: INDEPAZ.

Estrada, Jairo et al. (2021). *La paz pospuesta. Situación actual y posibilidades del Acuerdo con las FARC-EP*. Bogotá: CEDIPO.

Gobierno – FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.

González Posso, Camilo. (2017). *El Complejo paramilitar se reorganiza*. Bogotá: INDEPAZ.

INDEPAZ. (2020). *Informe Posacuerdo traumático: Coletazos en la transición desde el acuerdo de paz al posconflicto*. En <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Especial-asesinato-li%CC%81de-res-2016-2020-L-15-12-20-Final.pdf>



INDEPAZ. (2021). *Informes de monitoreo del Observatorio de conflictividades y derechos humanos*. Bogotá: INDEPAZ.

Kroc Institute for Peace Studies, Notre Dame University. (2021). *Informes de implementación del acuerdo de paz 2017 2021*. Notre Dame: Kroc Institute. En <https://peaceaccords.nd.edu/barometer>

Mindefensa. (2021). *Logros de la política de defensa y seguridad*. Bogotá D.C.: Mindefensa. En [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios\\_sectoriales/info\\_estadistica/Logros\\_Sector\\_Defensa.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf)

Open Democracy. (2020). *Cuatro años después del acuerdo de paz, Colombia a paso de tortuga*. Bogotá: Open Democracy.

Procuraduría General de la Nación (PGN). (2021). *Tercer Informe al Congreso de la República sobre el avance en la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá: PGN.

UNODC. (2021). *Datos y tendencias del monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos en Colombia (2020)*. En <https://www.unodc.org/colombia/es/datos-y-tendencias-del-monitoreo-de-territorios-afectados-por-cultivos-ilicitos-en-colombia-2020.html>

Uppsala University. (2021). *UCDP Definitions*. Upsala: Department of Peace and Conflict Research. En [https://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/#tocjump\\_8139623329962795\\_22](https://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/#tocjump_8139623329962795_22)

## Capítulo 10

# La centralidad contextual de lo político en la consolidación de la paz en Colombia

*Sergio de Zubiría Samper*

Desde el texto fundacional sobre la violencia política en nuestro país, la obra de Paul Oquist *Violencia, conflicto y política en Colombia* publicada en 1978, se han planteado un conjunto de tesis siempre necesarias de recordar en la difícil coyuntura que experimenta la consolidación de la paz luego del Acuerdo Final entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional, en noviembre de 2016. La desatención, supresión o desvalorización del papel central de la violencia política en nuestra historia, tiene y tendrá consecuencias devastadoras en la solución real del más largo conflicto armado interno del hemisferio occidental. La historia republicana de Colombia está marcada por la persistencia y agravamiento de formas violentas de la conflictividad social con expresiones de tinte político; para algunos investigadores fueron nueve guerras civiles de alcance nacional durante el siglo XIX y cientos de rango regional (Zambrano, 1998), todas ellas con motivaciones y objetivos políticos.

Algunas de estas tesis son las siguientes: a) Las causas institucionales, socioeconómicas, psico-culturales y políticas de nuestra violencia “son todas importantes para una mejor comprensión del tema” (Oquist, 1978, p. 34); b) Las relaciones entre los factores políticos

y los factores socioeconómicos, “y el rol de la lucha de clases, por un lado, y las pugnas internas de clase por el otro, así como la explicación de las causas de estas últimas, son preguntas complejas a las que no se ha dado una respuesta satisfactoria en la literatura sobre la Violencia en Colombia” (p. 35); c) La ausencia de una teoría integral y multicausal de nuestra violencia es una laguna en el conocimiento que tiene consecuencias negativas en el trámite de la conflictividad social; d) Una de las causas del escaso nivel explicativo de las teorías, puede ser la presunción, en la mayoría de las interpretaciones, de que la violencia es un fenómeno unitario explicable por un conjunto único de factores para la totalidad de la República de Colombia; y, e) El papel del Estado y sus relaciones con otros factores en la estructuración de la totalidad social son determinantes para comprender los procesos de violencia.

Este politólogo norteamericano, pionero en las investigaciones sobre violencia política en Colombia, además llama la atención desde la década del setenta del siglo XX sobre la importancia de investigaciones más profundas sobre temas aún poco explorados. Tales como las imbricaciones entre abstención electoral y violencia política, como también la urgencia de estudios regionales que logren diferenciar los grupos sociales involucrados, las contradicciones territoriales que forman la base de los conflictos sociales y los factores determinantes que han convertido los conflictos en violentos.

Hemos transitado paradójicamente luego de la firma del Acuerdo de perspectivas complejas, multideterminadas y críticas para comprender nuestros conflictos y violencias, condensadas de forma magistral en la postura de Oquist y muchos otros investigadores, a miradas simplificadoras, unilaterales y maniqueas. El informe polifónico de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015), publicado en medio de la negociación, había contribuido a develar esa historia compleja y memoria plural. Parece como si un dispositivo mediático y también pseudointelectual quisiera sepultar los grandes aportes de las ciencias sociales colombianas a los estudios de la violencia para impedir de facto la construcción de una paz

verdadera. Se había logrado, por lo menos temporalmente, contener aquel embrujo autoritario que simplificaba el conflicto a una “amenaza terrorista” o una “guerra contra el narcotráfico”. Se quiere borrar de la faz de la tierra colombiana, como en las pestes del olvido tan agudamente recreadas por García Márquez, décadas de rigurosa y continuada investigación académica. Los titulares y “la” política solo nombran la “corrupción”, “el consumo de narcóticos”, “los delitos sexuales”, “la inseguridad”, etc. Las preguntas profundas en medio de esta amnesia se han esfumado: ¿Cuáles fueron las causas y orígenes de la violencia? ¿Qué factores contribuyeron a tal intensidad, duración y distribución geográfica? ¿Qué diferencias existen entre la paz territorial y la paz desde los territorios? ¿Qué es la violencia política y Estatal? ¿Cómo aportar desde lo político a la consolidación de la paz?

El presente escrito explora la “centralidad” de lo político en el afianzamiento de la paz, no como único factor estructurante, sino una especie de “centralidad” contextual. En las condiciones actuales de Colombia la dimensión política adquiere connotaciones destacadas para mitigar la persistencia del conflicto armado interno. Pretendemos realizar una valoración de los componentes políticos de este conflicto, subrayar su importancia histórica, evaluar los aspectos críticos de la implementación en el punto 2 del Acuerdo Final y explorar algunas perspectivas de las posibles tendencias políticas.

Para afrontar esta tarea dividimos este artículo en seis acápite. En el primero postulamos un conjunto de “premisas hermenéuticas” que van a orientar la interpretación de la realidad colombiana. El segundo indaga el horizonte de expectativas políticas en la negociación manifiestas por la insurgencia de las FARC-EP. El tercero sintetiza los contenidos políticos del punto 2 del Acuerdo Final. El cuarto esboza los puntos críticos del proceso de implementación. El quinto muestra los aspectos de mayor tensión y campos en disputa de la dimensión política. El último explora posibles tendencias políticas a mediano plazo.

Son tres las mayores limitaciones de este escrito. En primer lugar, la escasez de referencias empíricas al proceso de paz y de implementación del Acuerdo Final. En segundo término, las dificultades inherentes a un esfuerzo reflexivo de anticipación en una realidad tan incierta, compleja e imprevisible. La tercera limitación, la imposibilidad en ciertos momentos del análisis, de hacer matices, excepciones y contratendencias.

### **Premisas hermenéuticas**

La primera premisa o aseveración remite a la valoración histórica, política y cultural del proceso de paz entre el Estado y la insurgencia de las FARC-EP. La firma de un Acuerdo para la terminación de un conflicto armado interno que se ha prolongado por cerca de cincuenta y dos años, con una guerrilla campesina con cerca de 13.000 combatientes y milicianos, significa un hecho histórico con posibles impactos en la totalidad social. Siempre será necesario evocar que se trata del conflicto social armado más antiguo de todo el hemisferio occidental y que no ha terminado. El exacerbado presidencialismo que ha acompañado la historia constitucional colombiana y su cultura política ha condenado a varias generaciones a una “edad de los extremos” (Hobsbawm). Desde los gobiernos de Turbay Ayala (1978-1982) y Belisario Betancur (1982-1986) hasta la firma del Acuerdo Final (cerca de 38 años), los colombianos y colombianas hemos tenido una especie de experiencias pendulares, pasando en días, a veces en minutos, de la máxima esperanza en la paz al recrudescimiento exponencial de la violencia y la barbarie. Estas vivencias de “oscilación entre la guerra y la paz” (González) o “procesos de paz cuatrienales” (Palacios) han dejado huellas profundas en el psiquismo de varias generaciones que deben ser investigadas con mayor profundidad. Podemos sostener como la firma del Acuerdo ha sido un hecho histórico que tendrá impacto en la totalidad social y ha logrado romper el “consenso previo” durante la primera década del siglo XXI de la

existencia de un camino exclusivamente militar, como también de explicaciones sobre su causalidad bastante simplistas.

El segundo atisbo remite a los límites de las nociones de “postconflicto” y “posacuerdo” para caracterizar la etapa o fase transcurrida luego de la firma del Acuerdo. El término “postconflicto” supone erróneamente la eliminación del antagonismo en las interrelaciones entre especies y confunde la “paz” con un simple armisticio, como sugería Kant. El conflicto es constitutivo e inescindible de la vida humana y no humana. Se trata, más bien, de transformar un conflicto armado en otras expresiones de la conflictividad. El vocablo “posacuerdo”, aunque se aproxima mejor a la comprensión del momento político actual, contiene dos contenidos problemáticos. El primero, la posible asociación de “posacuerdo” con una paz “plena” o “completa”. El segundo, la suposición que la sociedad en su conjunto ha acogido la vivencia y contenidos del Acuerdo. Vamos a mantener la aseveración que la categoría de “interregno”, planteada por Gramsci, en ese conocido pasaje sobre la “crisis orgánica” se conforma en una adecuada metáfora para comprender el actual proceso de paz en Colombia: “La crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer: en este interregno se verifican los fenómenos morbosos más variados”. Por tanto, podemos afirmar que el conflicto armado colombiano no acaba de terminar y la paz tampoco acaba de nacer. En esas situaciones pueden emerger los “fenómenos morbosos más variados” y tenemos que estar preparados para situaciones sociales de alta complejidad e incertidumbre; como también retrocesos que solo producen vértigo. En palabras del filósofo alemán E. Bloch: “Cuando se acerca la redención, se incrementa el peligro”.

La tercera premisa implica trabajar por el incremento de la conciencia colectiva sobre la íntima relación entre conflicto social y sus manifestaciones armadas para acercarse al entendimiento de la realidad colombiana. Invisibilizar o mitigar las raíces sociales del conflicto solo contribuye a incrementar los dispositivos de violencia. Aquellas narrativas ideológicas que pretenden negar la existencia

del conflicto social o limitarlo a visiones reduccionistas como el narcotráfico o la “cultura de la violencia” son expresiones de falsa conciencia. Nuestra historia colonial y republicana contiene la injusticia, el racismo, la segregación, la violencia y el conflicto como elementos estructurantes. El trámite de la conflictividad social colombiana pasa por una “solución política” a esta conflictividad. Por ello, podemos acoger la tesis: “El conflicto armado colombiano es inseparable del conflicto social” (Giraldo, 2020). La actual protesta popular en Colombia, agudizada a partir del Paro Nacional del 28 de abril de 2021, tiene profundas raíces en causas y conflictos sociales postergados.

El cuarto atisbo implica hacer algunas distinciones necesarias entre el Acuerdo Final y su proceso de implementación. Aunque hacen parte del mismo proceso y tienen vasos comunicantes estructurales, no son lo mismo. Con la segunda firma del 24 de noviembre y el gobierno de Santos, los tiempos de implementación se extendieron de 10 a 15 años; esta prolongación de la implementación no puede ser un simple hecho casual. Surgen interrogantes complejos que aconsejan la no identificación plena entre Acuerdo e implementación: ¿La implementación limitada y precaria elimina las ansias mayoritarias de paz de la sociedad colombiana? ¿El posible fracaso de la implementación borra para siempre un horizonte de paz para Colombia? ¿Una implementación selectiva y manipulada modifica necesariamente la letra del Acuerdo? ¿Tiene aún el Acuerdo Final alguna potencia transformadora? ¿Es la implementación un campo aún en disputa o la simulación de su implementación cierra definitivamente las perspectivas de paz? Vamos a postular que es conveniente para un análisis concreto mantener ciertas distinciones y matices entre el Acuerdo Final y la implementación gubernamental; como también, que ambas dimensiones son campos en disputa en los cuales las ciencias sociales colombianas pueden cumplir un importante papel. Podemos afirmar como el incumplimiento pleno del Acuerdo Final, aunque pueda ser paradójico, no cercenará las esperanzas de paz de la sociedad colombiana.

## **Negociación y horizonte de expectativas**

Fruto de décadas de investigación, de potentes luchas de los movimientos sociales y de diversos esfuerzos históricos por una solución política al conflicto interno se lograron los Acuerdos de “negociación” entre el Estado colombiano y las FARC-EP (agosto de 2012) y el ELN (marzo de 2016). Los seis puntos condensados en cada uno de estos Acuerdos son la mejor síntesis de la historia de nuestra violencia endémica y de los posibles caminos para su solución. Ninguna indagación rigurosa de carácter académico, como tampoco la experiencia de los movimientos sociales reales, podría eludir como causas estructurales del conflicto colombiano las siguientes: a) El uso, propiedad y tenencia de la tierra; b) Las profundas limitaciones democráticas y de participación política; c) La expansión de los denominados cultivos para drogas ilícitas; d) La indolencia colectiva e histórica frente a las víctimas; y, e) La configuración de una justicia restaurativa y transformadora. Todas estas dimensiones contenidas explícitamente en los dos Acuerdos de inicio de negociaciones. Además, por la pérdida del valor de la palabra y el carácter inocuo de lo legalmente escrito (para algunos historiadores este proceso se inició con la traición a Los Comuneros con las “Capitulaciones” de Zipaquirá en 1781), se hacía necesario un punto robusto que contemplara una detallada vigilancia y acompañamiento en el proceso de su implementación.

Como lo plantea el padre Javier Giraldo en su evaluación crítica de proceso de paz, realizada en julio de 2017: “los debates en La Habana fueron prolongados. Las FARC iniciaban la discusión de cada punto con un paquete de 10 propuestas, las cuales, en las semanas siguientes se iban desagregando cada una en otras 10, llegando a presentar para la discusión de cada uno de los puntos más álgidos 100 propuestas” (Giraldo, p. 12). Cada punto era nutrido con foros temáticos de amplia participación de organizaciones y movimientos sociales. La delegación del gobierno no presentaba iniciativas de contenido, se



limitaba a esperar y proponer aspectos formales de la negociación. Se estaba abriendo en ese momento, aunque fuera un acontecimiento temporal, un horizonte amplio de expectativas para enfrentar uno de los núcleos álgidos de nuestra historia de violencia: las profundas limitaciones políticas y democráticas del Estado y la sociedad colombiana que desatan el conflicto interno. La insurgencia como un tipo de intelectualidad orgánica presentaba al país un cuadro trágico del conflicto político colombiano. En palabras de Giraldo: “Las 10 propuestas llevadas por las FARC a la Mesa para la discusión del punto 2: Participación Política, constituyen una impresionante radiografía de nuestra antidemocracia. Al recorrer esos 11 capítulos se puede tomar conciencia de lo ancho, largo y profundo de un régimen cerrado que nos hemos acostumbrado a rotular como ‘democracia’ por una inercia cultural de superficialidad inconsciente, pero donde lo más esencial de una democracia, como es la participación de las mayorías en las decisiones que los afectan, se encuentra a años luz” (Giraldo, p. 15). Siempre se redime la enigmática y centralista metáfora de Darío Echandía: “La nuestra es una democracia de orangutanes con sacoleva”, que remite a la falaz, anómala, deficitaria, traicionada, democracia política y social colombiana.

El Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO) –nacido del Acuerdo– y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) han publicado, en 2020, la compilación de las propuestas llevadas a la mesa por las FARC-EP (Estrada, 2020b). Un documento invaluable para conocer e interpretar el horizonte de expectativas de esa insurgencia. En el campo político la negociación se inicia con once (11) propuestas, que en su orden son las siguientes: 1) Reestructuración democrática del Estado y reforma política; 2) Garantías plenas para el ejercicio de la oposición política y social y el derecho a ser gobierno; 3) Garantías plenas a las organizaciones guerrilleras en rebelión y a sus combatientes para el ejercicio de la política; 4) Democratización de la información y de la comunicación y de los medios masivos de comunicación; 5) Estímulo a la participación de las regiones, los entes territoriales y los territorios; 6) Participación

social y popular en el proceso de la política pública y de la planeación, y en especial, de la política económica; 7) Garantías de participación política y social de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes; 8) Estímulo a la participación social y popular para la reafirmación de la soberanía nacional y la integración de Nuestra América; 9) Cultura política para la participación, la paz y la reconciliación nacional y derecho a la protesta y la movilización social y popular; 10) Asamblea nacional constituyente para la paz, la democratización real y la reconciliación nacional; y, 11) Estímulo a la participación política y social en las ciudades. Su voluntad se orientaba a males endémicos del quehacer político: una reforma democrática del Estado, una transformación de las reglas electorales y políticas, garantías para la oposición política y la protesta social, algunas medidas de desconcentración de la información y la comunicación, incremento de la participación territorial y de las comunidades en la gestión de la política pública, participación política de la insurgencia, una pedagogía transformadora de la cultura política y los primeros pasos para un proceso constituyente. Llama la atención que la última propuesta solicita atender la participación y la violencia en los núcleos urbanos.

Las once propuestas mínimas se convirtieron en cuarenta páginas de iniciativas concretas, algunas de las cuales aún son promesas quebrantadas, pero de gran calado para la democratización de la vida política en Colombia: límites a la concentración del poder público y al presidencialismo; creación del cuarto poder popular; rediseño de los mecanismos de participación ciudadana; reformas a la administración de justicia; elección popular de las cabezas de los organismos de control; reestructuración del Consejo Nacional Electoral; desmonte del carácter contrainsurgente del Estado colombiano a través del replanteamiento de la “doctrina militar” y la reforma a la institución de la fuerzas armadas; participación social en el diseño de las políticas públicas de comunicación; una Cámara de representantes verdaderamente territorial; participación popular en el CONPES, CONFIS y la Junta Directiva del Banco de la República; ampliación de

la participación de las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas; creación de la Comisión Nacional de Seguridad.

Como queda plasmado en los once puntos de participación política, para desentrañar las raíces de la violencia política hay que comprender el carácter y formación del Estado colombiano, la falta de garantías para el ejercicio pleno de la oposición política, la concentración monopólica de los medios de comunicación, el centralismo patológico y la violencia contra los territorios, las limitaciones de participación en la formulación de las políticas públicas, la subrepresentación de campesinos, indígenas y afrodescendientes, la criminalización de la protesta social y el exterminio físico de los líderes sociales y comunitarios. La gravedad de esta forma de violencia, de acuerdo con los puntos de participación política, solo podría mitigarse a través de la convocatoria a un proceso constituyente abierto que estableciera senderos comunes para emerger de la crisis política e histórica actual.

La relevancia para el orden social dominante del campo político hizo que la negociación de este punto fuera extensa, tensa e intransigente. Las denominadas de forma guerrerista por el régimen como “líneas rojas” aparecían siempre en escena. Esto obligó a las FARC a manifestar 14 salvedades en aspectos nodales para una verdadera reforma política para la paz, entre las cuáles se plantearon: reestructuración democrática del Estado; reforma estructural del sistema electoral; proscripción del tratamiento militar a la protesta social y desmantelamiento del ESMAD; elección popular de los organismos de control; participación ciudadana en todos los asuntos de interés nacional; democratización de la información y la comunicación; control social y popular de la política económica; mayor participación popular en el CONPES y otros organismos estatales; garantías de participación de las comunidades étnicas mediante la consulta previa; intervención popular en la decisiones sobre la integración latinoamericana y veedurías ciudadanas a los tratados y convenios internacionales; democratización de la justicia social urbana.

La abundancia de salvedades y la tortuosa negociación del punto dos (2), muestran el pánico de contagio al espíritu reformista que caracteriza el bloque dominante de clases en Colombia. El Grupo de Memoria Histórica, en su Informe ¡Basta Ya! (2013), plantea como una constante de nuestro conflicto el “miedo a la democracia”, que considera un factor transversal: “el miedo a la democracia ha sido una constante en Colombia, y se convirtió en un incentivo para la prolongación del conflicto. En tiempos de guerra o de paz, el país ha acudido a figuras restrictivas de la participación, la protesta o la disidencia, especialmente con medidas o largos periodos de excepcionalidad. Desde 1940 hasta que se promulgó la Constitución del 91, el país estuvo casi siempre bajo estados de Sitio, que significaban en la práctica un paréntesis a los derechos y libertades. A pesar de que el Frente Nacional significó una relativa pacificación del país, demostró un profundo miedo a la democracia” (p. 49). También destaca este Informe cómo durante el Frente Nacional y hasta los años ochenta, la criminalización de la oposición política ha consolidado una Fuerzas Militares con una preocupante adscripción anticomunista.

Las investigaciones comparadas de A. García permiten aclarar, como al comparar la experiencia de las luchas campesinas en México, Cuba y Bolivia, con la colombiana, en estos países los campesinos organizados logran las conquistas con el apoyo de los trabajadores, intelectuales y otros sectores. En el caso colombiano, las reformas se proponen desde el gobierno, sin tener en cuenta los reclamos campesinos, y por eso estas reformas no avanzaron en función del campesinado sino en función de la clase latifundista y burguesa: lo que hacen es acelerar la incorporación de la tierra al sistema capitalista de mercado.

El primer borrador del punto 2 se firmó con 13 “asteriscos” y 14 “salvedades”, según Acta N° 1 de mayo de 2016. “Los primeros, eran temas que ambas delegaciones dejaban para precisar con posterioridad como los lineamientos para las instancias participativas del punto, detalles complementarios del SISEP o la cantidad y duración de CTEP. Las salvedades, eran temas que no se incluían en el texto y

que las FARC-EP consideraba de relevancia para completar el base en lo presentado en sus propuestas mínimas” (Espinosa, op. cit., p. 73); estas consideraciones quedaban en el congelador. El gobierno, en cambio, no presentó salvedades. Algunas de estas “salvedades”, presentadas por la insurgencia, muestran el inmovilismo del bloque dominante y su pánico a reformas políticas estructurales. Destacamos algunas de ellas, como son: a) Proscripción del tratamiento militar a la movilización y la protesta; b) Reforma de los mecanismos de participación ciudadana; c) Participación ciudadana en la formulación de políticas de interés nacional; d) Democratización del acceso al espacio radioeléctrico; y e) Reconocimiento de los derechos políticos de las comunidades y sectores excluidos, extendiendo la consulta previa y estableciendo el poder popular.

Se cerraba así un momento de grandes expectativas para transformar la vida política en Colombia. De construcción colectiva de iniciativas puntuales sobre ámbitos que exigen soluciones de fondo. Un momento histórico muy importante que logró concretarse en un programa de reformas políticas de mediano y largo plazo. Un horizonte que la insurgencia concebía podría abrir una Asamblea Constituyente, la cual tendría dentro de sus objetivos refrendar el Acuerdo Final. Una especie de refrendación popular que abría el horizonte político.

## **Aspectos políticos del Acuerdo Final**

El Acuerdo Final del Teatro Colón, firmado en noviembre de 2016, en el punto 2, titulado “Participación Política: Apertura democrática para construir la paz”, consagra que la ampliación de la democracia en una condición indispensable para afianzar una paz sostenible y transformadora. En su texto introductorio se postulan principios relevantes de la práctica política, tales como los siguientes: la defensa del pluralismo político; la necesidad del fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales; los grandes retos para la

participación política de las mujeres; la promoción de virtudes como la convivencia y la no estigmatización; distribución equitativa de los recursos públicos para las campañas electorales y mayor transparencia en las elecciones; apoyo decidido a la regiones azotadas por mayores riegos y violencia política; la participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo.

El Acuerdo Final postula tres bloques de estrategias políticas para lograr este objetivo de paz, como son: a) Establecer plenas garantías para la oposición política y en particular para los nuevos movimientos políticos que surjan luego del Acuerdo, incluyendo el acceso a medios de comunicación; b) Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos la participación directa, en los diferentes niveles y temas; y, c) Medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluidas las poblaciones más vulnerables y excluidas. Para lograr esta finalidad son indispensables una reforma substantiva del sistema electoral, su autonomía e independencia, la reglamentación y reestructuración del sistema de partidos políticos, las garantías para la movilización y protesta social, la promoción y control social de las veedurías ciudadanas, dieciséis (16) circunscripciones transitorias de paz en la Cámara de Representantes, la participación efectiva de las mujeres en las organizaciones sociales y políticas, la transformación de la concepción de la seguridad y las garantías del ejercicio de la política, el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, conformación de Consejos Territoriales para la Reconciliación y la Convivencia, la democratización en el acceso a los medios de comunicación, entre otros asuntos centrales de una profunda reforma política para aclimatar la paz estable.

Algunos aspectos substantivos de este punto 2 son los siguientes: a) El Estatuto de oposición política; b) El sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política; c) Ley estatutaria de garantías para los movimientos y organizaciones sociales y para la movilización y la protesta; d) Planeación democrática y participativa; e) Control y veedurías ciudadanas; f) Participación en los medios de

comunicación comunitarios y espacios en medios para organizaciones y movimientos sociales; g) Reforma política y electoral; h) Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz; e, i) Promoción participación electoral, cultura democrática y participación política de la mujer. Cualquier valoración de la “apertura democrática” contenida en el Acuerdo debe contemplarlos en forma integral.

Este punto reitera como sin reformas substantivas del campo político nunca será posible crear las condiciones de posibilidad para finalizar el conflicto interno colombiano. Cualquier obstáculo a la profundización de la participación política y democrática es y será un germen de violencia. Más de dos siglos de historia republicana nos muestran las consecuencias devastadoras de la violencia política. Tal vez, por ello, la última frase de la Historia mínima de Colombia de Jorge Orlando Melo sea: “La violencia ha sido ante todo de origen político (...). Esta violencia es la gran tragedia de la sociedad colombiana del último siglo y constituye su mayor fracaso histórico” (2018, p. 324).

## **Los avatares de la implementación**

Los anuncios y señales sobre dificultades de implementación del punto 2 fueron prematuras. El proyecto de ley que sintetizaba las recomendaciones de la Misión Electoral fue radicado en el Congreso el 17 de mayo de 2017 por vía *fast track*, y por las resistencias de los propios congresistas y demás “factores del poder”, fue archivado por solicitud del gobierno el 29 de noviembre de 2017. Esto constituyó una señal alarmante; el trabajo de una Misión de expertos y la posibilidad de una Reforma política y electoral quedaba cercenada a un año de la firma del Acuerdo Final. El segundo informe del Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame, que hace seguimiento institucional al Acuerdo, publicado en mayo de 2018, señalaba la situación crítica de la implementación del Acuerdo Final en la dimensión política. Sorprende la afirmación con que termina la evaluación del

punto de Participación Política: “Este es el porcentaje más alto de no implementación entre los puntos del Acuerdo” (p. 106). En términos descarnados se arriesga a afirmar que tan solo el 10% de las disposiciones del punto 2 se han implementado, lo que constituye un contexto crítico o un rotundo fracaso.

La valoración cuantitativa y cualitativa del punto 2 será afectada por la aprobación del Estatuto de Oposición. De los “aspectos substantivos” enumerados anteriormente (nueve), se podría afirmar como el único que ha sido cumplido de la “apertura democrática”. La Ley estatutaria de la oposición política fue sancionada el 9 de julio del 2018, luego de su control de constitucionalidad, convirtiéndose en la Ley 1.909. Le otorga algunos cargos de representación a la oposición en las mesas directivas del Congreso y en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores del Senado. Garantiza que los candidatos que obtengan la segunda votación tendrán representación en el Congreso y los Concejos Municipales; como también algunos espacios comunicacionales nacionales para el ejercicio de la réplica. Pero contiene bastantes vacíos en su reglamentación territorial y también sobre la participación paritaria de las mujeres. Mientras su “reglamentación” provenga del Consejo Nacional Electoral (CNE), de un origen clientelar y de escasa capacidad profesional, las expectativas sobre una normatividad democrática y participativa son nulas. Siempre será importante para la teoría política latinoamericana hacer ejercicios comparativos con otros Estatutos de Oposición a lo largo del continente.

Si bien se consideran importantes la mención de los principios de paridad y alternancia en estas disposiciones, ello resulta insuficiente al menos por dos razones: primero, porque limita el enfoque de género a las mujeres, excluyendo a la comunidad LGTBI y segundo, porque no se generan medidas ni elementos suficientes que garanticen las condiciones de dicha participación—esto es, formación diferenciada, fortalecimiento de herramientas y potenciación de agendas propias y mecanismos de prevención de violencias contra las mujeres—para que las mujeres y la comunidad LGTBI puedan tener espacios,



oportunidades y medios propicios para ejercer la oposición (Espinoza, 2020, p. 40).

Los otros ocho “aspectos substantivos” de la apertura democrática han tenido historias trágicas, cínicas y de simulación. En todos los casos se ha roto la literalidad de lo pactado y la integralidad del enfoque. El “Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la Política” (SISEP), cuyo espíritu era incorporar una visión social y participativa de la seguridad terminó en el Decreto N° 895 de 2017, que además de dificultades inherentes a su funcionamiento, entró en colisión con el Plan de Acción Oportuna (Decreto 2.137 de 2018), que profundiza la perspectiva militarista de la seguridad y orienta su accionar a la “zonas futuro”. Podemos sostener que el SISEP ha quedado paralizado y no ha existido ninguna modificación en la visión plenamente militarista de la seguridad. La “Ley Estatutaria para los movimientos y las organizaciones sociales y para la movilización y la protesta pacífica”, punto nodal para la profundización de la democracia social, ha tenido unos avatares trágicos. Se han conocido treinta y ocho versiones de este proyecto de ley, pero los gobiernos de Santos y Duque han creado diversos obstáculos para impedir su conversión en Ley Estatutaria. A cinco años de la firma del Acuerdo no ha sido posible aprobar esta Ley y lo que ha mostrado el Paro Nacional del 28 de abril es la imposición de reglamentaciones para la represión violenta de la movilización y la protesta social. Tal vez, por ello, el Consejo de Seguridad de la ONU, señalaba que en el Acuerdo de Paz existían herramientas para mediar la conflictividad social.

El bloque de poder presionó desde la institucionalidad estatal y fuera de ella para impedir la concreción de espacios de decisión y de poder real a las organizaciones y movimientos sociales, chocando con las aspiraciones de democratización de las decisiones públicas y de la regulación de los dispositivos de represión violenta de Estado que expresó el movimiento popular. En este punto se evidenció la disputa por romper o mantener el eclipse de la democracia colombiana en su dimensión representativa (Espinoza, 2020, p. 47).

La revisión de los “Consejos Territoriales de Participación y del Consejo Nacional de Planeación”, el “Plan de Apoyo a la creación de Veedurías” y la “Reforma Política y Electoral” (como lo hemos esbozado anteriormente), han naufragado; en un mar de indolencia y cinismo. De las veinte emisoras comunitarias para la paz y el canal cerrado de televisión acordados solo han empezado a operar dos radios en Ituango (Antioquia) y Chaparral (Tolima). La “Promoción de la participación electoral, de una cultura democrática y participación política de la mujer” tampoco registra ningún avance.

Mención especial merecen las “Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz” (CTEP), una medida de reparación territorial para otorgar 16 nuevos representantes durante dos periodos electorales (2018 a 2022 y 2022 a 2026) a zonas especialmente afectadas por el conflicto. Durante el debate parlamentario el Proyecto de Ley sufrió limitaciones en tres órdenes: restringir el universo de votantes a quienes figuren en el Registro Único de Víctimas (RUV); limitar las caberas municipales a municipios con menos de 10.000 ciudadanos; impedir el doble voto (circunscripción ordinaria y especial) en aquellos municipios priorizados. Pero la situación límite se presentó, cuando en una interpretación amañada de la noción de “mayoría”, el presidente del Senado, Efraín Cepeda (Partido Conservador), terminó archivada la iniciativa en la legislatura de 2017. Otro golpe de suma gravedad a las esperanzas de democratización territorial en Colombia y una afrenta a las víctimas. Gracias a una acción de Tutela, la Corte Constitucional, en una acción de revisión de mayo de 2021 ha dado nuevamente vida a estas diez y seis Circunscripciones de Paz. Pero aún quedan muchos asuntos para su viabilidad práctica, tales como, la persistencia de la violencia política en esos territorios, la garantía de los candidatos en su representación como víctimas, avanzar en la integración de estas zonas cuando los Planes de Desarrollo con Enfoque Diferencial (PDET) presentan retrasos importantes (Novoa, 2021, 14 de junio).

Los avatares de la implementación del punto 2, pieza básica del Acuerdo de Paz, nos muestran incumplimiento, simulación y

perfidia. De los “aspectos substantivos” de su contenido solo el Estatuto de Oposición Política ha sido cumplido y aún son debatibles algunos elementos de su contenido y existen serias sospechas sobre su implementación futura.

En Centro de Pensamiento y Diálogo Político realiza, en febrero del 2020, las siguientes consideraciones sobre la implementación del punto de “apertura democrática”: a) El punto 2 del Acuerdo final no ha tenido los avances esperados en su implementación, por causa de la falta voluntad política del ejecutivo, de la inacción institucional y del hermetismo de ciertos sectores de las clases dirigentes que tienen representación en las ramas del poder público y los partidos políticos tradicionales; b) La implementación normativa sigue siendo un aspecto central para el logro de los objetivos del punto 2, en especial, al seguir pendientes la Reforma política y electoral, la Ley de participación ciudadana, la reforma a los Consejos Territoriales de Participación y las Circunscripciones de Paz; c) La democracia como factor consubstancial a la paz demanda recursos y voluntad política de las autoridades en su implementación, pero las tendencias a la simulación y desfinanciación por parte de distintas instancias gubernamentales, pone en alto riesgo la profundización de la democracia; y, d) La grave situación de derechos humanos de líderes y lideresas sociales se configura por la inacción, la ineficacia y la dispersión que han causado estrategias paralelas gubernamentales, que impiden el funcionamiento del Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la Política (SIPEP) (Espinosa, 2020).

## **Tensiones y campos en disputa**

Una realidad tan compleja, imprevisible e incierta, exige un adecuado acompañamiento de la serenidad. Una implementación tan colmada de dificultades y desesperanzas, remite al consejo de nuestras “premisas hermenéuticas” planteadas desde el inicio. La noción de “*interregno*” posibilita comprender que tanto el Acuerdo Final como

el proceso de implementación siguen siendo, en mayor o menor grado, realidades históricas en disputa, no cerradas aún, de ello se sigue que tanto las posibilidades de redención como de fracaso y regresión son igualmente factibles, con variaciones en los niveles de probabilidad, dependiendo del movimiento real de la conflictividad sociopolítica y su trámite. La distinción entre el Acuerdo y su proceso de implementación nos permite concebir diferentes temporalidades en un proceso. Mientras la implementación está bastante limitada por los logros “normativos” y tiempos breves; el Acuerdo será juzgado en tiempos de mediana y larga duración, sus efectos no están atados a un texto escrito, así como sus consecuencias pueden ser evaluadas en ámbitos micro, meso y macro de la totalidad de la vida social. Muchos de sus efectos y consecuencias aún no se han desplegado o están por formarse.

Las ciencias sociales latinoamericanas tienen el desafío de realizar investigaciones sobre esos impactos en las diferentes dimensiones de la vida. Incorporando análisis en contextos de la pandemia del COVID-19. El investigador Jairo Estrada ha planteado un conjunto de efectos generales de carácter político y cultural que solo podrán ser evaluados en perspectiva histórica.

En la dimensión política subraya la mayor politización de la sociedad en su conjunto, la redefinición del campo político y la ampliación de las luchas antisistémicas. A nivel cultural destaca la ruptura del “consenso” previo de la solución militar a los conflictos, la germinación de movimientos sociales por la paz, la crítica cultural a ciertas formas de la política y la revalorización de los enfoques diferenciales (Estrada, 2020a).

Las mayores tensiones que se están desplegando en la realidad política colombiana son múltiples, pero es importante develar algunas que han ganado protagonismo. Nos limitaremos a las que podemos denominar “políticas”, no en un sentido estrictamente académico, sino en una mirada bastante generalizante.

La primera tensión está en la persistencia o no en la caracterización de la implementación y el Acuerdo Final como campos en

disputa. Algunas perspectivas consideran que la implementación ya es un ciclo cerrado y su fracaso es evidente; por lo tanto, las disputas en las relaciones de poder deben centrarse solo en el Acuerdo Final. Otras miradas, cercanas a las derechas, consideran que hay que “enrarecer cada vez más el ambiente”, haciendo trizas el Acuerdo, para producir daños hacia el futuro y atan el fracaso de la implementación a la supresión de cualquier promesa de paz en el porvenir.

La segunda tensión se manifiesta en el incremento de la conciencia colectiva de las raíces sociales del conflicto y la politización expansiva de la sociedad o la persistencia en la simplificación del conflicto y el avance de un maniqueísmo ideológico y político. Hace muchos siglos conocemos la manipulación de las emociones en el campo político y la utilización del miedo y la muerte como formas sádicas y masoquistas.

La tercera tensión se expresa en la mitigación de la violencia política y estatal, por el camino de las comunidades, el acompañamiento internacional, algunas instituciones estatales de control, etc., o el crecimiento exponencial y naturalización o normalización de este tipo de violencia. Conocemos el papel desintegrador y destructor de la violencia política. El hecho que los asesinatos y masacres ahora se dirijan a los líderes sociales de base y los excombatientes, implica que la violencia política está dirigida al ser humano más cercano a la defensa primaria de la vida, el territorio y las comunidades. La violencia política también se puede transmutar.

La cuarta tensión se experimenta entre un forma institucional, estatista, parlamentarista y formal de la política o la emergencia de otras gramáticas de lo político. El Paro Nacional de abril de 2021 y la emergencia de otras subjetividades políticas se podría configurar en una potencia para esas gramáticas alternativas y antisistémicas de lo político. Lo que ha destellado en los últimos cinco años es justamente la disputa y el cuestionamiento de ciertos paradigmas de la política, en la medida en que el proceso de paz ha contribuido a desatar conflictividades suspendidas por la dinámica del conflicto

interno o a fortalecer otras conflictividades que se expresaban como causales de la confrontación bélica.

## **Excurso final**

Es previsible que la disputa por la idea de paz y su potencial construcción se incremente en los años venideros. Una paz que incluya elementos del Acuerdo Final pero que vaya más allá de sus contenidos literales y los asuntos relativos a su implementación. La utopía de la paz en Colombia no ha culminado, porque además se convirtió en una responsabilidad de América Latina y del mundo. Hay que perseverar en la confrontación teórica por la paz y la contribución a su realización práctica; la lucha perpetuamente por la paz. Persistir en la relevancia de la idea de paz y el aporte que pueden realizar en esta tarea las ciencias sociales latinoamericanas. Cada vez será más urgente el *telos* de la paz; no bastan la “autonomía” y la “libertad” para vivir juntos en comunidad. La contribución de la filosofía en la vida comunitaria, como es habitual desde sus orígenes, exacerbada en una época de crisis como la actual, será interrogar, entender, comprender, criticar, concebir, elevar la experiencia y las intuiciones al nivel del concepto. Adquiere gran vigencia el lema kantiano del *Sapere Aude*: atreverse a pensar por cuenta propia. La paz no podrá ser cualquier opinión o palabra, aún menos una plataforma publicitaria, porque toda la trayectoria recorrida filosófica y social, la ha ido aproximando a una “paz positiva con justicia social”, en la cual, algunos de sus posibles elementos son: a) No puede limitarse a la ausencia de violencia física directa, sino también atenderá la violencia estructural, cultural y simbólica; b) que reconozca la posibilidad de tramitar política, ética y estéticamente la conflictividad social; c) una paz también ecológica y distante del antropocentrismo, del productivismo y del extractivismo; d) en la cual la educación intercultural para el conflicto debe ser una componente central; e) que colabore en la cimentación de una pedagogía de paz; f) cuyas demandas

interculturales y de género contribuyan a mitigar el racismo, el colonialismo, el patriarcado y la xenofobia; y, g) que otorgue capacidades a todos los seres humanos para investigar y transformar su propia realidad.

## **Bibliografía**

Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. (2015). Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. En [https://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/5714/6911/9376/Version\\_final\\_informes\\_CHCV.pdf](https://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/5714/6911/9376/Version_final_informes_CHCV.pdf)

Espinosa, Laura. (2020). *Apertura democrática incumplida y reincorporación política*. Bogotá: CEPDIPO.

Espinosa, Laura. (2021). *Cerrojos del régimen político colombiano: una perspectiva latinoamericana*. Tesis de maestría, Universidad Nacional.

Estrada, Jairo. (2020a). *La situación general. Contradicciones y conflictos de un proceso abierto*. Bogotá: CEPDIPO.

Estrada Jairo. (2020b). *Las propuestas mínimas de las FARC – EP en La Habana*. Bogotá: CEPDIPO; CLACSO.

García, Antonio. (1974). *Dinámica de las reformas agrarias en América Latina*. Bogotá: Oveja Negra.

Giraldo, Javier. (2017). Expectativas, logros y frustraciones de un proceso de paz. En <https://www.javiergiraldo.org/spip.php?article264>

Giraldo, Javier. (2020). ¿Cuál paz? En <http://www.javiergiraldo.org/spip.php?article289>

Gobierno – FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.

González, Fernán. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: ODECOFI-CINEP.

Gramsci, Antonio. (1977). *Antología*. México: Siglo XXI.

Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Presidencia de la República.

Instituto Kroc. (2018). Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia, diciembre 2016 – mayo 2018. En [https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe\\_2\\_instituto\\_kroc\\_final\\_with\\_logos.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf) revisado el 05/09/2018.

Melo, Jorge O. (2018). *Historia mínima de Colombia*. México: El Colegio de México.

Novoa, Armando. (2021, 14 de junio). ¿Qué ha pasado con las Circunscripciones Especiales de Paz? En <https://razonpublica.com/ha-pasado-las-circunscripciones-especiales-paz/>

Oquist, Paul. (1978). *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá: Biblioteca Banco Popular.

Zambrano, Fabio. (1998). *Las guerras civiles desde 1830 y su proyección en el siglo XX*. Bogotá: Museo Nacional.





## Capítulo 11

# Elementos para el análisis del presente y las perspectivas del Acuerdo de Paz con las FARC-EP\*

Jairo Estrada Álvarez

### Presentación

A casi un quinquenio de la firma del *Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de un paz estable y duradera*, se ha comprobado lo que era previsible desde un comienzo: su materialización ha estado atravesada por una intensa disputa, que lo ha llevado por un camino en el que, por una parte, se han observado distorsiones frente a su diseño original, modificaciones unilaterales, cumplimientos parciales, incumplimientos, simulaciones, y una marcada tendencia a la consumación de la perfidia –expresada en la pretensión de hacerlo trizas– en algunos de sus componentes principales. Y por la otra, al mismo tiempo, algunos logros significativos pero limitados junto con una mayor aprehensión social que lo ha llevado a ser incorporado en las aspiraciones de amplios sectores de la sociedad

\* Este capítulo es una versión resumida que fue extraída de Estrada Álvarez, Jairo. (2021). Condiciones actuales de la implementación del Acuerdo de paz con las FARC-EP. Complejidad y perspectivas. En *La paz pospuesta. Situación actual y posibilidades del Acuerdo de paz con las FARC-EP*. Bogotá: CEPDIPO; Gentes del Común.

colombiana, particularmente de aquellos que se han expresado recientemente en la rebelión social que se vivió en Colombia en los dos meses subsiguientes al paro nacional del 28 de abril de 2021.

El presente trabajo ofrece un análisis de las condiciones actuales de la implementación. Se han tomado como punto de partida las previsiones dispuestas para lograr su cumplimiento, señalando los límites asociados con una marcada tendencia a su “juridización” y la presencia de una (continua) renegociación *de facto* de lo acordado. Y mostrando que el Acuerdo y su implementación se encuentran en medio de un campo político en intensa disputa, en el que –durante el gobierno de Iván Duque– se ha observado un severo deterioro de las condiciones de su materialización, el cual se acompaña de la persistencia de la violencia, de la continuidad de la guerra y del retorno y remozamiento de la política de la “seguridad democrática” que predominó en la primera década del presente siglo. El texto incluye una valoración del papel del factor internacional y algunas consideraciones sobre los impactos derivados de la pandemia del COVID-19.

La perspectiva de análisis se amplía con el abordaje de acontecimientos políticos y sociales recientes condensados en el paro y rebelión social, de especial significado en la medida que advierten sobre una reconfiguración del campo político y de fuerzas en contienda, que le da nuevas posibilidades al Acuerdo y la implementación. Asimismo, con la incorporación de valoraciones preliminares acerca de rol de la parte exguerrillera contratante del Acuerdo. Finalmente, se plantea la necesidad de una actualización de lo convenido en La Habana, que –sin afectar los contenidos y disposiciones ya pactadas– permita recuperar para la sociedad colombiana el bien común en que, entre tanto, devino el Acuerdo de paz (hoy afectado por su estado crítico y precario) y lo erija como componente esencial de una nueva política de Estado encauzada al logro de la paz completa.

## Las previsiones del Acuerdo para lograr su cumplimiento

La guerrilla que firmó el Acuerdo de paz era concedora de la tendencia histórica de las clases dominantes a incumplir lo pactado. Los acuerdos alcanzados al calor de las luchas sociales y populares registraban un acumulado incontable de incumplimientos estatales de alcance nacional y local, a los que se sumaban las promesas no materializadas de la Constitución de 1991, especialmente en el orden de los derechos de la población. Por tanto, no podían dejar de considerarse escenarios del incumplimiento. En el propio Acuerdo el proceso de implementación fue discernido con fundamento en dos supuestos:

- a) Debía ser provisto con los mayores cerrojos jurídicos posibles, que impidieran una reversión fácil y expedita de lo acordado.
- b) Debía concretar compromisos de gobierno decantados hacia obligaciones de Estado en términos de procesos de planeación y políticas públicas verificables.

A lo anterior se agrega, por un lado, el principio universal de toda negociación y acuerdo: *pacta sunt servanda* (los acuerdos son para cumplirlos), que da cuenta de la buena fe y de la disposición de las partes firmantes. Y, por el otro, el hecho de contar con unos Garantes (Cuba y Noruega) y de incluir un sistema de verificación internacional (Notables, Verificación de la ONU, entre otros). La realidad muestra que todas estas previsiones no se han presentado según lo contemplado inicialmente.

Aunque se expidió el acto legislativo 01 de 2017 mediante el cual se produjo el llamado blindaje jurídico, que obliga a los tres gobiernos de turno completos posteriores al inicio de la implementación (art. 2º), las disposiciones allí contenidas por vía de la interpretación –el “margen de apreciación”– permiten que haya desarrollos que afirmándose dar cuenta del espíritu y propósitos del Acuerdo, se ajusten más bien y sean subordinados a las políticas del respectivo

gobierno, desatendiendo los alcances de la jurisprudencia constitucional sobre la materia (C-630 de 2017).

Lo cual se traduce en concreto en que en nombre de la implementación puedan llevarse a cabo ejecutorias que no necesariamente correspondan a él, como se ha evidenciado en el gobierno de Duque con la política de estabilización “Paz con legalidad” que ha sido presentada como la política de implementación de ese gobierno (CSI-VI-FARC, CEPDIPO, 2019a). Por otra parte, la existente protección constitucional no conlleva su “justiciabilidad”; los instrumentos que brinda en el orden jurídico son más que insuficientes para exigir a través del aparato de justicia que lo incumplido se cumpla o que lo distorsionado se ajuste de manera estricta a lo pactado.

## **Los límites de la “juridización” y la renegociación de facto**

Queda entonces en evidencia que la simple firma del Acuerdo y el compromiso formal de cumplimiento no son suficientes para que lo pactado logre en efecto materializarse. Así se muestran al mismo tiempo los límites de la “juridización” extrema de un acuerdo que siendo esencialmente político se vio sometido a la definición de un complejo entramado normativo.

El derecho, al tiempo que contribuye a “asegurar condiciones favorables”, también puede devenir en trampa o ilusión. Más aún cuando los desarrollos normativos quedan supeditados a las decisiones de terceros, no partícipes directos del proceso que llevó a la construcción del Acuerdo (el gobierno de turno, el Congreso, la Corte Constitucional). La parte gubernamental firmante se “disuelve” en tres poderes públicos, de los cuales se predica autonomía en sus decisiones. La parte guerrillera firmante, devenida en organización política legal, termina como simple espectador y reducida al escenario de la denuncia.

La organización guerrillera era concededora de esos límites; quiso compensarlos forzando el acuerdo sobre el Acto Legislativo 01 de

2016, aprobado antes del cierre de la negociación, con el cual se dispuso el *fast track* (procedimiento expedito) por un año para el trámite de desarrollos legislativos (constitucionales y legales) y se otorgaron facultades extraordinarias al presidente de la república por seis meses para expedir normas (decretos-leyes) que contribuyeran al desencadenamiento de la implementación. Incluso se pactó una agenda normativa prioritaria como parte de la llamada fase de implementación temprana del Acuerdo (AF, puntos 6.1.9., 6.1.10., 6.1.11.).

Aunque hubo desarrollos normativos importantes, ni el *fast track* ni las facultades extraordinarias respondieron íntegramente a lo dispuesto por las partes. Muy rápidamente se confirmó algo que siempre se debe recordar, el derecho (las normas) tienen un origen político; si bien dicho origen provenía del Acuerdo de paz, en la materialización intervinieron terceros. Como resultado de esa intervención, al tiempo que se produjeron normas ajustadas a lo acordado; se produjeron distorsiones protuberantes, abiertos incumplimientos, simplificaciones, o simplemente desconocimientos o silencios.

Más allá del análisis específico de la normativa que se ha producido por efecto del Acuerdo y de las trayectorias asumidas por la planeación y la política pública de la implementación, puede afirmarse que se ha llevado a cabo en diversos ámbitos y niveles una nueva renegociación *de facto* de los acuerdos de La Habana y que en algunos aspectos –como es el ejemplo particular de la Jurisdicción Especial para la Paz– lo que el gobierno de Santos no logró en la mesa de conversaciones, se ha impuesto en el proceso de implementación, lo cual incluye también aspectos de la reincorporación de la fuerza insurgente a la vida civil. En tal renegociación no ha participado la parte contratante hoy exguerrillera.

## **El gobierno de Duque y el deterioro severo de las condiciones de implementación**

La victoria electoral de Iván Duque deterioró con severidad las ya difíciles condiciones de la implementación y permitió consolidar la línea de oposición al Acuerdo que venía desarrollando su partido, el Centro Democrático, desde el inicio del proceso, para el cual lo convenido en La Habana daba cuenta de un pacto de Santos con las FARC-EP sustentado en concesiones innecesarias a la guerrilla. Posesionado Duque para el cuatrienio del 2018 al 2022, y luego de un inicio que se movía entre la expectativa y la incertidumbre respecto de la posición esperada de su gobierno frente al Acuerdo de Paz y su implementación, se advirtieron los primeros contornos de lo que sería la acción gubernamental. Para entonces era evidente la imposibilidad material de hacer realidad el propósito anunciado de “hacer trizas” el Acuerdo.

Dos razones principales explicaban la situación: a) la presión internacional en diversos niveles e instancias, que había reafirmado su apoyo al proceso en curso y destacado la importancia de su continuidad y consolidación; b) el “blindaje jurídico” del Acuerdo, comprendido en el contexto del derecho internacional y desde la obligación de implementación dispuesta por la Corte Constitucional en el Acto Legislativo 01 de 2017. A lo cual se agregaba la mayor aprehensión social del Acuerdo en sectores significativos de la población, que permitía constatar un mayor respaldo social.

Dadas esas circunstancias, de manera temprana el gobierno de Duque optó, por una parte, por desarrollar un doble discurso frente al Acuerdo de paz, que en buena medida se mantiene en el presente: uno, en los foros e instancias internacionales, en los cuales se ha acercado al lenguaje que la comunidad internacional espera escuchar; y otro, en el ámbito nacional, sustentado en ataques sistemáticos de variada intensidad, pero acompañados de una retórica del compromiso con la paz. Por la otra, amparándose en las posibilidades

derivadas de la interpretación de la normativa y de la jurisprudencia constitucional, el llamado margen de apreciación optó por su propia lectura del Acuerdo, consignada en el citado folleto presidencial “Paz con legalidad” (Presidencia de la República, 2018).

La lectura de contraste entre el Acuerdo de Paz y lo contenido ese folleto da cuenta de una simplificación extrema de los acuerdos de La Habana. El nombre del Acuerdo fue excluido del lenguaje gubernamental y la política de estabilización “Paz con legalidad” es presentada como la política de implementación.

En análisis realizados por el Centro de Pensamiento y Diálogo Político, se ha demostrado que se puso en marcha una simulación de la implementación en diferentes niveles y ámbitos, a través de la cual las disposiciones del Acuerdo quedan en buena medida diluidas en obligaciones constitucionales y legales ya existentes antes de su firma (CSIVI-FARC, 2019a, 2021). Se presenta como parte de la implementación lo que ya era obligación del Estado, lo cual se extiende a la presupuestación. Más que a programas y proyectos referidos a la implementación, en el proceso de presupuestación se indaga en las instituciones del Estado cuáles de sus acciones pueden ser imputadas a cada uno de los puntos del Acuerdo con base en rubros globalmente asignados. A eso se termina reducida la implementación (CEPDIPO, 2020a). Aun asumiendo, que lo dicho por el gobierno correspondiera efectivamente a la implementación, en estudio elaborado por el CEPDIPO en junio de 2021 se ha evidenciado un retraso acumulado en la ejecución presupuestal estimado en 15 billones de pesos (CEPDIPO, 2021b). Según la Contraloría General de la República al ritmo actual de gasto público, la implementación se prolongaría por 26 años más.

Más allá de los detalles, aquí se trata destacar que en el gobierno de Duque las condiciones políticas de la implementación han sufrido un deterioro severo. El Acuerdo de paz se encontró con un gobierno adverso a sus propósitos; y para el que lo dispuesto en él no solo es inaceptable, sino que contraría y se atraviesa a los propósitos y prioridades de su proyecto político de derecha extrema.



## **Persistencia de la violencia y continuidad de la guerra**

En la cercanía de los primeros cinco años del Acuerdo, la persistencia de la violencia (con tendencias verificables de intensificación y profundización en los territorios) es otro de los factores explicativos de las condiciones de la implementación. Contrario a las expectativas iniciales que tenían las comunidades campesinas, los pueblos étnicos y la población, la vida en los territorios en lugar de registrar cambios conducentes a la superación de las condiciones padecidas por décadas registra más bien un deterioro inobjetable.

El cuadro del presente muestra el continuo y sistemático asesinato de líderes y lideresas sociales, incluidos aquellos y aquellas de los pueblos étnicos, de defensores y defensoras de derechos humanos, la violación persistente de los derechos humanos, la prolongación de la desaparición forzada, el registro en aumento de las masacres, el recrudecimiento del desplazamiento forzado; a lo cual se adiciona el asesinato de exguerrilleros y exguerrilleras de las FARC-EP, cuya cifra ascendía a 277 el 30 de junio. La confrontación armada, la guerra que se esperaba pudiera ser superada, se ha tornado más bien enrarecida y difusa; junto con el accionar militar del Estado y las organizaciones rebeldes que aún persisten en el alzamiento armado, se aprecia un sinnúmero de organizaciones armadas (aparentemente descentralizadas y con marcadas lógicas de autonomización) vinculadas con economías ilegales y poderes locales, que disputan de manera intensa el poder y el control territorial.

La dinámica territorial ha conducido a un deterioro mayúsculo de las condiciones de la implementación en ese nivel. Resulta cuando menos paradójico implementar un Acuerdo de paz en medio de la guerra y la violencia, tal y como hoy se vive en los territorios. Son múltiples las razones que explican esa situación. Aquí se exponen apenas algunas de ellas.

La implementación temprana demandaba acciones urgentes e inmediatas por parte del Estado en términos de una presencia en

los territorios dejados por las FARC-EP, con las que al tiempo que se superaban las lógicas de militarización y ocupación, así como de estigmatización de las comunidades y organizaciones sociales como retaguardias o “brazos largos” de la insurgencia armada, se asistía al despliegue del Estado a través de lo que nunca o precariamente se había manifestado: inversión e institucionalidad para el desempeño de sus funciones sociales.

De manera concomitante se trataba del reconocimiento de que la “paz territorial” más allá de una redefinida “intervención” del Estado, descansaba sobre la más amplia participación social y ciudadana y la asunción, por tanto, de que el territorio se construye con fundamento en el reconocimiento de la acción colectiva de comunidades y procesos organizativos en procura de mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo, de su bienestar y buen vivir. La implementación temprana tenía como supuesto el abandono de la doctrina estatal y militar de la “seguridad nacional” y del combate al “enemigo interno” para en su lugar instalar y materializar el concepto de seguridad humana contenido en el Acuerdo.

Al presente es constatable que muy poco o nada de ello ha ocurrido. Los territorios dejados por las FARC-EP quedaron sin amparo alguno y sometidos a una intensa disputa por su control entre las guerrillas existentes, las organizaciones criminales vinculadas con economías ilegales, especialmente la del negocio corporativo transnacional del narcotráfico, incluidas las de contrainsurgencia paramilitar, y las fuerzas militares estatales y de policía, conformando entramados de guerra y de violencia territorial de compleja configuración.

Sobre todo, al gobierno de Duque le cabe la responsabilidad política de estar llevando al país por el camino de una nueva dinámica de la guerra territorial, ahora mucha más difusa y de mayores complejidades, con partes intervinientes de más difícil identificación en cada caso. Lo hace por las convicciones propias derivadas de las posturas de la derecha más extrema, que además de hacer trizas el Acuerdo, persiste en la idea de la “solución final” militar; también por el hecho

de que esa vía la considera más redituable políticamente en la medida en que permite reforzar aún más los rasgos autoritarios del régimen político, reinstalando el miedo y el estado de inseguridad.

## **Retorno y remozamiento de la política de la “seguridad democrática”**

Las disposiciones del Acuerdo en materia de garantías de seguridad, la mayoría de ellas con marcos normativos promulgados durante el gobierno de Santos, no han gozado de la debida acción gubernamental y se encuentran en lo esencial incumplidas y pospuestas. En este caso se juntan disposiciones de alcance nacional aplicables a los territorios, con medidas específicas de seguridad para ellos (derivados de aspectos de los puntos 2.1., 2.2., 2.3. y 3.4. del Acuerdo de Paz), dentro de la cuales ocupa un lugar central el desmonte del paramilitarismo. Ese cuidadoso diseño de un “sistema de garantías de seguridad” fue concebido en previsión a la larga experiencia histórica de tratamiento estatal y paraestatal violento a lo que desde el punto de vista del establecimiento se ha considerado como “amenaza sistémica”, reivindicativa, reformista o revolucionaria, llevando a la conformación de un bloque de poder contrainsurgente (Franco, 2009). Fue una de las condiciones explícitas del desarme guerrillero.

En lugar de los desarrollos para la reconducción de la política de seguridad según lo dispuesto en el Acuerdo, el gobierno de Duque optó por la suya, la reedición remozada de la “seguridad democrática”. En dicha reedición, la cuestión territorial es comprendida como parte de una política de seguridad que desdice de las raíces políticas y socioeconómicas de los conflictos socioterritoriales, incluidas sus expresiones armadas, reduciendo estos simplemente a problemas de terrorismo y narcotráfico o de “narcoterrorismo”.

En la interpretación que hoy los sectores de la derecha más extrema le están dando las luchas sociales también han irrumpido la expresiones de “terrorismo de baja intensidad” o de “revolución

molecular disipada”. Las preocupaciones del Acuerdo de Paz frente a la estigmatización y la criminalización de la movilización y la protesta social no solo se han confirmado, sino que se han acentuado. En ese sentido, se ha conjugado un agresivo discurso gubernamental en que se tiende a identificar movilización y protesta con acción criminal, con expresiones francamente fascistas provenientes del partido del gobierno del Centro Democrático. A lo cual se adiciona, la violencia estatal (militar y policial) para enfrentar la situación, lo cual ha merecido la condena en sectores la comunidad internacional y de la opinión pública nacional por las “graves violaciones a los derechos humanos”, exhortando al mismo tiempo a respetar lo más altos estándares y a honrar los compromisos internacionales del Estado colombiano en esa materia (CIDH, 2020, 2021).

Por otra parte, en reciente informe de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), se ha llamado la atención sobre expresiones de paramilitarismo urbano en el contexto del paro del 28 de abril y posterior la rebelión social. El último informe de Monitoreo de Riesgos y Prevención de Afectaciones a los Derechos Humanos en Colombia” se destaca el “surgimiento de prácticas de autodefensa y paramilitarismo para atemorizar personas que participan en la protesta social” (JEP, 2021).

Respecto de las condiciones de la implementación del Acuerdo, resulta muy preocupante que se esté tratando de imponer y traducir en acción gubernamental una visión ya superada sobre los orígenes del conflicto social armado, la guerra y la violencia, y sus derivas de afectación en la población (CNMH, 2013; CHCV, 2015). El Acuerdo de Paz aproximó una comprensión compleja de esa problemática; se concibió sobre el reconocimiento de causas de origen y factores de persistencia no superados a cerca de cinco años de la implementación. El negacionismo o el reduccionismo a una cuestión de terrorismo y narcotráfico, puede brindarle réditos políticos al proyecto político que hoy gobierna en Colombia, pero da cuenta de una visión cuando menos irresponsable frente al propósito común de superación definitiva de la página de la guerra y la violencia estructural.

## **El papel del factor internacional**

La tendencia que exhibe el proceso de implementación sería de mayor precariedad si no se contara con el concurso de la comunidad internacional. El Acuerdo de Paz previó un sistema relativamente robusto de verificación y acompañamiento internacional (Estrada, Toloza, 2020), que no logró activarse plenamente. Tras la firma del Acuerdo se formalizó la presencia de los países garantes, Cuba y Noruega, a través de sus embajadores, en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI). Asimismo, se constituyó el mecanismo de los Notables en cabeza de los expresidentes Pepe Mujica y Felipe González, con la asesoría de la Secretaría Técnica integrada por el CINEP y el CERAC; se instruyó al Instituto Kroc para contribuir con informes de seguimiento a la implementación. Y se puso en marcha el trabajo de la Misión de Verificación de la ONU, que se ocupó inicialmente de la verificación del proceso de dejación de armas y luego del proceso de reincorporación (por extensión temporal y redefinición de su mandato). Igualmente se amplió el mandato de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU en asuntos de la implementación y la reincorporación. Salvo algunas reuniones iniciales para su organización y puesta en marcha, el acompañamiento internacional definido en el punto 6.4.2. nunca despegó, principalmente por el desinterés gubernamental.

Al sistema de verificación contenido en el Acuerdo de Paz se le agregaron apoyos explícitos de la ONU y su Consejo de Seguridad, de la Unión Europea, destacándose especialmente los de Noruega, sin ser los únicos. El inicio del proceso de implementación contó en general con condiciones favorables en este campo, aunque ya se empezaba a advertir una reconfiguración de la geopolítica regional que también incidiría sobre la trayectoria del proceso.

Tal y como ocurrió con el Acuerdo en general, el gobierno de Duque tuvo que aceptar el sistema existente de verificación y

acompañamiento internacional, buscando debilitarlo en todo caso. Se reconocieron los Garantes y se dio continuidad al mandato de la segunda Misión de Verificación y de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU. El mecanismo de los Notables se desactivó *de facto*, aunque manteniendo su Secretaría Técnica (lo cual es un contrasentido); continuó el trabajo del Instituto Kroc, con alcances más que marginales.

Muy rápidamente el gobierno comprendió que podía desplegar un doble discurso en este campo, que le permitiera en todo caso contribuir a desarrollar una política internacional alineada explícitamente con el gobierno de Trump y las estrategias transnacionales de la derecha para la región. Aunque ha concebido el Acuerdo de Paz como parte de una presunta estrategia de expansión del “castrochavismo”, ha comprendido al mismo tiempo que un discurso de reafirmación de los compromisos con la construcción de la paz le es útil en escenarios y foros internacionales y puede concitar apoyos de financiación, así sean menores. La “Paz con legalidad”, no el Acuerdo de Paz, ha hecho parte de una política exterior no exenta de indebidas presiones dentro y fuera del país, que ha buscado alineamiento o apoyos de la comunidad internacional a su favor.

De otra parte, el trabajo de los Garantes, Cuba y Noruega, ajustado a las funciones que les fueron señaladas ha sido impecable y respondido a las expectativas de la sociedad colombiana; ha sido útil en su contribución a preservar la institucionalidad del Acuerdo de Paz, especialmente la CSIVI, así esta apenas logre cumplir de manera en extremo parcial e intermitente sus funciones. La Misión de Verificación de la ONU, por su parte, ha cumplido una importante labor, haciendo esfuerzos de valoración objetiva de la implementación y la reincorporación; la ponderación que demanda su trabajo y su propósito de contribuir a mostrar avances en un proceso a todas luces afectado por la política de Duque la ha aproximado a narrativas que no señalan con suficiencia las responsabilidades gubernamentales frente al estado por el que atraviesa el proceso.

En general se ha advertido la pretensión gubernamental de limitar la verificación y el acompañamiento internacional a relaciones de carácter bilateral, buscando excluir (o minimizar) la otra parte contratante del Acuerdo de Paz. Ese propósito lo ha logrado parcialmente y se advierte en el carácter que ha asumido la interlocución. La parte exguerrillera, cuenta menos en la actualidad en relación con lo que se apreció en el inicio de la implementación. Lo cual se explica en parte por su evidente pérdida de capacidad y debilidad manifiesta. Toda esa situación afecta las condiciones presentes del proceso.

## **Algunos impactos de la pandemia del COVID-19**

Tal y como ocurrió con la trayectoria del proceso político y socioeconómico general, la pandemia del COVID-19 incidió sobre las condiciones de la implementación pues permitió el establecimiento de un régimen de excepcionalidad cuasi permanente, que contribuyó a fortalecer los rasgos autoritarios del régimen político, a disminuir en algunos casos el ya precario trabajo del poder legislativo y en otros – según conveniencia del gobierno– a limitar el debate parlamentario o imponer las mayorías (virtuales) para sacar adelante sus proyectos. La presión contra el poder judicial se intensificó, especialmente contra la Corte Suprema de Justicia y, en particular, contra la JEP.

Al gobierno mediocre de Duque, la pandemia le sirvió durante un período importante para recuperarse del franco desprestigio en que venía cayendo desde 2019 y, sobre todo, para enfrentar la protesta social que registraba tendencias a la reactivación en marzo de 2020, luego del paro del 21 de noviembre de 2019 y de la movilización social extendida a las semanas subsiguientes. La suspensión *de facto* de las condiciones para el ejercicio de los derechos políticos le dio sin duda un nuevo aire al gobierno, posibilitando el despliegue de la regulación y el control biopolíticos de la población. Las luchas tuvieron que entrar un estado de “hibernación” obligada. En ese marco, el

gobierno pudo intensificar su política de seguridad en los territorios. Asimismo, se advirtió una acentuación de la violencia política, el creciente asesinato de líderes y lideresas social, así como de exintegrantes de las FARC-EP.

Ese contexto afectó las condiciones de la implementación del Acuerdo de paz, reforzando el interés del gobierno de reducirlo a aspectos parciales de la reincorporación en su versión distorsionada y relegando temas urgentes y prioritarios a un segundo plano. A la simulación ya advertida, se le agregó ahora la ralentización de lo que en todo caso venía siendo objeto de implementación precaria.

Al mismo tiempo, no obstante, ese mismo contexto le abrió mayores posibilidades en el debate público al poner de presente la importancia y necesidad de su implementación en aspectos puntuales, de suma utilidad para enfrentar los efectos de la pandemia. Me refiero específicamente a las discusiones sobre la democracia (política) para contrarrestar las tendencias autoritarias, a la importancia de aspectos de la Reforma Rural Integral y sobre todo de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) para mejorar la vida en los territorios, al significado de la sustitución de cultivos de uso ilícito para confrontar el pretendido retorno pleno a la “guerra contra las drogas”, a la contraposición de la política de seguridad humana integral a la política de seguridad del gobierno, entre otros.

## **La reconfiguración del campo político y de las fuerzas en contienda**

Las condiciones de la implementación descritas hasta aquí han mostrado los límites que ella ha encontrado, y evidenciado las resistencias sistémicas, representadas de manera principal por los sectores de la derecha más extrema. Al tiempo que tales sectores han desplegado un intenso accionar para impedir que el Acuerdo de Paz se materialice en los términos en los que fue pactado, se ha apreciado, por otro lado, que se ha venido ampliando el espectro de condiciones



que, además de reafirmar que la implementación en un campo en disputa, indican que existen acumulados y propósitos comunes en importantes sectores de la sociedad colombiana por sacar adelante la difícil tarea de construir la paz completa y en ese marco de persistir en la implementación del Acuerdo. Vistos de conjunto, se han constituido en freno a las pretensiones de desconocimiento o incumplimiento del Acuerdo, han presionado por su implementación y lo han incorporado como parte sustantiva de la agenda de aspiraciones transformadoras, democráticas y progresistas.

La firma del Acuerdo y el inicio de la implementación, además de debilitar las líneas de fundamentación y justificación de la acción política gubernamental que mostraban a la guerrilla como la causante de los problemas de la sociedad colombiana, pues rápidamente puso al desnudo que estos tenían una explicación de orden sistémico, habilitó nuevas condiciones para la contienda política en los espacios institucionales, así como para la protesta y la movilización social y popular. El manido discurso contrainsurgente con el que la acción política colectiva se explicaba como una extensión de los brazos largos del “narcoterrorismo” mostró fragilidad y se fue quedando sin piso. Al mismo tiempo, se fue perdiendo el miedo y quebrando el control social impuesto por las políticas de seguridad.

Los resultados electorales de 2018, especialmente aquellos de la elección presidencial, registraron la mayor votación de la historia reciente a favor de fuerzas democráticas y progresistas, así estas no lograran alzarse con la victoria. Ellos son también un haber del Acuerdo de paz. Lo mismo puede predicarse de las movilizaciones sociales desde noviembre de 2019 y de la rebelión social que le siguió al paro del 28 de abril de 2021; en este caso con explicaciones aún más complejas (Estrada, 2021a).

En una aproximación más puntual a los cambios en el campo político debe señalarse que a la derrota del plebiscito del 2 de octubre de 2016 le siguieron importantes movilizaciones sociales en defensa del Acuerdo de paz en momentos en que se le pretendía desconocer, de suma utilidad para que finalmente se concretara el Acuerdo

renegociado definitivo del 24 de noviembre del mismo año, pero sin erigirse luego en movimiento a favor de la implementación. Los primeros años del proceso sufrieron la herencia provocada por el tipo de negociación impuesta por el gobierno de Santos en La Habana que limitó la participación social y ciudadana. La menguada participación de la sociedad se tradujo a la vez en una insuficiente “pedagogía de paz” y en una débil aprehensión social del Acuerdo. Asunto que para la definición de las condiciones de la implementación posee gran significado. No solo respecto de las disposiciones contenidas en el Acuerdo, sino para la comprensión de que lo pactado no es simplemente un trato con las FARC-EP, para su propio beneficio, sino que recoge en sentido estricto aspiraciones reformistas y transformadoras del orden social vigente históricamente aplazadas y demandadas por amplios sectores de la sociedad.

Debe llamarse la atención sobre el rol diferenciado del Congreso de la República y de los sectores democráticos y progresistas que hacen parte de él. Durante el gobierno de Santos, la mayoría de los partidos tradicionales y del establecimiento (con excepción del Centro Democrático) junto con las organizaciones de la llamada izquierda democrática garantizaron las mayorías necesarias para posibilitar aspectos la implementación normativa del Acuerdo de paz. En efecto, con su concurso se aprobó, entre otros, el Acto Legislativo 01 de 2016, con el cual se abrió paso el procedimiento de *fast track* en 2017; asimismo, se refrendó el Acuerdo de Paz luego de la derrota del plebiscito del 2 de octubre de 2016. Al mismo tiempo, esas mismas mayorías –con excepción de los sectores democráticos y progresistas– produjeron incumplimientos y distorsiones en aspectos centrales de la implementación normativa.

Tras las elecciones parlamentarias de 2018, se produjo un reacomodamiento en el Congreso que selló las tendencias que se habían advertido desde el segundo semestre de 2017 y durante la campaña electoral del primer semestre de 2018. Los partidos tradicionales y del establecimiento, además de contribuir a la victoria electoral de Duque, conformaron la coalición de gobierno que le daría el presidente

electo las mayorías en el Congreso. Las fuerzas democráticas y progresistas, que habían logrado una importante representación parlamentaria, aunque en minoría, junto con integrantes de partidos del establecimiento conformaron la llamada “bancada por la paz”, unificada entre otros en torno al propósito común de defensa del Acuerdo de Paz celebrado con las FARC-EP. A ella se sumó el grupo parlamentario de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (hoy en tránsito a Partido Comunes).

A lo anterior se agrega la conformación de una “masa crítica” de liderazgos políticos, organizaciones artísticas, populares y académicas que sumadas han contribuido a la producción de un nuevo “clima cultural” (y político) a favor del propósito común de la construcción de la paz en general, y en muchos casos con referencia específica a la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Al mismo tiempo, ha crecido la audiencia que descansa sobre las trayectorias de lucha de la clase trabajadora, del campesinado, de los pueblos étnicos, de las mujeres, de los estudiantes y jóvenes mujeres y hombres, en general, de las gentes del común. Precisamente en este aspecto, debe destacarse la nueva calidad de las luchas y de la movilización social, que se expresó en el paro del 28 de abril de 2021 y la rebelión social de los meses de mayo y junio. Esos acontecimientos no pueden considerarse espontáneos, sino que se inscriben dentro de un *continuum* de luchas y movilizaciones que conjugan la larga duración con sucesos de la última década y expresiones más recientes en el contexto del paro del 21 de noviembre de 2019 y de la movilización social de las semanas subsiguientes, y de las protestas contra la violencia estatal y policial de septiembre de 2020 (*Revista Izquierda*, 2021).

Para los propósitos de este texto, la rebelión social introduce un cambio significativo en el campo político y de fuerzas en contienda, en cuanto es expresiva de un cuestionamiento a fondo del orden social vigente en el país al asumir dimensiones antisistémicas, así estas no conlleven necesariamente la consideración de que se encuentre en curso la construcción social de un proyecto político, económico y sociocultural de superación del statu quo predominante (Estrada,

2021a). Hoy se puede afirmar que se asistido a un reconocimiento y despliegue del poder propio contenido en la nueva clase trabajadora, que conlleva una disminución del poder de quienes han ejercido y reproducido el orden de dominación de clase (Estrada, 2021b). Lo cual abre un arco histórico de esperanza respecto de las posibilidades de transformaciones más profundas demandadas por la sociedad colombiana.

Dados los rasgos y alcances de la rebelión social de mayo y junio de 2021, no es de suponer que su salida tenga simplemente una solución electoral en 2022, como se ha considerado en algunos sectores de opinión. La naturaleza de las demandas políticas y sociales trasciende los espacios institucionales, conlleva un desborde del orden constitucional vigente con énfasis en la superación de sus fundamentos neoliberales, al tiempo que se preservan y amplían sus contenidos social-liberales y se proyectan y desarrollan propósitos de democracia verdadera política, económica y social. Dentro de las opciones a considerar no debe descartarse la habilitación de condiciones para el desencadenamiento de un proceso constituyente abierto, de alcances mayores a los de la convocatoria de una asamblea nacional constituyente. La trayectoria futura de las condiciones de la implementación comprende necesariamente la salida que se vaya perfilando en el campo político.

En ese contexto, se abren nuevas condiciones de posibilidad para el Acuerdo de paz, reafirmando que la trayectoria de la implementación se encuentra estrechamente interrelacionada con el curso del proceso político general y con la (re)configuración en curso del campo político. Al tiempo que el paro y la rebelión social hicieron suyos los propósitos del Acuerdo y su implementación, incorporándolo en las numerosas construcciones programáticas –incluido el pliego nacional de peticiones–, se ha evidenciado la vigencia y utilidad de las disposiciones pactadas en La Habana y la necesidad de su implementación.

## El rol de la contraparte exguerrillera

En la valoración de las “condiciones de la implementación” es preciso tener en cuenta el rol desempeñado por la contraparte exguerrillera. De ella debe señalarse que en los aspectos esenciales ha cumplido con los compromisos establecidos en Acuerdo de Paz (FARC-CSIVI, CEPDIPO). A pesar de su comprobado compromiso con el proceso, se le señala reiteradamente, especialmente por los sectores de la derecha más extrema y del más alto gobierno, por presuntos incumplimientos del Acuerdo, que sometidos al examen riguroso no tienen sustento alguno.

Las condiciones de la implementación han impuesto una renegociación permanente de las condiciones generales de la reincorporación, que cuando se examinan al detalle se han ido distanciando *in crescendo* de lo acordado (Estrada, 2020). La reincorporación política, más allá de las formalidades cumplidas, dentro de la cuales se encuentran la transformación de las FARC-EP en partido político legal, la participación electoral, el financiamiento estatal y la conformación de una bancada parlamentaria, no indica que se haya acompañado de la construcción de un proyecto político sólido y consistente con perspectiva de mediano y largo plazo e influyente en la política nacional. La reincorporación socioeconómica, de otra parte, se ha sustentado principalmente en las prestaciones individuales pactadas en el Acuerdo (renta básica y otras). El propósito de darle prioridad a la reincorporación colectiva se ha encontrado con una estrategia gubernamental que prefiere el reforzamiento de la reincorporación individual, reencauzándola por la senda de la Desmovilización-Desarme-Reintegración (DDR), ejecutada en el contexto de la guerra contrainsurgente.

La falta de respuesta rápida del Estado frente a las exigencias inmediatas de la reincorporación guerrillera se constituyó en factor de lo que hoy se puede definir como la diáspora exguerrillera, lo cual condujo a un debilitamiento objetivo de las condiciones para una

reincorporación colectiva. En la cercanía del primer quinquenio de la firma del Acuerdo de paz no hay evidencia del plan integral de la reincorporación comprensivo de “planes o programas sociales” que, según lo dispuesto en el punto 3.2.2.7., debía haberse formulado y puesto en marcha. Todo ha sido llevado a una lánguida e individualizada “hoja de ruta” de la reincorporación.

Las condiciones de la implementación y de la reincorporación también tienen otro factor explicativo en el destino de la propia fuerza exguerrillera, en el rol de la organización política surgida del Acuerdo de Paz y de sus liderazgos. Se trata de un campo de estudio poco explorado y sobre el cual apenas se pueden esbozar algunos planteamientos. Mi tesis central es que hay una distancia grande entre la guerrilla que logró el inicio de un proceso de diálogos y negociaciones y la firma del Acuerdo de paz, y la organización que emprendió el proceso de implementación y reincorporación.

Aunque las FARC-EP habían desarrollado una indiscutible capacidad organizativa, de mando y liderazgo interno, que les había permitido enfrentar al Estado colombiano, sin ser derrotadas (y también sin vencerlo), con la firma del Acuerdo de Paz se encontraron con exigencias de otra calidad. Esencialmente se trata de la transformación de su disposición y capacidad político-militar para organizar y hacer la guerra en la búsqueda del logro de sus planes y objetivos (el “plan estratégico”) en disposición y capacidad para construir la paz, cumplir los compromisos derivados del Acuerdo y demandar del Estado el cumplimiento de los suyos, bajo la premisa de que no se está frente a la disolución por efecto de una rendición, sino frente al propósito de dar continuidad a su lucha, es decir, desplegar acción política y al mismo tiempo contribuir al proceso de “normalización” de la vida de quienes integraron la fuerza guerrillera.

En ese marco, quiero apenas llamar la atención sobre dos aspectos que me parecen relevantes. Me refiero, por una parte, a la preservación del acumulado colectivo político, organizativo y cultural construido durante la confrontación armada, y, por la otra, al liderazgo político, teniendo en cuenta las necesarias interrelaciones. Respecto

de lo primero, la configuración específica de la guerra impuso una tendencia al fortalecimiento de las dinámicas federativas asociadas a la “territorialización” de la confrontación armada. Aunque se preservó el mando unificado en cabeza del Secretariado y del Estado Mayor Central, el carácter federativo evidentemente se fortaleció.

Por otra parte, en lugar de la cohesión y la unidad internas, que habrían supuesto la intensa deliberación y la construcción de acuerdos en torno a propósitos comunes que permitieran agregar los acumulados y experiencias de los bloques guerrilleros, se terminaron imponiendo lógicas hegemónicas sustentadas en una instrumentalización del principio leninista del “centralismo democrático”, muy distinto al “orden y mando” propio y comprensible en estructuras militares. La consecuencia lógica: procesos de depuración, que pueden fortalecer internamente a los sectores mayoritarios, pero que vistos de conjunto y más allá, en realidad producen un debilitamiento general del proyecto que se busca construir en las nuevas condiciones, menguando además la capacidad de interlocución frente al adversario y los potenciales aliados.

En el mismo sentido, debe valorarse el rol del liderazgo colectivo e individual. El liderazgo de la implementación es en general distinto en sus individualidades y accionar conjunto, con algunas excepciones, a lo que fue el liderazgo histórico de la organización guerrillera, así haya identificables líneas de continuidad. Se ha advertido entonces una ausencia de liderazgo que ha sorprendido a estudiosos del proceso de paz. Todo lo anterior ha contribuido, desde la perspectiva de las condiciones de la implementación, a un debilitamiento de la parte contratante exguerrillera del Acuerdo, que, además, no logra representar entre tanto al universo de los antiguos integrantes de las FARC-EP.

En esta valoración básica y parcial de lo ocurrido con la fuerza guerrillera que fue constructora del Acuerdo de paz e hizo tránsito a la vida política no puede dejarse de lado el impacto producido por el retorno a las armas de un importante número de excomandantes guerrilleros encabezados por Iván Márquez. Sin duda, esa decisión

afectó las condiciones generales de implementación tornándolas más complejas.

## **La necesidad de actualizar el Acuerdo de Paz**

Con estas piezas para un análisis de las condiciones de la implementación del Acuerdo de Paz, se ha buscado contribuir a la comprensión más compleja del proceso. Básicamente se ha insistido en la naturaleza conflictiva y contradictoria, desigual y diferenciada de esas condiciones, y se ha tratado de evidenciar que tanto la construcción de la paz como la implementación del Acuerdo de La Habana se encuentran en un campo abierto y en disputa, en el que no se avizoran por tanto trayectorias definitivas de salida.

Más allá de esta afirmación, es notorio que los tópicos del Acuerdo que comprometían la activación de su potencial reformista y transformador a través de la Reforma Rural Integral y la apertura democrática con garantías de participación política y social no han logrado despegar con integralidad y sincronía. Por eso se ha sostenido la tesis de la paz pospuesta, atravesada hoy por prácticas de simulación y pretensiones gubernamentales de consumación de la perfidia, que constituyen referentes del estado crítico y precario por el que atraviesa el proceso.

Si se tiene en cuenta el esfuerzo social colectivo y el significado cultural encarnado en el Acuerdo de paz por lograr sentar las bases para la superación de la impronta de guerra y confrontación que ha marcado la historia de más de medio siglo, es más que evidente que se está frente a una perspectiva que en absoluto se debe desechar. Entre tanto hay mayores claridades acerca de los alcances y posibilidades que se derivan del Acuerdo de paz; lo convenido ha devenido en bien común de la sociedad colombiana y ha venido siendo apropiado por ella en forma continua y sistemática. Se trata de un haber que no se contrapone, sino que agrega a propósitos comunes de construcción de paz sustentada en la democracia verdadera y la justicia social.



En ese sentido, se trata de propiciar un diálogo entre las disposiciones del Acuerdo y la agenda alternativa que bajo las condiciones actuales se precisa en Colombia. Entre otras cosas, porque el Acuerdo mismo es expresivo de propósitos reformistas (parciales) históricamente aplazados, que han hecho parte de las reivindicaciones de importantes sectores sociales, empezando por la posibilidad del cierre definitivo de la confrontación armada.

Esa afirmación lleva a proponer la renegociación o actualización del Acuerdo, sin reversión alguna de sus pilares y disposiciones, la cual debe ser comprendida como la necesidad de un acuerdo político nacional a construir con el concurso de las partes contratantes y con una garantizada participación social que habilite el diálogo nacional a fin de reelaborar y reconducir el proceso de implementación con base en la formulación y aprobación del marco normativo pendiente; la actualización del Plan Marco de Implementación; la definición precisa del capítulo específico de la implementación a incorporar en los sucesivos planes nacionales de desarrollo, haciéndolo extensivo a los planes departamentales y municipales; y la concreción de un “acuerdo fiscal” que permita la financiación efectiva de lo dispuesto, entre otros aspectos. En conclusión, una redefinición o actualización concebida como parte de una nueva política de paz de Estado, que contenga también dentro de sus propósitos el logro de la paz completa, es decir, junto con la implementación del Acuerdo, la concreción de la solución política con las organizaciones guerrilleras que persisten en el alzamiento armado, y el sometimiento al Estado de las organizaciones criminales de carácter paramilitar. Entendido ese conjunto, como la habilitación de condiciones de posibilidad para el desencadenamiento de transformaciones más profundas.

## **Bibliografía**

Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO). (2020a, junio). Proyecto de presupuesto 2021. El Acuerdo de Paz entre la desfinanciación y la continuidad de la simulación. Bogotá: CEPDIPO, Documento de Trabajo N° 25.

Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. (2015). [Informe]. *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: CHCV.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2020, 16 de septiembre). Comunicado de Prensa. La CIDH condena el uso excesivo de la fuerza policial y expresa preocupación por hechos de violencia en el marco de las manifestaciones públicas en Colombia. Washington: CIDH.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2021, 25 de mayo). Comunicado de prensa. La CIDH condena las graveas violaciones de derechos humanos en el contexto de las protestas en Colombia, rechaza toda forma de violencia y reitera la importancia de que el Estado honre sus obligaciones internacionales. Washington: CIDH.

CSIVI-FARC y CEPDIPO. (2019a). *La implementación del Acuerdo de Paz durante el gobierno de Iván Duque. Tendencia a la perfidia y simulación*. Bogotá: Gentes del Común.

CSIVI-FARC y CEPDIPO. (2020). *Estado general de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. En claroscuro*. Bogotá: Gentes del común.

CSIVI-FARC y CEPDIPO. (2021). *La “paz con legalidad al desnudo”. Simulación y trizas del Acuerdo de Paz con las FARC-EP*. Bogotá: Gentes del común.

Duque Márquez, Iván. (2018). *Paz con legalidad*. Bogotá: Presidencia de la República.

Estrada Álvarez, Jairo. (2020). *Trayectorias cruzadas e inciertas del proceso de reincorporación integral*. Bogotá: Gentes del común; CEPDIPO, Cuadernos de la Implementación N° 11.

Estrada Álvarez, Jairo. (2021a). La rebelión social y el “movimiento real” de la clase trabajadora. *Revista Izquierda*, 96, pp. 53-64, (Bogotá: Espacio Crítico, Centro de Estudios).

Estrada Álvarez, Jairo. (2021b). La rebelión social como producción de poder y la perspectiva política. *Revista Izquierda*, 97, (Bogotá: Espacio Crítico, Centro de Estudios).

Estrada Álvarez, Jairo y Toloza Fuentes, Francisco. (2020). *La geopolítica continental y la disputa por la paz*. Bogotá: Gentes del común; CEPDIPO, Cuadernos de la Implementación N° 4.

Franco Restrepo, Vilma. (2009). *Orden contrainsurgente y dominación*. Bogotá: Instituto Popular de Capacitación; Siglo del Hombre.

Gobierno – FARC-EP. (2016, 24 de noviembre). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Gentes del común.

Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Informe general. Bogotá: CNMH.

*Revista Izquierda*, 96. (2021a, mayo). Paro y rebeldía en Colombia I. Bogotá: Espacio Crítico; Centro de Estudios.

*Revista Izquierda*, 97. (2021b, junio). Paro y rebeldía en Colombia II. Bogotá: Espacio Crítico; Centro de Estudios.

Tercera parte

**Entre los órdenes de la dominación  
y la rebelión social**



## Capítulo 12

# La política exterior de Estados Unidos frente a América Latina y Colombia

*Jaime Zuluaga Nieto*

### Introducción

El triunfo del candidato del Partido Demócrata, Joe Biden Jr. en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos alentó expectativas positivas en no pocos gobiernos, organismos internacionales y sectores sociales y políticos en todo el planeta sobre un necesario y esperado cambio de rumbo en las políticas de este país. Durante cuatro años Donald Trump erosionó la institucionalidad democrática, debilitó el liderazgo estadounidense y exacerbó las incertidumbres de una ya compleja situación internacional caracterizada, entre otros factores, por la declinación de la hegemonía estadounidense y el acelerado ascenso de la República Popular China.

El presidente Biden ha planteado la necesidad de revertir esa situación y se ha comprometido con el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, con la recuperación del liderazgo de los Estados Unidos para lo cual ha retomado el camino del multilateralismo y buscado fortalecer las relaciones con sus aliados tradicionales, así como encarar decididamente el ascenso chino, sin desconocer los cambios que en el contexto planetario ha provocado la pandemia

del COVID-19. En los primeros meses de su mandato ha adoptado decisiones orientadas a dar respuesta a las necesidades de la población duramente golpeada por la desaceleración de la economía, la crisis sanitaria y el manejo dado por su predecesor a los conflictos internos, en aras de superar la fuerte polarización interna. En lo externo, con la consigna del retorno de los Estados Unidos, volvió al Acuerdo de París, restableció las relaciones con la Organización Mundial de la Salud y retomó la cooperación con las Naciones Unidas. Igualmente promovió las cumbres del mes de junio de 2021 con el G7, la Unión Europea y la OTAN, aliados con los cuales las relaciones se habían deteriorado por el unilateralismo y el tratamiento hostil del gobierno de Trump. Todas estas acciones se sustentan en la defensa de la primacía de los intereses de Estados Unidos y en la convicción de que de la fortaleza de los Estados Unidos y de su papel rector, dependen el orden internacional y la paz. Son esfuerzos orientados a revertir la decadencia de la hegemonía y ganar posiciones de fuerza en medio de la redistribución del poder mundial.

Es claro que América Latina y el Caribe no están entre las prioridades estratégicas de los Estados Unidos, aunque sin duda, son importantes en su política exterior y de seguridad. Mucho más ahora, con el ascenso chino y la importancia creciente que tienen en muchos países las inversiones chinas. Además, la región es el escenario de tres focos que resultan particularmente conflictivos para las políticas estadounidenses: la frontera con México y los fuertes flujos migratorios que se originan en los países del llamado triángulo del norte; las relaciones con Cuba Venezuela y Nicaragua y, por último, la cuestión del narcotráfico que comprometen de manera significativa a México y Colombia. En este trabajo me detengo en el análisis de la coyuntura crítica global en que nos encontramos, de las políticas de EE. UU. frente a la región con énfasis en estos tres puntos conflictivos y, en particular, las relaciones con Colombia.

Transcurridos los primeros meses del gobierno de Biden las expectativas positivas que marcaron las primeras apreciaciones sobre su significado han cedido el paso a análisis más serenos,

fundamentados en las medidas efectivas que ha adoptado en materia de políticas exteriores y de seguridad.

### **Estados Unidos: transición política en medio de una coyuntura crítica**

La tercera década del siglo se inició en un contexto internacional particularmente complejo. En las últimas décadas el eje del poder global se ha desplazado del Atlántico norte al Asia Pacífico. Asistimos a una agudización de la rivalidad entre los Estados Unidos, potencia hegemónica en decadencia, y China, potencia mundial en ascenso, lo que implica una redistribución de poder a nivel global, en condiciones de un alto grado de interdependencia y con los efectos de una globalización neoliberal que ha llevado al extremo la desigualdad de la economía. Esta no logra recuperarse de la crisis del 2008, que acentuó aún más las tendencias concentradoras de la riqueza y de incremento de la desigualdad con el consecuente aumento de tensiones y conflictos sociales; también asistimos a lo que se ha dado en llamar el desencanto con la democracia, que afecta fundamentalmente a los países destacados como modelos de democracias liberales, y al surgimiento de tendencias autoritarias de diverso tipo que proliferan en diferentes sitios del planeta. Todo ello agravado por la pandemia del COVID-19 y sus efectos, que han desnudado las falencias de las economías de mercado y de sus sistemas de salud mercantilizados, con altísimos costos en vidas y deterioro de condiciones de existencia.

Cuando Donald Trump llegó a la presidencia en el 2016, la economía estadounidense afrontaba severas dificultades económicas derivadas, algunas de ellas, de los efectos de la globalización neoliberal que promovió la deslocalización de empresas para operar en el exterior, lo cual condujo a un crecimiento significativo del desempleo con el consecuente deterioro de los ingresos de los trabajadores y el empobrecimiento de sectores medios de la población, así como al fortalecimiento de la economía digital y de la financierización. Con



un discurso neoconservador logró ganar el apoyo de amplios sectores de la población estadounidense sensibles a la promesa de recuperar la economía y el empleo forzando el retorno de los capitales y las empresas al territorio estadounidense. Al asumir la presidencia señaló que “a partir de este día, *una nueva visión gobernará nuestra tierra* (...) va a ser solo ‘Estados Unidos lo primero’”; y propuso una estrategia nacionalista, antiglobalizante según la cual todas las decisiones comerciales, de política exterior, inmigración y tributarias se tomarían en función de los trabajadores y de las familias y de esa manera “*Estados Unidos empezará a ganar otra vez, ganando como nunca antes* (...). Recuperaremos nuestros empleos (...) nuestras fronteras. Retornaremos nuestra riqueza. *Y traeremos de vuelta nuestros sueños* (...) determinaremos el curso de Estados Unidos y del mundo por muchos (...) años por venir” (White House, 2017, énfasis propio).

Comprometido a recuperar el poderío económico, revertir la declinación de la hegemonía estadounidense y contener el ascenso de China, enfiló baterías contra este país y Rusia, a las que definió como potencias revisionistas que desafiaban a los EE. UU. (Zuluaga, 2018). Desarrolló una política particularmente agresiva contra China, mediante una guerra comercial y tecnológica de vastas proporciones. Desde 2018 impuso barreras y tarifas comerciales elevadas a los productos provenientes de China, con el objeto de debilitar el crecimiento de ese país a la vez que favorecer la producción nacional. Incluso llegó al extremo de prohibir la compra de productos Huawei. Igualmente impulsó una campaña orientada a promover la idea de que algunas de las grandes empresas de telecomunicaciones de ese país amenazaban la seguridad nacional. El sentido de esta guerra comercial se explica porque:

China mantiene una aguda dependencia de Occidente en alta tecnología, si bien está progresando con grandes inversiones en ese ámbito y algunas de sus empresas han alcanzado posiciones internacionales significativas. Cortar la comunicación entre esas empresas y el resto del mundo es vital para detener el avance de China. En 2018

las leyes de seguridad nacional de Estados Unidos (NDAA) establecieron restricciones comerciales contra cinco de las mayores empresas de telecomunicaciones chinas (...). En 2020 la compañía ZTE fue declarada “amenaza para la seguridad nacional”. Washington presiona a la Unión Europea para que renuncie a la tecnología 5G de Huawei (Poch de Feliu, 2021).

Las acciones contra China también se dieron en el campo de la política. El gobierno de Trump desarrolló una intensa campaña de apoyo a sectores separatistas en Hong Kong ante leyes que a juicio de Washington limitan las libertades de la población y violan los acuerdos de reintegración a la República Popular China. También apoyó activamente a los sectores separatistas de la minoría Uigur, localizada en la región noroccidental de China, corredor de acceso al Asia Central y de alto valor estratégico para el desarrollo de la Nueva Ruta de la Seda, con el pretexto de las violaciones de los derechos humanos. En 2019 el secretario de Estado, Mike Pompeo, denunció como genocidio, comparable a la persecución Nazi contra los judíos, el tratamiento dado por el gobierno chino a esta minoría, cuyo sector opositorista “está amparado y patrocinado por el *National Endowment for Democracy* (NED), la ONG de la CIA”. A estas actividades se sumaron las campañas mediáticas de desprestigio de China, operaciones de *hackeo* contra empresas de diverso tipo, así como labores de inteligencia, todo lo que permite configurar un cuadro de guerra híbrida, concepto que comprende presión militar y política, comercial y tecnológica y política de derechos humanos (Poch de Feliu, 2021). Se trata de una diplomacia coercitiva que recurre a la amenaza del uso de la fuerza, ruptura de los consensos y a la interferencia militar (Actis y Malacalza, 2021, p. 115).

Hay quienes sostienen que nos encontramos *ad portas* de “un nuevo bipolarismo de naturaleza muy distinta de la bipolaridad de la Guerra Fría en, al menos, cuatro aspectos fundamentales: el alto nivel de interdependencia e interconexión global; la baja polaridad sin la estructuración de bloques rígidos (hasta ahora); las lógicas laxas

y/o difusas de los liderazgos dominantes; y, por último, la presencia de diversos tipos de regionalismo y grados de regionalización. En este cuadro, están aún por delinearse las capacidades de conducción de las instituciones políticas en el nivel mundial para gestionar la actual coyuntura crítica y su multidimensionalidad sanitaria, económica, social, política y de seguridad” (González et al., 2021, p. 50). Es un escenario global inestable, de reacomodamientos de las relaciones de poder con resultados inciertos, lo que genera una situación de alto riesgo, en la que adquiere relevancia la advertencia que en el año 2011 hiciera Henry Kissinger, antiguo asesor en Seguridad y exsecretario de Estado del gobierno de Richard Nixon, artífice de la apertura diplomática y económica hacia China a comienzos de los años setenta:

La competición clave entre Estados Unidos y China probablemente será más económica y social que militar [la colaboración entre los dos países es] básica para la estabilidad y la paz del mundo. Una guerra fría entre los dos países detendría el progreso durante una generación a uno y otro lado del Pacífico. Propagaría conflictos en política interna de cada una de las regiones en un momento en el que las cuestiones que afectan a todo el planeta, como la proliferación de armas nucleares, el medio ambiente, la seguridad en el campo de la energía y el cambio climático, exigen una colaboración de ámbito mundial (Kissinger, 2012, p. 535).

### **La estrategia de seguridad nacional: la dialéctica entre política interior y exterior**

Este es el tablero sobre el cual el gobierno de Biden debe mover las fichas de su política exterior y de seguridad. En marzo de 2021 dio a conocer la *Guía estratégica provisional de seguridad nacional (Interim National Security Strategic Guidance)*, en lo sucesivo la Guía, documento que delimita la estrategia de seguridad y define las

prioridades. Su concepción no se aparta de la que ha inspirado, en los últimos gobiernos, las políticas de seguridad: la capacidad de los EE. UU. para garantizar la seguridad de los ciudadanos, preservar su poder internacional y defender la primacía de sus intereses está asociada a la fortaleza interna y de su economía. En ese orden de ideas, el hilo conductor es la necesidad de poner orden en casa, esto es, recuperar la senda del crecimiento económico, fortalecer la maltrecha institucionalidad democrática y reconstruir la unidad nacional. No se trata solamente de las cuestiones económicas, la cuestión es más compleja por la fuerza que ha cobrado lo que los profesores de Harvard, Steven Levitsky y Daniel Ziblatt consideran procesos de debilitamiento de las salvaguardas de la institucionalidad democrática como son los tribunales, los servicios de información, los comités de ética. Proceso que los obliga a hacerse la pregunta sobre si la democracia estadounidense está en peligro. Su respuesta es positiva y señalan que el debilitamiento de los principios democráticos tiene que ver con la polarización política extrema, que expresa “un conflicto existencial de origen racial y cultural. (...) Y si el estudio del colapso de las democracias nos ha enseñado una cosa, es que la polarización extrema es mortal” (2019, p. 17). Trump, con sus políticas exacerbó la polarización al fomentar la xenofobia, el racismo, promover el supremacismo blanco, alentar la desconfianza ante los jueces, cuestionar el sistema electoral y menospreciar las opiniones de los científicos para el tratamiento de la pandemia.

La *Guía* reconoce la estrecha articulación entre lo interno y lo externo, tal como lo plantea el secretario de Estado Antony Blinken: “las distinciones entre política “interior” y “exterior” simplemente han desaparecido. Nuestra renovación interna y nuestra fuerza en el mundo están completamente entrelazadas. Y nuestra forma de trabajar reflejará esa realidad” (Blinken, 2021a).

Las prioridades de la *Guía* son: 1) contener la pandemia del COVID-19 y fortalecer el sistema sanitario mundial; 2) dejar atrás la crisis económica y construir una economía global incluyente y estable; 3) renovación de la democracia hoy amenazada, tanto interna

como internacionalmente; 4) humanizar el sistema de inmigración y fortalecer las fronteras; 5) fortalecer las relaciones con los aliados; 6) enfrentar la crisis climática y promover la transición a energías verdes; 7) liderazgo tecnológico respetuoso de la privacidad, la democracia, la salud y la seguridad; y, 8) administrar la relación con China, único país con capacidad suficiente para desafiar el sistema internacional estable y abierto. En la *Guía* se reconoce que el terrorismo de la supremacía blanca está presente en el interior de los Estados Unidos.

En su intervención ante el Congreso, con ocasión de los primeros 100 días de su mandato, Biden dijo:

(...) vengo a hablar de crisis y de oportunidades. Sobre la reconstrucción de una nación, la revitalización de nuestra democracia y la conquista del futuro para Estados Unidos (...) heredé una nación, como todos heredamos, en crisis. La peor pandemia en un siglo, la peor crisis económica desde la Gran Depresión, el peor ataque a nuestra democracia desde la Guerra Civil (...). Hace cien días la casa estadounidense estaba en llamas [con lo que defendió sus políticas de transformación de la crisis interna en oportunidad de fortalecimiento interno. Pero también planteó, respecto a las relaciones con China, que en sus conversaciones con el presidente de esa nación le manifestó] que aceptamos la competencia, que no buscamos el conflicto. *Pero dejé absolutamente claro que defenderé los intereses estadounidenses en todos los ámbitos.* Estados Unidos se enfrentará a las prácticas comerciales desleales que perjudican a los trabajadores y a las industrias estadounidenses, como las subvenciones a las empresas estatales y el robo de tecnologías y propiedad intelectual estadounidenses (...) que mantendremos una fuerte presencia militar en el Indo Pacífico, al igual que hacemos con la OTAN en Europa, no para iniciar un conflicto, sino para prevenirlo (...) que Estados Unidos no va a renunciar a su compromiso con los derechos humanos y las libertades fundamentales, ni a nuestras alianzas (2021a, énfasis propio).

Llamo la atención sobre dos aspectos que se destacan tanto en la *Guía* como en el discurso del presidente: el reconocimiento de la

multidimensional crisis interna, y la dureza de la posición frente a China. En relación con la crisis interna es la primera vez que en una estrategia de seguridad nacional se reconoce el terrorismo como una amenaza interna, no se trata entonces solamente de amenaza externa; la dureza de la posición frente a China, que nos coloca en la riesgosa senda señalada por Kissinger de una eventual guerra fría, el peor de los escenarios en una coyuntura crítica como la actual. Coyuntura a la que hay que agregar la salida de las tropas estadounidenses de Afganistán tras el control del país por los talibanes. No hay que olvidar que esa parte de Eurasia tiene un valor estratégico en la rivalidad chino-estadounidense. Hay relaciones entre los separatistas uigures del nororiente chino con comunidades musulmanes, con algún poder de desestabilización en esa zona de China; Afganistán tiene frontera con China; la Ruta de la Seda pasa por esa región euroasiática y, además es una zona de cruce de gasoductos y oleoductos de importancia para China, Irán, Pakistán entre otros países. Estados Unidos sale de Afganistán, pero no de la región.

Como lo señala Blinken (2021b), la “relación con China será competitiva cuando deba serlo, de colaboración cuando pueda serlo y de adversarios cuando deba serlo. El denominador común es la necesidad de participar con China desde una posición de fuerza”.

## **América Latina y el Caribe en la política estadounidense**

Para los Estados Unidos América Latina y el Caribe son importantes, pero no prioritarias. Desde el siglo XIX el Destino Manifiesto, en virtud del cual los padres fundadores de esa nación consideraron que su destinada a ser garante de la libertad y la democracia en el mundo, y la doctrina Monroe, (1823) según la cual ningún territorio de América podía ser objeto de colonización por una potencia europea, han orientado las relaciones con el resto del continente, considerado como su patio trasero, con el que siempre cuentan y pueden manejar a su antojo. En 1904 el corolario Roosevelt, mejor conocido como la

política del gran garrote –*big stick*– reveló la verdadera naturaleza de la doctrina Monroe: los EE. UU. se atribuyeron la competencia para intervenir en cualquier nación del continente que, a su juicio, se apartara del buen comportamiento, incumpliera sus obligaciones y amenazara con debilitar los fundamentos de una sociedad civilizada (Zuluaga, 2008). Basados en estos elementos han pretendido legitimar su vocación imperialista e intervencionista que los llevó a una virtual anexión de Puerto Rico, a la intervención en Cuba con la imposición de la Enmienda Platt y a la injerencia continuada en Centroamérica y el Caribe, como lo ilustran entre otros casos, los de Haití, Nicaragua y República Dominicana. Franklin D. Roosevelt introdujo, en los años treinta, ante los efectos de la Gran Depresión, la “política del buen vecino”. La complejidad de las relaciones se sintetiza entonces en la combinación de la diplomacia de las cañoneras y del dólar, del garrote y la zanahoria, de políticas duras y blandas (Maira, 2006).

Durante el período de la Guerra Fría la región se constituyó en una especie de escudo político en defensa de la hegemonía estadounidense enfrentada a la contrahegemonía de la URSS. En 1947 se creó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que comprometió el apoyo a cualquier país objeto de una agresión militar extracontinental, y, en 1954, la Convención de Caracas proscribió el comunismo en la región, en el marco del sistema interamericano con el que los Estados Unidos han regulado las relaciones en el continente.

En 1959 el triunfo de la revolución en Cuba, y su opción por el socialismo, se convirtió en el mayor desafío regional a la hegemonía estadounidense. Bajo el influjo de la Revolución surgieron guerrillas en un buen número de países del continente y se fortalecieron las corrientes de izquierda. El gobierno de Kennedy formuló la Alianza para el Progreso con el propósito de contener el avance de la izquierda: un ambicioso plan de intervención militar articulado a la cooperación para el desarrollo. Después, en 1979, ante el triunfo de los sandinistas –Frente Farabundo Martí para la Liberación

Nacional— en Nicaragua, los Estados Unidos escalaron a un nivel sin precedentes la intervención militar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, con el objeto de impedir que en otros países triunfaran los insurgentes y se desatara un efecto en cadena —según la “teoría del dominó” formulada por Kissinger— que llevara a perder el control sobre el continente (Maira, 2006). Desafíos insurgentes de esa magnitud solamente volverían a darse a fines del siglo, con el escalamiento de la guerra interna en Colombia y el fortalecimiento militar de las guerrillas. El Plan Colombia materializó la nueva modalidad de intervención de los Estados Unidos en el contexto de la posguerra fría, estrategia que articuló lucha antinarcoóticos y contrainsurgente y se convirtió en la mayor intervención militar de los Estados Unidos después de las guerras en Centro América (Zuluaga, 2012).

Con el cambio de siglo los Estados Unidos, como señalamos arriba, se enfrentaron, en condiciones de declinación de su hegemonía, al desplazamiento del eje de poder mundial del Atlántico norte al Asia Pacífico. Potencias emergentes disputaron espacios de poder económico y político y, por primera vez, las economías del Sur Global, conocidas como BRICS —Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica— se convirtieron en los principales factores de crecimiento de la riqueza en el planeta. El vertiginoso crecimiento de China la proyectó como potencia mundial, con fuerte incidencia en el Asia Pacífico y en otras partes del planeta. Cambios que se dieron en medio de la globalización neoliberal, el incremento de la desigualdad económica en magnitudes hasta ahora desconocidas y una revolución tecnocientífica que incidió en cambios en el modelo de acumulación de capital, factores todos que conmovieron las estructuras del viejo (des)orden mundial y sus relaciones de poder. China extiende hoy su influencia por gran parte del planeta con instrumentos económicos parecidos a los que utilizara Estados Unidos en el siglo XX para afianzar su poder imperial (Zuluaga, 2015).

En este fluido contexto hubo importantes cambios en la geografía política regional: surgieron gobiernos democráticos progresistas en un buen número de países. Se trató de un amplio espectro político,



un arco iris que iba desde el gobierno de la concertación en Chile, hasta el de la Revolución Bolivariana en Venezuela, pasando por Brasil, Uruguay, Ecuador, Bolivia, El Salvador. El patio trasero devino en la zona del planeta en la que más fuertemente se cuestionó la hegemonía estadounidense; se promovieron procesos de integración multidimensionales como UNASUR, el ALBA, la CELAC, y se debilitó el panamericanismo, instrumento al servicio de los intereses de los Estados Unidos.

Fue un momento de la historia presente en el cual América Latina adquirió una relevancia que nunca había conocido. Crecieron sus indicadores económicos a la par que se acentuaba la desigualdad y se fortalecía el extractivismo; algunos de los países, como Brasil y Argentina, se convirtieron en el destino prioritario de la IED y de los préstamos de los bancos chinos que, en el 2016, superaron el financiamiento regional ofrecido por el BID, el BM y la CAF (CEPAL, 2018, p. 22). En materia de inversores en la modalidad de fusiones y adquisiciones China aportó el mayor monto en el 2020, seguido de España y Canadá y, en cuanto al monto de proyectos de inversión, se colocó en el cuarto lugar. Brasil, Perú, Chile y Argentina concentran el 91% de las fusiones y adquisiciones en tanto que Brasil, México, Perú el Caribe y Argentina concentran el 85% de los proyectos de inversión. Se destacan los recursos asignados a infraestructura: energía y transporte y a minería y petróleo (CEPAL, 2021). Estas cifras simplemente permiten reconocer que hoy América Latina y el Caribe es un territorio en disputa en el fluido proceso de distribución de poder a nivel planetario y, en particular, escenario de la rivalidad chino-estadounidense.

Pero ese momento de relevancia fue transitorio, se produjeron cambios significativos en la geografía política del continente, los procesos de integración fueron desarticulados en lo que no poca responsabilidad es atribuible al gobierno de Trump, y la capacidad de la región para hacerse sentir como interlocutor mundial se debilitó. Pero, aun así, los Estados Unidos están obligados a prestarle atención.

Aunque no es de esperar cambios radicales en la política exterior de los Estados Unidos frente a la región, se han dado variaciones que hay que destacar. La primera es el regreso a la diplomacia, el cambio de tono que es más que un cambio de forma porque implica el retorno al multilateralismo y a la apertura, en algunos casos, de espacios de diálogo que fueron cerrados por la política de imposiciones que caracterizó al gobierno de Trump.

En segundo lugar, se plantea que la pandemia debe ser encarada colectivamente, con criterios de solidaridad, para superar la crisis sanitaria y paliar algunos de sus efectos económicos y sociales. La pandemia ha golpeado de manera diferenciada a la población y, América Latina es, tal vez, la región que más altos costos económicos y sociales está pagando: con el 8,4% de la población mundial aporta, al 19 de julio de 2021, cerca del 33% de los muertos y las tasas de vacunación son muy bajas (Bárceñas, 2021). China ha donado, a través del mecanismo Covax, un elevado volumen de vacunas a la región, cuya validez a efectos de pasaporte sanitario no es reconocida por EE. UU., Canadá y la UE. Las vacunas se han convertido en otro espacio de disputas en la compleja geopolítica actual. Por su parte los Estados Unidos iniciaron un programa de donación de vacunas, en otra manifestación de la necesidad de ocupar los espacios en los que China tiene presencia.

Finalmente, hay un énfasis en la lucha por la defensa de la democracia, los derechos humanos y contra la corrupción que puede tener una incidencia significativa... según como sea manejada la cuestión.

Más allá de estas cuestiones están las que han gravitado en las últimas décadas: las migraciones; el bloque de países conformado por Cuba, Venezuela y Nicaragua, cuyos regímenes son criticados por Washington por su carácter autoritario y violaciones de los derechos humanos y, por último, el narcotráfico. Por supuesto en el tratamiento de estos problemas hay rupturas con la política de Trump, pero también continuidades.

## **La frontera sur y las migraciones**

El gobierno de Biden criticó el inhumano tratamiento dado a los migrantes que tratan de cruzar la frontera, la decisión de asegurar las fronteras construyendo muros y la ausencia de una política para legalizar a los migrantes asentados en los Estados Unidos. Suspendió el llamado acuerdo de “tercer país seguro”, ordenó detener la construcción del muro y avanza en la formulación de una ley que permita legalizar a centenares de miles de migrantes que llevan décadas en una situación irregular en los Estados Unidos. Ha comprometido al gobierno mexicano en el control binacional de la frontera en lo que tiene que ver con los migrantes y ha propuesto una política orientada a transformar las condiciones que estimulan la salida de los pobladores de los países del Triángulo del Norte –El Salvador, Guatemala y Honduras– hacia los Estados Unidos que comprende ayuda económica y lucha contra la corrupción, como quiera que considera que entre los factores generadores de migración se encuentran la pobreza, la corrupción y la precaria situación de los derechos humanos. Para estructurar e impulsar la implementación de estas políticas ha delegado a la vicepresidenta Kamala Harris. Por lo pronto el anuncio de este nuevo tratamiento no ha servido para frenar los flujos migratorios que llegan en forma creciente a la frontera sur, en buena medida atraídos por estos anuncios, lo que plantea no pocos problemas con el gobierno mexicano.

## **Defensa de la democracia, los derechos humanos y lucha contra la corrupción**

Se trata de una política transversal, que debe manifestarse en campos específicos. Por lo pronto responde a una tesis enunciada por Biden al tomar posesión de la presidencia: “Estados Unidos ha sido puesto a prueba, y hemos salido más fuertes por ello. Repararemos

nuestras alianzas y participaremos en el mundo una vez más. No para enfrentar los desafíos de ayer, sino los de hoy y de mañana. Y no solo lideraremos con el ejemplo de nuestro poder, sino por el poder de nuestro ejemplo” (Biden 2021b). Poder del ejemplo cuestionado por la crisis de la democracia de ese país, como lo señala Arturo Valenzuela, quien durante el gobierno de Clinton se ocupó de los asuntos Interamericanos en la casa Blanca: “EE. UU. tampoco está en condiciones a mi juicio de estar dando lecciones al mundo, con el papel terrible que asumió la democracia norteamericana últimamente. Aquí todavía estamos en una crisis” (BBC, 2021a). Por lo pronto la política en esta materia ha sido precaria.

## **Cuba, Venezuela y Nicaragua**

La posición frente a estos países, que fungen como una reedición del eje del mal del gobierno de Bush hijo, es indisoluble de la política de defensa de la democracia, los derechos humanos y la lucha contra la corrupción. Venezuela, ha sido objeto de especial atención por parte de la Casa Blanca, organismos multilaterales, gobiernos y diferentes sectores sociales y políticos en la región, como quiera que a su gobierno se lo señala de narcotraficante y de ofrecer santuarios para el refugio del ELN y de los grupos disidentes de las FARC. En el tratamiento de esta situación hay diferencias claras con la política de Trump que le jugó a formas de intervención para derrocar al presidente Maduro e, incluso, amenazó con acciones militares. En la ejecución de esta política se apoyó en el gobierno colombiano, del presidente Iván Duque, que circunscribió su política exterior a la lucha por la salida de Maduro e intentó liderar una alianza regional con tal propósito. Biden se apartó de esta posición y ha manifestado que buscará una salida democrática mediante el diálogo entre el gobierno de Venezuela y los sectores de oposición y, aunque ha dicho que no levantará las sanciones, ha expresado su preocupación por el impacto negativo que estas están teniendo en la población que,

además de sufrir las consecuencias de la crisis económica, soporta los efectos de la pandemia.

En un cambio de actitud, en el mes de julio Canadá, Estados Unidos y la UE emitieron una declaración conjunta en la que manifestaron su disposición a aliviar las sanciones si se avanza en una salida democrática de la crisis (BBC, 2021a). En agosto se celebró en México, gracias a las gestiones del gobierno de Noruega, un encuentro entre el gobierno y sectores de la oposición, que avanzaron en la definición de una agenda que contempla, entre otros puntos, la urgencia de levantar las sanciones, realizar elecciones con garantías y proveer ayuda humanitaria. Por su parte el gobierno de los Estados Unidos se comprometió a garantizar el estatus de protección temporal a los venezolanos que se encuentran en su territorio debido a la crisis humanitaria, medida que se estima favorecerá a más de 320.000 personas. De esa manera responde Biden a las presiones de una numerosa colonia venezolana, con significativo peso electoral, que apostó a las agresivas políticas de Trump y votó por su reelección (Mars, 2021), en una muestra de la desaparición, en la actual situación, de las fronteras entre lo interno y lo internacional.

Frente a Nicaragua, que se encuentra inmersa en un crítico proceso electoral en el que el gobierno ha desmantelado la oposición mediante medidas políticas y judiciales, la administración Biden ha impuesto sanciones y exigido, infructuosamente, el respeto a la libertad política y a los derechos humanos.

En cuanto a Cuba, se esperaba, con algo de optimismo, que retomara la senda iniciada por Obama, abruptamente cerrada por Trump, de normalizar las relaciones con La Habana. No ha sido así, en buena medida por el peso político de la comunidad cubano-americana y la proximidad de los procesos electorales, a pesar de que también sectores empresariales y cubano americanos con posiciones más abiertas han señalado que las sanciones extremas que condujeron al cierre de los viajes, la prohibición de las remesas y al endurecimiento del bloqueo durante el gobierno de Trump han golpeado a la población, agudizado sus carencias y limitado las posibilidades de

lucha contra los efectos de la pandemia, así como frenado procesos de apertura a la economía de mercado en la isla. La protesta que se produjo en algunas ciudades cubanas el 11 de julio, y su represión por las autoridades cubanas, ha radicalizado al gobierno de Biden y bloqueado cualquier posible apertura hacia Cuba, al menos por el momento. La sucesión de sanciones contra funcionarios policiales y gubernamentales, en cierta forma carentes de eficacia para los propósitos que dicen inspirarlas, ha tensionado las relaciones entre los dos países a niveles comparables a los alcanzados durante el gobierno de Trump.

Contrasta la severidad y abundancia de estas sanciones con el silencio frente a los continuados abusos policiales contra los manifestantes colombianos durante el paro nacional iniciado el 26 de abril, que produjeron centenares de heridos, decenas de muertos y desaparecidos, como lo constató la misión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Con ocasión de estos graves hechos cincuenta congresistas estadounidenses solicitaron la suspensión de la cooperación estadounidense con la policía colombiana y, organizaciones de derechos humanos, entre ellas WOLA, demandaron del gobierno de Biden una condena de esta situación. La respuesta de la Casa Blanca fue tímida y hasta ahora no se conoce, ni la suspensión solicitada por los congresistas, ni sanciones a funcionarios responsables de las violaciones.

Como tampoco manifestación alguna ante el hecho preocupante de que exmilitares colombianos, devenidos en mercenarios, asesinaron al presidente de Haití. Lo menos que habría que preguntarse es sobre el tipo de formación que reciben para que, al dejar las filas, terminen vinculados a estas empresas criminales. Este tratamiento diferencial en la defensa de los derechos humanos no solamente erosiona la legitimidad de esa política, sino que revela que su aplicación poco tiene que ver con los objetivos que se plantea y responde, más bien, a la defensa de los intereses de determinados sectores o a las urgencias electorales de un partido.

## Colombia en la política exterior del gobierno de Biden

La política de Estados Unidos frente a Colombia se ha caracterizado por ser de naturaleza bipartidista. Demócratas y republicanos así lo reconocen. Por eso un rasgo de la política frente a Colombia ha sido la continuidad: en la lucha contra insurgente, antinarcóticos y en el papel regional de Colombia en defensa de los intereses estadounidenses.

Colombia desde comienzos del siglo XIX adoptó una posición pragmática frente a las relaciones de la potencia que promovió el desmembramiento territorial y apoyó la independencia de Panamá. Como sostiene un destacado estudioso de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, “Desde una perspectiva colombiana, Estados Unidos era simple y llanamente una realidad que no tenían más remedio que aceptar; era la potencia económica y militar del hemisferio (...) su principal socio comercial, el origen de la mayoría de sus importaciones y el principal mercado para sus productos. Mantener relaciones positivas con el país del norte (...) tenía que convertirse en un factor clave de la política exterior colombiana [que durante la Guerra Fría] asumió con firmeza el lado occidental del conflicto. Fue el único país latinoamericano que envió tropas a la guerra de Corea. (...) Durante los gobiernos de John F. Kennedy y comienzos del de Lyndon Johnson, Colombia fue modelo ejemplar en la Alianza para el Progreso [y] con muy pocas excepciones, casi siempre respaldó las opciones de Estados Unidos en las Naciones Unidas” (Randall, 2017, pp. 16-19). Desde luego que ha habido momentos en los que no se han dado coincidencias, pocos, pero existen. Con todo, en términos generales lo que ha caracterizado las relaciones entre los dos países es el acuerdo o, para decirlo con rigor, el sometimiento de Colombia a los intereses de los Estados Unidos.

En la segunda mitad del siglo XX, en el marco de la Guerra Fría, jugó internacionalmente un activo papel anticomunista. Con el surgimiento del narcotráfico y su presencia relevante en la zona andina

y en el país, aceptó la política antinarcóticos definida por los Estados Unidos y se plegó a las fumigaciones como herramienta de erradicación de los cultivos con destinación ilícita, a diferencia de Bolivia y Perú que se negaron a ellas y concertaron alternativas de erradicación con participación de las comunidades. La lucha contrainsurgente y antinarcóticos, durante la posguerra fría ha estado ajustada, en términos generales a los lineamientos de Washington. Con el escalamiento de la guerra interna, el crecimiento de las guerrillas y el paramilitarismo y las políticas contrainsurgentes la situación de los derechos humanos alcanzó un estado crítico. Ya a comienzos del siglo nos habíamos convertido en el laboratorio de las nuevas modalidades de intervención de los Estados Unidos a través del Plan Colombia. No es de extrañar que se calificara al país, en esa época, como el “Israel de Suramérica”.

Época en la que un destacado senador Demócrata,

Joseph Biden, por entonces miembro minoritario del Comité de Relaciones Exteriores del senado, presentó un informe detallado titulado “Ayuda al Plan Colombia: el momento de Estados Unidos para ayudar es ahora” (...). El informe de Biden destacó los vínculos entre los diversos grupos armados, incluyendo las poderosas organizaciones paramilitares, quienes, aunque podían, al menos en teoría, combatir a la guerrilla, también dependían de los ingresos del narcotráfico, lo que los ponía en conflicto con la guerrilla por el control del territorio. (...) Biden era consciente de la fuerte preocupación que, entre los funcionarios del gobierno de Estados Unidos, las organizaciones no gubernamentales y el público, suscitaba la situación de los derechos humanos y, en particular la situación de derechos humanos en lo tocante a las fuerzas de seguridad colombianas, por lo que el informe recomendó que Colombia solicitara asistencia adicional de Estados Unidos para enfrentar la situación de los derechos humanos. Ahora, también hizo hincapié en que los Estados Unidos debían seguir presionando a las autoridades colombianas para garantizar que los infractores fueran llevados a la justicia (Randall, 2017, p. 236).



Posteriormente, como vicepresidente del gobierno de Obama, acompañó el proceso de negociaciones de paz en Colombia y participó del decidido respaldo a las negociaciones políticas con las FARC. Estos antecedentes permiten pensar que, más allá de la poca referencia a Colombia, por el vínculo y conocimiento que tiene Biden de estos procesos, su gobierno diseñará políticas en derechos humanos que reconozcan la complejidad del problema y, entre ellas, las implicaciones de la fuerza pública en sus violaciones, así como la necesidad de favorecer la implementación del Acuerdo de Paz, en el marco de un proyecto orientado al fortalecimiento de la democracia y buscarle una salida eficaz y democrática al problema de los cultivos con destinación ilícita y el tráfico de drogas.

Hasta el momento sus pronunciamientos son muy generales pero suficientes para establecer que, más allá del equivocado y anti diplomático manejo del gobierno colombiano frente al proceso electoral estadounidense en el que comprometió el apoyo a la reelección de Trump, Colombia seguirá siendo el más fiel aliado de los Estados Unidos en la región. El ser escogido, como plataforma para recibir temporalmente refugiados afganos en tránsito hacia los Estados Unidos, así lo ilustra.

Por lo pronto, todo parece indicar que Biden no apoyará la equivocada política del presidente Duque frente a Venezuela, lo que obligará a un replanteamiento en ese campo. Difícilmente el actual gobierno de Colombia podrá jugar un papel positivo en la búsqueda de salidas a la crisis venezolana con las antecedentes que existen. México, al lado de Noruega, está cumpliendo ese papel. A Colombia no le queda más camino que el restablecimiento de relaciones con Venezuela, y el inicio de diálogos para encarar, con una política binacional, la compleja situación de la frontera.

Colombia no es un país importante en las inversiones y préstamos chinos. Eso deja un margen para impulsar alternativas de alianzas para hacerle frente a las inversiones chinas, campo que podría ser aprovechado por los Estados Unidos. Pero en medio del desmantelamiento de los procesos de integración regionales y de la debilidad

regional para hacer escuchar su voz, el gobierno colombiano, carente de una política exterior regional, tiene poca posibilidad de juego.

Sin duda, la lucha contra el narcotráfico y la erradicación de cultivos con destinación ilícita seguirá siendo un punto relevante en la agenda entre los dos países. Las implicaciones son complejas, por la persistencia del conflicto armado y la presencia de grupos paramilitares. Es de esperar que el presidente Biden no olvide las recomendaciones que hizo a comienzos del siglo como Senador y, en aras de la defensa de la democracia, los derechos humanos y el combate a la corrupción se comprometa fondo con posiciones que favorezcan la implementación del Acuerdo de Paz y el desarrollo de sus contenidos reformistas, así como con el apoyo a las reestructuraciones que requiere el Estado para avanzar en la democratización de la sociedad.

## **Bibliografía**

Actis, Esteban y Malacalza, Bernabé. (2021, enero-febrero). Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. *Nueva Sociedad*, 291. En [www.nuso.org](http://www.nuso.org)

Bárceñas, Alicia. (2021). La paradoja de recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad. Santiago de Chile: CEPAL. En <https://www.cepal.org/es/noticias/alicia-barcelona-insta-la-construccion-nuevos-pactos-politicos-sociales-que-promuevan-la>

BBC; Lissardy, Gerardo. (2021a, 15 de julio) Cómo América Latina y el Caribe entraron a golpe de crisis en el radar de la Casa Blanca. En <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57845404>

Biden, Joe. (2021a, 29 de abril). Declaraciones del presidente Biden ante la sesión conjunta del Congreso. En <https://www.whitehouse.gov/es/prensa/discursos-presidenciales/2021/04/29/declaraciones-del-presidente-biden-durante-sesion-conjunta-del-congreso/>

Biden, Joe. (2021b). Discurso de toma de posesión del presidente Joseph R. Biden, Jr. Capitolio de los Estados Unidos de América. En <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/01/20/inaugural-address-by-president-joseph-r-biden-jr/>

Blinken, Antony. (2021a). Una política exterior para el pueblo estadounidense. *Red Voltaire*, 3(3). En <https://www.voltairenet.org/article212403.html>

Blinken, Antony. (2021b). Reafirmación y restablecimiento de las alianzas de Estados Unidos. *Red Voltaire*. En <https://www.voltairenet.org/article212662.html>

Boron, Atilio y Lechini, Gladys. (2021). Las relaciones entre América Latina y Estados Unidos: balance y perspectivas. En Atilio Boron y Gladys Lechini, *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. En [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100711034534/2\\_PICuno1.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100711034534/2_PICuno1.pdf)

Calman Lévy, France y Maira, Luis. (2006/2021). Las relaciones entre América Latina y Estados Unidos: balance y perspectivas. En Atilio Boron y Gladys Lechini, *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

CEPAL. (2018). *Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China*. Santiago: Naciones Unidas. En [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43213/1/S1701250\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43213/1/S1701250_es.pdf)

CEPAL. (2021). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas. En [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47147/3/S2100319\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47147/3/S2100319_es.pdf)

González, Guadalupe et al. (2021, enero-febrero). Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano. *Nueva Sociedad*, 291. En [www.nuso.org](http://www.nuso.org)

Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel. (2019). *La mort des démocraties*. S.d.

Mars, Amanda. (2021, 8 de marzo). Biden ofrece el estatus de protección temporal a unos 320.000 venezolanos que se encuentran en Estados Unidos. *El País*, (Madrid). En <https://elpais.com/internacional/2021-03-08/biden-ofrece-el-estatus-de-proteccion-temporal-a-unos-320000-venezolanos-que-se-encuentran-en-estados-unidos.html>

Poch de Feliu, Rafael. (2021, 21 de febrero). Tres vectores y nueve frentes de la actual guerra híbrida contra China. *Crónica Popular*. En <https://www.cronicapopular.es/2021/02/tres-vectores-y-nueve-frentes-de-la-actual-guerra-hibrida-contra-china/>

Randall, Stephen. (2017). *Frente a la estrella polar. Colombia y Estados Unidos desde 1974*. Colombia: Taurus.

White House, EUA. (2017, 20 de enero). Discurso de posesión de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos. En <https://pe.usembassy.gov/es/lea-el-discurso-completo-de-la-toma-de-posesion-del-presidente-trump/>

Zuluaga, Jaime. (2008). La libertad y la democracia como instrumentos de dominación. En Ana Ceceña (Coord.), *De los saberes de la emancipación y la dominación*. Buenos Aires: CLACSO.

Zuluaga, Jaime. (2012). Cambios en la política de seguridad de Estados Unidos y su incidencia en América Latina. En Dídimo Castillo y Marco Gandásegui, *Estados Unidos: más allá de la crisis*. México: Siglo XXI.

Zuluaga, Jaime. (2015). Estados Unidos: políticas de defensa, economía y potencias emergentes. En Marco Gandásegui et al. (Coords.), *Soberanía, hegemonía e integración de las democracias en revolución en América Latina*. Quito: IAEN.

Zuluaga, Jaime. (2018). ¡Adiós a la diplomacia, bienvenida *America First!* La administración de Trump frente a América Latina y Colombia. En Casandra Castorena et al. (Eds.), *Estados Unidos contra el mundo. Trump y la nueva geopolítica*. Ciudad de México: Siglo XXI; CLACSO.

## Capítulo 13

# La extrema derecha, el Acuerdo de Paz y la movilización social

*Consuelo Ahumada*

El año 2021 estuvo marcado por un estallido social sin precedentes en la historia reciente de Colombia, que se precipitó por la presentación ante el Congreso de una reforma tributaria regresiva por parte del Gobierno Nacional, en medio de la grave crisis social y de un recrudecimiento de la pandemia y de la violencia. Sin embargo, la magnitud y extensión del estallido responden a causas más de fondo, ligadas al incumplimiento del Acuerdo Final con las antiguas FARC (en adelante AF), a la insistencia en profundizar políticas neoliberales para enfrentar la crisis social, a la ruptura del estado de derecho y a las políticas cada vez más autoritarias del gobierno de Iván Duque.

En el presente artículo se analizarán los principales rasgos y componentes del proyecto político que ocupa el poder en Colombia desde 2018, y su incidencia en la implementación del AF, así como su respuesta a la movilización y la protesta social. Se parte del planteamiento de que, en medio de dificultades de toda índole, muchas de ellas de carácter histórico, los obstáculos principales para la implementación del acuerdo resultan de la consolidación en el Estado de dicho proyecto político de extrema derecha. De la misma manera,

la respuesta violenta, de corte militar, que ha tenido la movilización social, es un componente central de dicho proyecto político.

El artículo se desarrollará en cuatro secciones. La primera se centra en establecer un contexto político necesario para entender la suerte del AF y la respuesta a la protesta social. En la segunda se analizan las contradicciones de los dos sectores de la elite gobernante frente a estos asuntos. En la tercera se examinan algunos de los principales componentes del proyecto político del expresidente Uribe, su carácter autoritario y excluyente y su incidencia en el AF y en la protesta social. Por último, se plantean algunas conclusiones.

### **El AF: un contexto necesario**

La sorpresiva derrota en el plebiscito del 2 de octubre de 2016, convocado por el gobierno de Juan Manuel Santos para refrendar el AF, ocasionó fuerte impacto nacional e internacional. Sin embargo, una vez superados el desconcierto y la desesperanza resultantes del triunfo del NO, el acuerdo definitivo se firmó el 24 de noviembre siguiente.

A la superación de las dificultades resultantes de la derrota contribuyeron al menos tres circunstancias: la primera, el despertar de una enorme conciencia y movilización social favorable a la paz en todo el territorio nacional, pero en especial en los territorios más golpeados por la violencia y entre la juventud urbana y rural. La segunda fue la diligencia con la que Gobierno Nacional procedió a renegociar y precisar algunos de las objeciones planteadas por los opositores, que no contradijeran el objetivo mismo del acuerdo, y la actitud receptiva de la guerrilla para acoger la mayor parte de los cambios planteados. La tercera fue la rápida respuesta institucional para iniciar la implementación del AF. No puede dejarse de lado tampoco el importante respaldo que representó el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz al presidente Juan Manuel Santos, pocos días después del plebiscito, cuando todavía reinaba la desazón en torno a

la suerte de la paz: Esto representó un respaldo decidido de la llamada comunidad internacional a la concreción del acuerdo que pondría fin al conflicto armado más prolongado del continente.

En efecto, el apoyo institucional al AF fue fundamental. Una semana después de su firma, fue ratificado sin dificultad por el Congreso de la República. El 13 de diciembre, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-699/16, le dio vía libre al llamado *fast track* para que el Legislativo iniciara la discusión y aprobación de las leyes que se requerían para sacarlo adelante. El 19 de diciembre el Consejo de Estado les ordenó al presidente y al Congreso implementarlo, señalando que en la campaña del plebiscito se había presentado “un clima de desinformación, manipulación y distorsión de la verdad”, que había provocado un “engaño generalizado” por parte de quienes defendían el NO. Este pronunciamiento del alto tribunal hace referencia a una tendencia que se volvió recurrente por parte de la extrema derecha opositora al AF: manipular a la opinión pública, propalando mentiras y verdades a medias: “Como se demostró, quedaron al descubierto mentiras expuestas de forma masiva y sistemática, sobre todo en relación con los temas de ideología de género, eliminación de subsidios, afectación del régimen pensional, impunidad, víctimas y cambio a un modelo de Estado como el de Venezuela” (Consejo de Estado, 2016; énfasis original).

Días después, el 30 de diciembre fue aprobada la Ley de amnistía, indulto y tratamientos penales especiales, conocida como Ley 1.820 de 2016, y se dio inicio al proceso de creación y aprobación de la llamada Jurisdicción Especial para la Paz, JEP, incluida en el Acuerdo, una institución clave del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación no Repetición, (SIVJRNR), para poner en práctica la justicia transicional y la reparación de las víctimas.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> De acuerdo con una publicación de la misma entidad, la SIVJRNR tiene como finalidad la consolidación de un escenario institucional transitorio o temporal suficiente y apropiado para satisfacer los derechos de las víctimas del conflicto armado y contribuir en la reconciliación nacional (SIVJRNR, 2019).



No obstante, ese impulso inicial empezó a languidecer durante el último año del gobierno de Santos, por lo que quedaron asuntos cruciales sin aprobar en el Congreso. La inminencia de las nuevas elecciones y el desgaste del gobierno, empeñado en continuar con reformas económicas antipopulares, complicaron el proceso y exacerbaron la oposición al AF. Aparte de ello, el gobierno cometió serios errores e incurrió en inconsecuencias, que afectaron de manera importante la implementación del AF. La postulación a la Fiscalía General de la Nación de Néstor Humberto Martínez, reconocido enemigo de la paz fue quizás la más grave de ellas y la que peores consecuencias trajo al acuerdo durante su ejercicio como fiscal. Como se comprobó después, este personaje oscuro y corrupto llegó al cargo por imposición del principal banquero del país, Luis Carlos Sarmiento Angulo, con el objeto de garantizar su impunidad en el caso Odebrecht. Es claro que Santos no se resistió a su designación, poniendo en riesgo el propio AF.<sup>2</sup>

Pero fue el regreso al poder del Centro Democrático con el triunfo de Iván Duque en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, en junio de 2018, lo que marcó el inicio del camino de regreso. Fundado por el expresidente Álvaro Uribe Vélez en enero de 2013 y dirigido férreamente por él, este partido se constituyó en máximo aglutinante y expresión de la extrema derecha en el país y en principal oponente al proceso de paz y a la firma e implementación del AF, así como a las reformas democráticas requeridas para su implementación.

## **El AF como expresión de la ruptura política de las elites gobernantes**

Desde finales del siglo XX, las contradicciones políticas de fondo del país han girado en torno al conflicto armado, su naturaleza y su

<sup>2</sup> Para una visión más precisa de las dificultades políticas que atravesó el AF durante el último año del gobierno de Santos, desde la perspectiva de algunos de sus colaboradores, ver Cristo y Rivera (2019).

posible superación. Esto marca una diferencia muy importante frente a buena parte de los países de Suramérica, en donde las disputas electorales desde finales de siglo se empezaron a dar en torno al protagonismo de actores políticos históricamente excluidos del poder, como las mujeres, indígenas y sindicalistas, al necesario cambio del modelo de desarrollo vigente y a la posibilidad de construir sociedades más justas e incluyentes.

En Colombia, por el contrario, sucesivos gobernantes llegaron al poder en virtud de lo que plantearon frente al conflicto armado durante sus respectivas campañas electorales. En la segunda vuelta presidencial, Andrés Pastrana (1998-2002) le ganó la presidencia a Horacio Serpa, el candidato liberal, socialdemócrata, con trayectoria amplia de trabajo por la paz. Esto sucedió después de que el asesor de campaña del primero, Víctor G. Ricardo, se reuniera con los comandantes de las FARC, Manuel Marulanda Vélez, Tirofijo, y Jorge Briceño, el mono Jojoy, y publicara la fotografía del encuentro. Los jefes guerrilleros le expresaron su voluntad de negociar con Pastrana en caso de que ganara, con lo que inclinaron a su favor el voto popular. Una vez pasados los comicios, el presidente electo se reunió de nuevo con los dirigentes de la guerrilla para acordar los diálogos. Es decir, en esta ocasión, la comandancia guerrillera tuvo un papel determinante, directo, en el triunfo electoral del candidato conservador, lo que le abriría el paso, cuatro años después, a la victoria y consolidación de la extrema derecha.<sup>3</sup>

Sin embargo, el proceso de concesiones unilaterales, despegue territorial y diálogo con las FARC, que marcó el gobierno de Pastrana, fracasó y se rompió definitivamente el 22 de febrero de 2002. Pocos meses después, Álvaro Uribe Vélez obtuvo un contundente triunfo electoral, en primera vuelta, con el respaldo de amplios sectores, al

<sup>3</sup> En entrevista con varios periodistas durante las conversaciones del Caguán, algunos comandantes guerrilleros allí reunidos señalaron que Pastrana les dijo que si ganaba la Presidencia les despejaría los cinco municipios que ellos querían, un territorio de 42.000 kilómetros cuadrados, como en efecto sucedió (*El Tiempo*, 2020, 4 de noviembre).

anunciar una estrategia opuesta para superar el conflicto armado. Prometió y desarrolló un gobierno fuerte y un proyecto de extrema derecha, conocido como la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PSD, en adelante). De acuerdo con documentos oficiales, esta política se propuso, entre otros puntos, el control territorial por parte del Estado, proteger a la población, eliminar el negocio de las drogas ilícitas, mantener una capacidad disuasiva (Presidencia de la República, 2003, p. 12).

En este contexto, el triunfo de Juan Manuel Santos en las elecciones de 2010 marcó un giro en la tendencia autoritaria y militarista de su inmediato antecesor y mentor. Una vez elegido, el nuevo mandatario empezó a distanciarse del expresidente en al menos dos asuntos cruciales. El primero, las relaciones con América Latina y en especial con los gobiernos progresistas, en pleno auge en ese momento en Suramérica, particularmente el de la República Bolivariana de Venezuela, entonces gobernada por Hugo Chávez, y el de Rafael Correa, al frente de la llamada “Revolución ciudadana” en Ecuador. En ambos casos el conflicto armado colombiano había tenido impacto en las respectivas fronteras con Colombia y la PSD del gobierno de Uribe había llevado a la ruptura de las relaciones políticas y diplomáticas.

El cambio de política frente a los gobiernos de la región implicó también su acercamiento a la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR y, por iniciativa de Santos, la excanciller María Emma Mejía se convirtió en Secretaria de la entidad en el año 2011. El nuevo mandatario emprendió un camino firme para acercarse a la región y superar las difíciles relaciones que mantuvo con ella su antecesor.<sup>4</sup> De esta forma, se empezó a forjar un entorno internacional favorable para la negociación de la paz de Colombia.

<sup>4</sup> A este respecto, señaló en su discurso de posesión, el 7 de agosto de 2010: “Así como no reconozco enemigos en la política nacional, tampoco lo hago en ningún gobierno extranjero. La palabra guerra no está en mi diccionario cuando pienso en las relaciones de Colombia con sus vecinos o con cualquier nación del planeta (...). Uno de mis propósitos fundamentales como Presidente será reconstruir las relaciones con Venezuela y Ecuador, restablecer la confianza, y privilegiar la diplomacia y la prudencia” (República de Colombia, 2010).

El segundo punto de distanciamiento con el expresidente Uribe fue precisamente el tema de la paz. Desde su posesión, el nuevo mandatario dejó en claro que trabajaría por alcanzarla y ponerle fin a la violencia. Con este propósito, en enero de 2011 inició el arduo proceso de acercamiento y luego de negociación con las FARC, primero en Cuba, luego en Noruega y después nuevamente en La Habana. De acuerdo con el periodista Enrique Santos Calderón, hermano del presidente y a quien este encargó de hacer los primeros contactos, lo primero que se hizo fue acordar que Cuba sería el centro de la negociación.<sup>5</sup> A partir de ahí, se planearon los primeros contactos entre delegados del gobierno y la guerrilla y se empezaron a discutir los temas logísticos, tales como la sede, tamaño de las delegaciones, problemas jurídicos, ubicación y traslado de la delegación de las FARC (Santos Calderón, 2014, pp. 22-23).

Cuatro años después, invocando precisamente el objetivo de concluir exitosamente este proceso de paz mediante la firma e implementación del AF, el presidente Santos logró convocar a los más amplios sectores del país, incluidas las organizaciones sociales, sindicales y de izquierda, para obtener su reelección en la segunda vuelta presidencial en junio de 2014, después de perder en la primera con Oscar Iván Zuluaga, el candidato de Uribe.

Es claro, entonces, que el proceso de paz fue impulsado y defendido por un sector de las elites, que entendió la necesidad de superar un conflicto armado tan prolongado, con el objetivo de sentar las condiciones más propicias y garantizar la estabilidad económica del país, en el marco de las políticas neoliberales vigentes. Los países desarrollados y los organismos financieros internacionales también lo percibieron así. De ahí el entusiasmo que despertó en todos ellos el anuncio y formalización del proceso de paz y la posterior firma del AF, en un acto muy concurrido en la ciudad de Cartagena.

<sup>5</sup> Señala Enrique Santos Calderón al respecto: “Desde un comienzo pensamos que el país ideal es Cuba, por razones de seguridad, confidencialidad, aislamiento y por la probada seriedad de los cubanos en estas materias” (Santos Calderón, 2014, p. 22).

Sin embargo, más allá de estas circunstancias favorables, la búsqueda y consolidación de la paz se había convertido en un propósito nacional, apoyado por una amplia gama de fuerzas y sectores democráticos y por las comunidades de los territorios más golpeados por el conflicto armado, cansadas de sus estragos y de los efectos de la PSD. Fue entonces cuando la derrota del plebiscito por la paz sacudió también a amplios sectores juveniles en todo el país, que se movilizaron masivamente en su defensa.

Los principales opositores al AF han sido algunos sectores de la elite dominante, agrupados en torno a la figura del expresidente Uribe y ligados al poder terrateniente, al control territorial y a los negocios ilícitos, en amplias regiones del territorio nacional. Hacia las décadas del setenta y ochenta del siglo pasado, cuando se consolidó el procesamiento de la cocaína y la actividad del narcotráfico en Colombia, un importante sector de la clase política tradicional, nacional y regional, se vio comprometido con estos negocios. Su base social está constituida por hacendados, empresarios del sector rural representados en sus gremios y mandos del Ejército Nacional. Se le ha caracterizado como clase emergente por su irrupción tardía en la política nacional, a partir de su fortalecimiento por los negocios ilícitos. Se nutre de la supervivencia de una cultura rezagada de corte feudal, que se apoya en creencias religiosas, con un sesgo marcadamente conservador y patriarcal.

Durante las décadas del ochenta y noventa, el avance del narcotráfico y de sus referentes políticos territoriales y nacionales se da en forma paralela a la consolidación de la guerrilla en importantes regiones del territorio nacional. Dicho proceso, expresado en la disputa por el control territorial en puntos estratégicos como Urabá, en la frontera con Panamá, y en el Magdalena Medio, activó la organización de las autodefensas, lo que dio origen al paramilitarismo en el país. De acuerdo con el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH, ¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad, a finales de la década del noventa la lucha por el control territorial y la degradación del conflicto armado llevaron a su exacerbación en

todas sus formas. Se destaca que, a los viejos problemas de la tenencia de la tierra, que marcaron la violencia de las décadas anteriores, se sumó la disputa territorial resultante de las actividades del narcotráfico, la minería y la agroindustria (Centro de Memoria, 2013, p. 21).

En este contexto, los grupos de autodefensa se convirtieron en los paramilitares, que, como señala Alejo Vargas (2010),

Empiezan a ser utilizados como vanguardia de una campaña de exterminio y amedrentamiento social, inicialmente en las zonas donde los nuevos capitales ubican sus inversiones, intentando limpiarlas de guerrilleros, auxiliares, comunistas y todos aquellos que reivindiquen las demandas sociales de los sectores subordinados de la sociedad. Posteriormente, esta campaña se eleva al nivel nacional: los paramilitares se transforman en verdaderas organizaciones de profesionales de la muerte, la vanguardia de lo que algunos llegaron a denominar un “proyecto narcofascista” de sociedad.

La confluencia entre poder político, control territorial y narcotráfico, primero regional y luego nacional, en el marco de la intensificación del conflicto armado, representa la base económica y política de la extrema derecha en Colombia, cuya principal figura ha sido el expresidente Uribe Vélez. Sus dos mandatos mostraron un avance significativo en cuanto al control del Estado y sus instituciones, puestos al servicio de dicho proyecto. En el año 2006 se conoció que un 33% de los congresistas estaban siendo investigados por sus vínculos con el paramilitarismo, en un proceso que se conoció como la parapolítica.<sup>6</sup>

El origen económico y social y la perspectiva de quienes impulsaron el proceso de paz y concretaron el AF es bien diferente. Juan Manuel Santos representa a la elite urbana tradicional, que ha detentado el poder político y económico en el país durante más de un

<sup>6</sup> Uribe Vélez desempeñó un papel decisivo en el fortalecimiento del paramilitarismo en Colombia, primero como gobernador del departamento de Antioquia (1995-1997), cuando creó e impulsó las cooperativas Convivir, que fueron su origen institucional. Después, como Presidente de la República, le dio un carácter nacional a su proyecto. Instituciones como la justicia, el notariado y registro cumplieron un papel importante en el proceso de legalización del despojo de tierras.

siglo, usufructuando el Estado a sus anchas. Esta elite es responsable principal de las difíciles condiciones sociales y económicas y del rezago y abandono histórico de amplias zonas del territorio nacional. Es el sector que ha servido de base a la dominación estadounidense en el país y está representado principalmente por los grandes empresarios ligados al capital extranjero.

Hay que señalar que tanto Santos como un núcleo importante de políticos y empresarios que lo respaldaron se vieron beneficiados con las políticas de Uribe y cohonestaron con buena parte de sus políticas autoritarias y contrarias al estado de derecho. De hecho, Santos fue su ministro de Defensa, en donde se cometieron algunas de las peores atrocidades de la PSD. La ruptura con este tiene que ver con su necesidad percibida de superar el conflicto armado, con el objeto de mejorar las condiciones para garantizar e incrementar la inversión extranjera como eje del modelo económico vigente.

Pero en la defensa de la salida negociada al conflicto armado y del estado de derecho se comprometió también un importante sector ligado a la institucionalidad del país, proveniente especialmente de la rama judicial, que incluso mostró su resistencia y oposición a las prácticas autoritarias que marcaron los dos períodos de Uribe. El papel de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, en defensa del estado de derecho y la institucionalidad fue notorio, por lo que algunos de sus integrantes fueron objeto de persecución abierta por parte del gobierno.

El análisis anterior sobre la ruptura de las elites gobernantes nos permite concluir que, a pesar de las inconsecuencias señaladas, se trata de dos proyectos políticos distintos, cuyas diferencias hay que entender para examinar la suerte del AF. Sin embargo, pese a esta contradicción, ambos expresidentes se identifican con el modelo de desarrollo excluyente que prevalece en el país desde los inicios de la década del noventa del siglo pasado. En efecto, antes de ser ministro de Uribe, Santos también había sido ministro de Comercio Exterior de César Gaviria y de Hacienda de Andrés Pastrana, dos carteras

absolutamente comprometidas con la preservación de la ortodoxia neoliberal.

Así, a pesar de sus importantes diferencias en cuanto a la paz y al manejo de la protesta social, en lo que respecta al modelo económico y social, sus gobiernos no mostraron mayores diferencias. Las reformas impuestas por los organismos económicos internacionales fueron acogidas, sin objeción y sus planes de desarrollo giraron en torno a estos intereses. Estas políticas agravaron de manera considerable el impacto del conflicto armado en el país. Debe señalarse también que la derrota del plebiscito trajo también una reactivación notoria en la lucha por las reivindicaciones más sentidas de comunidades diversas, frente al incumplimiento persistente de distintos gobiernos nacionales en todo el territorio nacional. Los prolongados paros cívicos de Buenaventura y del Chocó en 2017 fueron expresiones de este descontento soterrado.

Este auge en la movilización y protesta social se manifestó en el estallido social del 21 de noviembre de 2019, cuando el Comando Nacional de Paro convocó a una jornada de protesta. La respuesta fue masiva e involucró a amplios sectores de la población en todo el país, incluidos el estudiantado y los jóvenes en general, las comunidades indígenas y las organizaciones territoriales de los sitios más apartados, abandonadas por el Estado y golpeadas por el conflicto armado. No obstante, se vio postergado cuando irrumpió la pandemia y el Gobierno Nacional concentró aún más su poder y pareció ponerle un alto a la crisis. Pero el estallido social revivió con mayores bríos durante un periodo de casi dos meses, a partir del 28 de abril de 2021.

## **El proyecto político de Uribe y Duque**

Transcurridos tres años de su gobierno, resulta claro que el gobierno de Iván Duque ha cumplido a cabalidad los postulados del partido que lo llevó al poder, aunque se hayan presentado algunas contradicciones esporádicas con sus sectores más extremos de ese partido,



ocasionadas por la percibida ineptitud y falta de carácter del presidente. Debe tenerse en cuenta que algunos de los voceros más extremos del uribismo llegaron incluso a pedir la renuncia del presidente durante el estallido social de 2021, por su supuesto débil manejo del orden público. Este pedido quedó consignado en entrevistas y pronunciamientos hechos en diversos medios de comunicación.

En este respecto, el líder de esa postura es Fernando Londoño Henao, exministro del Interior del primer gobierno de Uribe Vélez y enemigo acérrimo de la Constitución de 1991. Durante la convención nacional del Partido Centro Democrático, realizada en una iglesia cristiana, meses antes de las elecciones presidenciales de 2018, afirmó: “Este partido se llama Centro Democrático por unas circunstancias ahí más o menos fortuitas, pero políticamente es todo menos de centro, este es un partido de derecha (...) yo me declaro de derecha sin ninguna vergüenza (...). El primer desafío del CD será el de volver trizas ese maldito papel que llaman el acuerdo final con las FARC’. Por su parte, el exprocurador Alejandro Ordoñez, hoy representante del gobierno de Uribe ante la OEA, añadió en el mismo evento: ‘¿Acaso vamos a permanecer contemplativos frente a una institucionalidad ilegítima originada en unos acuerdos ilegítimos?’” (*Noticias Canal 1*, 2017, 7 de mayo).

A raíz del estallido social y del creciente desprestigio del gobierno, incluso el expresidente Uribe señaló que a Duque le faltaba autoridad, al tiempo que se opuso a cualquier tipo de negociación nacional y territorial. El gobierno procedió entonces a rectificar en este sentido y a desconocer los acuerdos iniciales. Buena parte de sus funcionarios tienen un compromiso de fondo con el exmandatario, quien designó a varios de ellos en puestos clave. Es el expresidente quien les da órdenes y a quien le rinden cuentas, tal como se ha evidenciado en más de una ocasión.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Hay varios episodios que así lo muestran. Por las redes sociales se han filtrado evidencias de conversaciones de algunos de estos funcionarios con el expresidente. A manera de ejemplo, el Alto Comisionado para la paz, Miguel Ceballos, renunció a su cargo durante el estallido social, y en sus declaraciones señaló que lo hacía porque

A continuación, examinaremos tres puntos centrales para entender el carácter de este proyecto político: el primero, la importancia del control territorial; segundo, su concepción del conflicto armado y la protesta social; y tercero, el papel de las Fuerzas Militares.

### ***La importancia del control territorial***<sup>8</sup>

La extrema derecha, fortalecida por efecto del conflicto armado, requiere del control territorial, de donde deriva su poder político, tanto en las regiones como en el Estado central. Es precisamente en los territorios en donde se ha librado la confrontación armada durante más de cinco décadas y en donde se articulan los grandes negocios, en especial el narcotráfico, pero también la minería y la extracción de otros recursos naturales estratégicos. El conflicto armado colombiano transcurrió principalmente en las zonas rurales, alejadas de las principales ciudades, pero con una estratégica localización geográfica. El control de las fronteras marítimas y terrestres se volvió fundamental para una variedad de actividades ilegales, en las cuales se involucraron los diferentes actores del conflicto.

Aparte de su enorme y desproporcionado costo en vidas humanas y del desarraigo de sus territorios de poblaciones enteras, el conflicto armado generó un incremento notorio en la concentración de la propiedad rural. Según fuentes oficiales, más de 8,3 millones de hectáreas, correspondientes a 358.937 predios, fueron despojados o abandonados a la fuerza (Centro, 2013, p. 76). En el informe se destaca que entre 1996 y 2005 “la guerra alcanzó su máxima expresión, extensión, al tiempo que alcanzó el mayor número de víctimas registradas. El conflicto armado se transformó en una disputa a sangre y fuego por las tierras, el territorio y el poder local”. Señala que las

---

Uribe no respetó su función constitucional y legal, desconociéndolo por completo. (*El Tiempo*, 2021, 24 de mayo).

<sup>8</sup> Una versión inicial de este acápite se publicó en Ahumada (2020).

grandes masacres ocurrieron precisamente con la mayor expansión del paramilitarismo (p. 156).

Así, el despojo de tierras fue una práctica violenta, ejercida en primer lugar por los paramilitares, que se valieron de “diferentes mecanismos de coacción y violencia como pillaje, extorsiones, masacres, asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, amenazas y violencia sexual”. Los campesinos se vieron forzados a abandonar sus tierras, que fueron ocupadas de inmediato por los despojadores o sus agentes, que las pusieron al servicio de sus actividades criminales. Pero además del control territorial, la lucha se extendió también a los dominios político, social y cultural (ibid., p. 76).

La concentración de la propiedad rural durante las últimas décadas ha sido documentada por varias investigaciones. De acuerdo con el Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia, a finales de los años ochenta del siglo pasado hubo un fortalecimiento de la mediana propiedad rural, pero a partir de los noventa, estas disminuyeron y se produjo el incremento de la gran propiedad (IGAC, 2012). Una investigación comparativa de algunos países latinoamericanos, a cargo de OXFAM, basada en el Tercer Censo Nacional Agropecuario de 2014, señala que la desigualdad rural se incrementó en forma extrema en Colombia, de manera que el país se convirtió en el de mayor concentración de la propiedad rural en la región: el 1% de los propietarios ocupa el 81% de la tierra, mientras el 99% solo dispone del 19% (OXFAM, 2016). De acuerdo con datos proporcionados por la CEPAL, el índice Gini para el sector rural es de 0.91 (CEPAL, 2016).

En medio de la intensificación del conflicto armado, los nuevos usurpadores de la tierra, conjuntamente con algunos de los antiguos terratenientes, adelantaron una reconfiguración económica del territorio, una verdadera contrarreforma agraria, con la complicidad de agentes del Estado en los ámbitos regional y nacional. De acuerdo con el informe antes mencionado del CNMH, tanto los paramilitares como la guerrilla promovieron y se beneficiaron del latifundio ganadero, la agroindustria, la minería y los megaproyectos. Uno de los casos más emblemáticos fue la alta concentración territorial del

cultivo de palma africana sobre el corredor estratégico y la zona de retaguardia de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, como se denominó el paramilitarismo (Centro, 2013, p. 177).

Este análisis permite entender la reticencia de dichos sectores a poner en práctica el AF, pero en particular el punto 1, sobre Reforma Rural Integral (RRI). El punto contempla, entre otros, la constitución de un fondo de tierras y la inversión en obras básicas de infraestructura, con el objeto de fortalecer la economía campesina. Otro punto crucial, frente al cual Uribe ha expresado toda su oposición y lo ha desvirtuado es el catastro multipropósito, que busca establecer con claridad la propiedad de la tierra y la tributación de sus dueños, una tarea que está sin hacer. De acuerdo con un pronunciamiento reciente de economistas de la Universidad Nacional, los latifundios improductivos deberían pagar \$150 billones de pesos, por concepto de avalúo catastral rural. Sin embargo, esto no sucede porque los grandes predios están subvaluados y evaden impuestos. Si los avalúos catastrales se actualizaran al 60% de los avalúos comerciales, se podrían recaudar 6 billones de pesos (Carta abierta, 2021).

### ***El conflicto armado y la protesta social***

Desde los inicios de su carrera política, Álvaro Uribe ha insistido en negar la existencia misma del conflicto armado y sus raíces en la historia del país. A este respecto, Juan Fernando Cristo, exsenador y exministro del Interior del gobierno de Santos y uno de los principales impulsores del AF, señaló con respecto al contundente triunfo electoral de Uribe en 2002:

(...) Un discurso que desconocía la existencia del conflicto armado en medio del desprestigio de los diálogos del Caguán y de un crecimiento exponencial de las FARC le permitió a Uribe posicionar su narrativa con gran éxito en el imaginario colectivo (...) Pasamos de ser una sociedad que en las últimas décadas había pensado mayoritariamente que la salida política al conflicto armado era la más adecuada a ser

una sociedad cuyas mayorías empezaron a migrar hacia la idea de que las FARC era una organización terrorista a la que se podía derrotar militarmente (Cristo, 2019, p. 21).

Desde los inicios de su gobierno, Uribe encontró respaldo internacional para afianzar esta política. La cruzada global contra el terrorismo, sustentada en la Doctrina de Seguridad Nacional del entonces mandatario de la Casa Blanca, George W. Bush (2002), consagró el principio de la “guerra preventiva” para combatir el terrorismo internacional. Con base en esa noción, violatoria de la legalidad internacional, el gobierno de Uribe intervino en Venezuela (2005) para capturar a Rodrigo Granda, dirigente de las FARC, y en Ecuador (2008), en desarrollo de la Operación Fénix, también contra esta guerrilla.

Una consecuencia política importante del conflicto armado colombiano fue el proceso de derechización de importantes sectores de la sociedad colombiana, tanto en el campo como en la ciudad. Este fenómeno se nutrió del rechazo a las prácticas utilizadas por la guerrilla, tales como el secuestro, la extorsión, los atentados, durante las últimas décadas, invocando la lucha revolucionaria y los intereses de los sectores rurales a los que clamaba defender. Como consecuencia de ello, sectores de la población empezaron a mirar con indiferencia e incluso benevolencia los crímenes y masacres perpetrados por los paramilitares contra la población civil, mientras repudiaban masivamente el secuestro. Por supuesto que el papel de los medios de comunicación más influyentes fue fundamental en el afianzamiento de dicha percepción.

Sin duda, toda esta situación le confirió a la corriente liderada por el expresidente Uribe el apoyo de importantes sectores de la población, en especial durante los procesos electorales. El triunfo de Uribe en el 2002 y el apoyo que preservó por dos períodos su PSD, a pesar de sus graves atropellos al estado de derecho y los derechos humanos, son la expresión más clara de la tendencia antes señalada. También lo son la victoria del candidato del partido Centro

Democrático en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2014 y la derrota del plebiscito para ratificar el AF.

Su retorno al poder con el triunfo de Iván Duque también se dio en un entorno internacional favorable a esa corriente. Coincidió con el fortalecimiento global de una tendencia ideológica y política muy regresiva, comandada desde la Casa Blanca por Donald Trump, entre 2017 y 2020. El expresidente estadounidense se concentró en la defensa de un nacionalismo de corte regresivo, el desconocimiento de la institucionalidad y la legalidad internacionales, la defensa de las armas y la propagación del discurso incendiario, sobre el diálogo y la negociación. Su proyecto mostró plena identidad con el supremacismo blanco, tan arraigado en la historia de su país, con todos sus componentes: racismo, xenofobia, fundamentalismo religioso, arraigo a la sociedad patriarcal, machista y homofóbica. El afianzamiento de estas tendencias excluyentes y autoritarias, con las cuales se identifica plenamente el proyecto de Uribe, es el factor fundamental que explica las dificultades del AF.

Un punto central derivado de la concepción de extrema derecha de Uribe es su desconocimiento de la legitimidad y del derecho constitucional a la protesta social y su asimilación a las prácticas del terrorismo. Por supuesto que esta concepción ha sido plenamente acogida por el actual presidente y sus funcionarios principales y abundan los ejemplos de pronunciamientos en este sentido. Su asimilación de los líderes y lideresas sociales con el terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia, su discurso estigmatizador, y su llamado a privilegiar la militarización sobre el diálogo, hacen parte de su visión del conflicto armado y la movilización social.

La deriva autoritaria, de corte fascista, se ha expresado de manera clara durante el gobierno de Iván Duque. Ha habido una tendencia clara a la concentración del poder, que se vio favorecida por la emergencia del confinamiento durante la pandemia. Logró minimizar la labor del Congreso, al que mantuvo funcionando de manera virtual. Pudo legislar por decreto, evadiendo el control constitucional. Designó en los órganos de control a personas afines, que no ejercen

ningún control, sino trabajan para el gobierno. Tal ha sido la labor de la Procuraduría, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República.

## **El papel de las Fuerzas Militares**

La Doctrina de Seguridad Nacional, que prevaleció en América Latina desde la Guerra Fría, se vio fortalecida en Colombia debido al prolongado conflicto armado. Este enfoque, centrado en fortalecer al Ejército para combatir al “enemigo interno”, se centró en el combate a los grupos guerrilleros y propició la estigmatización de la protesta social, vinculándola a las guerrillas y al terrorismo.

En los años noventa la lucha contra las drogas y las distintas estrategias trazadas desde la Casa Blanca al respecto, en especial el Plan Colombia, comprometieron también a las Fuerzas Militares, en particular a la Policía Nacional, que de esta manera quedó plenamente involucrada en la llamada línea de mando. Así, como consecuencia del conflicto armado y de la guerra antinarcóticos, los militares del país tienen una trayectoria marcada por la ruptura del Estado de Derecho, las violaciones a la Constitución y a los derechos humanos y civiles, y la corrupción.

Más recientemente, se conoció el caso de las llamadas carpetas secretas, relacionadas con la Operación Bastón, un operativo de contrainteligencia adelantado por el mismo Ejército. Según revelaciones de la revista *Semana*, 16 generales y otros oficiales de alto rango estarían involucrados en múltiples delitos: venta de armas y de rutas del narcotráfico y avisos de operativos militares planeados a la oficina de Envigado y a los carteles mexicanos, servicios de interceptación ilegal, corrupción en enormes contratos de suministros para las Fuerzas Militares, regreso de las ejecuciones sumarias, interceptaciones a líderes/as políticos, sociales y sindicales y periodistas, más conocidos como “perfilamientos” (*Revista Semana*, 2020, 17 de mayo).

Un asunto allí denunciado que reviste especial gravedad es el de las llamadas ejecuciones sumarias de civiles por parte del Ejército para obtener beneficios. El caso, que se conoció y denunció desde el gobierno mismo de Álvaro Uribe, adquirió mayor notoriedad cuando la JEP presentó en febrero 2021 el Auto 033 sobre el caso N° 03, titulado “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado” (JEP, 2021a). Se reveló la existencia de al menos 6.402 víctimas de “falsos positivos”, un número muy superior al de 2.248 antes reconocido. Pero las organizaciones de víctimas aseguran que todavía faltan muchas por incluir.

De acuerdo con el Auto de la JEP, la etapa más crítica fue entre 2006-2008. Se confirmó así lo que ya se conocía por los relatos de las víctimas y de quienes los documentan. Se produjo el crimen atroz de miles de jóvenes de familias muy pobres, abandonados por el Estado, engañados. Con ofertas de trabajo se les llevó a regiones apartadas, se les ejecutó y luego se les vistió de guerrilleros. Aunque inicialmente se hizo en zonas rurales de 29 de los 32 departamentos, el crimen también alcanzó a jóvenes de las ciudades: desempleados e informales, habitantes de calle y en condición de discapacidad.

Las reacciones a este pronunciamiento de la JEP fueron diversas. El general Eduardo Zapateiro, comandante de las FF. MM., él mismo sindicado en estos crímenes, y de vínculos con el narcotráfico, afirmó: “No nos dejaremos vencer por las víboras venenosas que quieren atacarnos” (Trino, 2021, 19 de febrero). Él mismo expresó su pesar por la muerte de Popeye, lugarteniente de Pablo Escobar (Trino, 2020, 6 de febrero). Entre tanto, ha minimizado y estigmatizado la muerte de los líderes/as, así como las víctimas de la protesta social.

El 26 de enero de 2021 la JEP se había pronunciado sobre otro de los casos, el N° 01 denominado “Toma de rehenes y otras privaciones graves de la libertad cometidas por las FARC-EP”. Imputó cargos a 8 miembros del secretariado de la antigua guerrilla por crímenes de lesa humanidad y de guerra y les fijó plazo de 30 días para responder. El secuestro de civiles y la retención de militares son delitos repudiados cometidos por la guerrilla durante el prolongado conflicto



armado del país. Pero el caso N° 03 reviste todavía mayor gravedad, porque se refiere a crímenes perpetrados por las FF. MM. del Estado.<sup>9</sup>

De otro lado, el incremento de la violencia desde el inicio de este gobierno, en zonas de fuerte presencia militar, ha sido aterrador. En abril 2021 el SIVJRNR hizo un llamado a la Defensoría del Pueblo para ponerle fin a la tragedia y registró que, hasta el 31 de diciembre de 2020, 904 líderes/as sociales asesinados, la mayor parte de los cuales se dedicaba a la implementación del AF en los distintos territorios; hasta el 28 de febrero de 2021 había 276 excombatientes asesinados, la mayoría de los cuales había comparecido ante la JEP, lo que en la práctica se convierte en una “barrera de acceso” a la justicia transicional (JEP, 2021b). Pero estas cifras se incrementan semana tras semana.

El carácter represivo y el atropello a los derechos humanos de las Fuerzas Militares se acentuó todavía más con el gobierno de Iván Duque. Durante el proceso de paz desarrollado en La Habana, Juan Manuel Santos logró incorporar a algunas de las figuras más importantes de las Fuerzas Militares al proceso, lo que le dio legitimidad entre este sector. Pero una vez llegado al poder, el nuevo presidente los llamó a calificar servicios y puso en la jefatura militar a los sectores más recalcitrantes y retardatarios, enemigos del acuerdo, muchos de ellos comprometidos en crímenes y delitos contra la población. Lo cierto es que los altos mandos del Ejército y la Policía han sido muy cercanos al proyecto político del uribismo e incluso durante la negociación del AF algunos de ellos se vieron comprometidos en episodios de espionaje y deslealtad con los negociadores del gobierno.

El papel de la Policía Nacional y en particular del Escuadrón Móvil Antidisturbios, ESMAD, frente a la protesta social ha merecido el repudio nacional e internacional. Ha habido insistentes llamados de

<sup>9</sup> Por el contrario, las historias de las víctimas de “falsos positivos” fueron minimizadas, negadas, ocultadas. Eran jóvenes anónimos, sin peso, desconocidos. “No estarían recogiendo café”, justificó el expresidente cuando se destapó el escándalo, en octubre de 2008. El día anterior su gobierno había dicho que los jóvenes habían sido dados de baja en combate.

distintas entidades para que la Policía salga del Ministerio de Defensa y pase al Ministerio del Interior, pero el gobierno se niega a hacerlo. Durante el estallido social, se presentaron múltiples casos de personas asesinadas, desaparecidas, torturadas, heridas, mutiladas, víctimas de violación sexual, en especial jóvenes y la responsabilidad principal por estos delitos es de la Policía y de los civiles armados o paramilitares a su servicio.

## **Conclusión**

En momentos en que esto se escribe, Colombia parece transitar peligrosamente por la senda del autogolpe, que puede sumir al país en una noche todavía más oscura y tenebrosa, como en los tiempos aciagos de Laureano Gómez o de Turbay Ayala. En medio del estallido social, el presidente expidió el Decreto 575, considerado por analistas como una conmoción interior parcial, de facto: elude el control constitucional, ordena la militarización de 8 departamentos y 14 ciudades y establece la subordinación de gobernadores y alcaldes a las FF. MM., amenazándolos con sanciones si no se someten.

Existe una justa preocupación nacional e internacional por que se incremente la vulneración de derechos humanos, detenciones ilegales, allanamientos, torturas, desapariciones, agresiones y muertes de civiles por parte de las Fuerzas Militares. A ella se suma al permanente llamado de entidades como las Naciones Unidas y la Corte Penal Internacional al gobierno de Duque para que implemente de manera integral el AF y proteja la vida de los líderes/as sociales y excombatientes. No obstante, el llamado y la presión internacional no parecen ser suficientes. Sin duda se requiere una mayor presión y firmeza para garantizar las mínimas condiciones democráticas que garanticen la vida, la integridad y los derechos de quienes están al frente de la implementación del acuerdo o quienes ejercen el derecho constitucional a la protesta social.

En medio de un enorme desprestigio, nacional e internacional, la extrema derecha intenta ante todo ganarse a la opinión pública, mostrar que la violencia es ocasionada por quienes protestan y justificar la represión. Sin duda, una estrategia desesperada por aferrarse al poder, a menos de un año de las elecciones presidenciales.

## **Bibliografía**

Ahumada, Consuelo. (2020, enero-marzo). La implementación del Acuerdo de Paz en Colombia: entre la “paz territorial” y la disputa por el territorio. *Problemas del desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, 51(200), 25-47.

Bello, Martha N. (2013). ¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Centro de Memoria Histórica. En <http://www.centrode-memoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/estadisticas.html>

CEPAL. (2016). Panorama social de América Latina. En [www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-de-america-latina-2015](http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-de-america-latina-2015)

Consejo de Estado. (2016, 19 de diciembre). Asunto: Nulidad electoral - Auto que admite la demanda y resuelve sobre la solicitud de medidas cautelares. Resolución del Consejo de Estado sobre el plebiscito. En [http://consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/19-12-2016\\_11001032800020160008100.pdf](http://consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/19-12-2016_11001032800020160008100.pdf)

Cristo, Juan F. y Rivera, Guillermo. (2019). *Disparos a la paz, La historia desconocida de la implementación del acuerdo*. Bogotá: Penguin.

Economistas U. Nacional. (2021, 8 y 9 de junio). *Carta abierta a los actores sociales de Colombia sobre la política tributaria*, Bogotá: S.d.

*El Tiempo*, (2020, 4 de noviembre). Crónica de cómo Pastrana le ganó la Presidencia a Serpa y abrió la puerta para el ascenso de Uribe. En <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/cronica-andres-pastrana-le-gano-presidencia-a-horacio-serpa-y-abrio-las-puertas-para-alvaro-uribe-546850>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2012). Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia Bogotá: El Instituto; Imprenta Nacional de Colombia. En [http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/8beae7804dc8d75abb1efb36b39898f6/1\\_notas\\_sobre\\_la\\_evolucion\\_historica\\_con\\_cubierta\\_1.pdf?MOD=AJPERES](http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/8beae7804dc8d75abb1efb36b39898f6/1_notas_sobre_la_evolucion_historica_con_cubierta_1.pdf?MOD=AJPERES)

Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (2021a). 03 Muertes ilegalmente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado. Los grandes casos de la JEP. En <https://www.jep.gov.co/especiales1/macrocasos/03.html>

Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (2021b). Comité Interinstitucional solicita al Defensor del Pueblo un informe defensorial sobre la situación de líderes, lideresas y excombatientes. En <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Comit%C3%A9-del-SIVJRN-solicita-al-Defensor-del-Pueblo-un-informe-sobre-la-situaci%C3%B3n-de-l%C3%ADderes-sociales-y-excombatientes.aspx>

Ministerio de Defensa, República de Colombia. (2002-2003). Política de Defensa y Seguridad Democrática, p. 12. En [www.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad\\_democratica.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad_democratica.pdf)

*Noticias Canal 1*. (2017, 7 de mayo). Fernando Londoño y Alejandro Ordoñez prometen volver trizas el Acuerdo de Paz. En <https://noticias.canal1.com.co/noticias/fernando-londono-y-alejandro-ordonez-prometen-volver-trizas-el-acuerdo-de-paz/>

OXFAM. (2016). Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. Londres: OXFAM Internacional. En <https://www.oxfam.org/es/informes/radiografia-de-la-desigualdad%3E>

Presidencia de la República de Colombia. (2010). Discurso del presidente Juan Manuel Santos. En [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807\\_15.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx)

*Revista Semana*. (2020, 17 de mayo). ¿Qué es la Operación Bastón y por qué es importante? En <https://www.semana.com/nacion/articulo/que-es-la-operacion-baston-y-por-que-es-importante/671954/>

Rueda, María Isabel. (2021, 24 de mayo) Entrevista a M. Ceballos ¿Por qué se va en pleno paro y con portazo a Uribe? *El Tiempo*. En <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/miguel-ceballos-por-que-se-va-del-gobierno-590362>

Santos Calderón, Enrique. (2014) Así empezó todo. Bogotá: Intermedio Editores.

SIVJRNR. (2019). ¿Qué es el SIVJRNR? En [https://www.jep.gov.co/Infografas/SIVJRNR\\_ES.pdf](https://www.jep.gov.co/Infografas/SIVJRNR_ES.pdf)

Vargas, Alejo. (2010, enero-febrero). La influencia de los poderes ilegales en la política colombiana. *Nueva Sociedad*, 255. En <https://nuso.org/articulo/la-influencia-de-los-poderes-ilegales-en-la-politica-colombiana/>

## Capítulo 14

# Movilizaciones campesinas en medio del paro nacional

Sus formas, reivindicaciones y alcances

*Pedro José Arenas García*

*Las garantías para el derecho a la protesta contenidas en el Acuerdo de Paz fueron parte de los reclamos del movimiento indígena, campesino y afrodescendiente en medio de las protestas vividas en Colombia en 2021.*

**“El estallido social” fue muy distinto del “estallido de emprendimiento” que pregonó el presidente Duque para cuestionar a quienes apoyaron el paro**

El paro nacional convocado por las centrales obreras el pasado 28 de abril dio curso a protestas iniciadas a finales de 2019, y continuadas el 9 de septiembre de 2020, las cuales fueron amplificadas por la violencia policial, que en esas jornadas causó repudio entre amplios sectores de la sociedad. El pliego de peticiones radicado en junio de 2020, por las organizaciones de trabajadores, ante la Presidencia de la República no fue atendido, mientras que una reforma tributaria

devino en malestar general, y la crisis socioeconómica desatada por la pandemia del COVID-19, y el mal manejo de la crisis por parte del gobierno de Iván Duque, fueron parte de la coyuntura que reventó en las calles, liderada por las juventudes urbanas, de barriadas de las principales ciudades, con Cali a la cabeza. En el camino, la Minga Indígena, Campesina, étnica y popular se sumaría, lo mismo que organizaciones agrarias nacionales, y movimientos campesinos con expresión regional que levantaron las banderas del acuerdo de paz.

La Minga Indígena convocada por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) expresó su solidaridad con el estudiantado de Cali y se trasladó a esa ciudad, siendo recibida con alegría por múltiples sectores sociales que se habían vinculado al paro, pero a pesar de que ella había logrado contener manifestaciones que pretendían desbordarse en actos no concertados, y de haber sido un dique contra la violencia, un grupo de personas que se identificó a sí misma como “gente de bien” la atacó con disparos de armas de fuego, al sur de esa ciudad, ante los ojos complacientes de la Policía Nacional, lo cual motivó que los indígenas regresaran a sus parcelas. Adicionalmente, en los territorios indígenas grupos armados estaban aprovechando la salida temporal de las autoridades indígenas para acrecentar su presencia en esas territorialidades del Cauca, lo cual incrementa el nivel de riesgos de las poblaciones.

Por su parte, comunidades campesinas de zonas en las que históricamente el conflicto armado fue agudo, que habían respaldado de manera incondicional el Acuerdo de Paz de 2016, y que se habían movilizado en los éxodos cívicos de los años ochenta, en las marchas cocalerías de los años noventa, en el paro agrario de 2013, y también en contra de las erradicaciones forzadas de cultivos de coca, decidieron sumarse a las protestas, acompañados de población en proceso de reincorporación, excombatientes de las FARC-EP, provenientes de los Espacios Territoriales de Capacitación (ETCR). La mayoría de estas comunidades que también han conformado sus guardias campesinas, se habían hecho partícipes de los acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos, entre los años 2017 y 2018, y se sienten traicionados

por el Gobierno Nacional que no les ha cumplido compromisos, aduciendo que ellas están en áreas de protección del medio ambiente, pero que tampoco les ha resuelto el viejo reclamo por el reconocimiento de la propiedad sobre las tierras ocupadas, a lo que se suma la militarizada “operación Artemisa”<sup>1</sup> que lideran la Fiscalía General y los Ministerios de Ambiente, y de Defensa.

Por ello, durante las protestas de abril de 2021, comunidades campesinas de Nariño, sur de Cauca, Caquetá, Putumayo, Meta, Guaviare, Cesar, Catatumbo y Arauca se vincularon a la protesta nacional. Entre sus demandas se encuentran el cese de la violencia oficial contra el campesinado, el no regreso de las aspersiones aéreas con glifosato, el fin de la operación *artemisa* desencadenada por el gobierno de Duque contra campesinos ocupantes de áreas protegidas so pretexto de la defensa del ambiente, así como el cumplimiento de los acuerdos de sustitución voluntaria y reclamando la incorporación de nuevas familias a estrategias de reducción de cultivos, entre otros temas.

### ***Antecedentes***

En aras de contextualizar la participación de zonas campesinas en el paro de este año, se deben recordar los hechos acaecidos en 1994, cuando en medio de la debilidad del presidente Ernesto Samper, por el escándalo derivado de la penetración de dineros del cartel de Cali como parte del soborno del narcotráfico a su campaña, los Estados Unidos presionaron un plan de lucha contra drogas que finalmente se dirigió contra las comunidades cultivadoras, a las cuales se les acusó de ser financiadoras de la “narcoguerrilla” de las FARC, término acuñado por el Embajador Lewis Tambs.<sup>2</sup> La guerra contra drogas contiene, desde esa época, una estrategia de reducción de la oferta,

<sup>1</sup> Puede verse más información sobre la denominada Operación Artemisa en *Red Prensa Verde* (2021).

<sup>2</sup> Hacia 1985, la embajada de Estados Unidos en Bogotá alertó sobre la “narcoguerrilla”. En 1996, el general del Ejército Harold Bedoya Pizarro señaló que las FARC eran el cartel más grande del mundo (*El Tiempo*, 1996, 19 de septiembre).



bajo la idea de que es posible eliminar todos los cultivos de uso ilícito por medio de la fuerza, pero aún más, de que al atacarse los cultivos se acaba el narcotráfico. Esto ha conllevado riesgos y daños para campesinos, indígenas y afrodescendientes, quienes son realmente los dueños de los cultivos en áreas remotas del país; se han aumentado las conflictividades sociales, y dicha política se volvió combustible para el conflicto armado; generó más victimización; desplazó comunidades, atacó la seguridad alimentaria y, sobre todo, militarizó la vida rural en desmedro de la democracia.

Erróneamente, los “gobiernos neoliberales” –como los llamara en Bolivia el sindicalista cocalero Evo Morales, quien luego fuera presidente de ese país–, creyeron que la reducción de hectáreas significaría un aumento del precio de la cocaína en las calles de Estados Unidos, pero sobre todo que al atacar los cultivos se afectaría la capacidad de los grupos armados. Los estrategias de la política de drogas en Colombia enfocaron sus operaciones en quitar finanzas a los grupos armados, más que en reducir seriamente el mercado de drogas. Se sostuvo que si se reducen los cultivos disminuiría la violencia interna, sin darse cuenta de que su propia estrategia genera más violencia, por el reacomodo de las facciones armadas que disputan el control de las regiones productoras, así como los corredores de movilidad del narcotráfico. Al ser ilegal la cocaína, esta genera altas rentas que son buscadas por feroces fuerzas que llegan a controlar territorios, imponer órdenes sociales, corromper autoridades y establecer reglas de facto sobre la vida de las comunidades, las mismas que el estado dice proteger con su estrategia.

El mercado de drogas está intacto en el mundo, antes que reducirse, se ha ampliado. Así lo ha reconocido el actual embajador de EE. UU. en Colombia Philip S. Goldberg. Según los últimos informes de la Oficina de Drogas de la ONU, la cocaína se distribuye cada vez más en países de África y en Asia, ha crecido su mercado de forma exponencial en Oceanía, se amplía en América Latina y el Caribe, mientras que se mantiene intacto en Europa y los Estados Unidos.

A su vez, el precio de la cocaína al menudeo en las calles de Europa y Estados Unidos permanece estable o a la baja.

Sin embargo, la política en Colombia sigue siendo la de cero tolerancias con los cultivos, más allá de los esfuerzos policiales por aumentar las incautaciones de embarques, destruir laboratorios y producir capturas. En 2021, las autoridades colombianas reportaron que en 2020 habían capturado 505 toneladas de cocaína exportable y que destruyeron más de 130.000 hectáreas de coca. Como un efecto perverso, el aumento de incautaciones y la eliminación de cultivos ha acarreado más siembras (o resiembras) para reponer lo destruido, y un aumento en el precio de la pasta base de cocaína (PBC) en todas las zonas de cultivo en el país. Por ejemplo, en Guaviare, el precio del kilogramo de PBC se mantuvo en 2.200.000 de pesos aproximadamente durante dos décadas, pero en el último año ha escalado hasta 3.400.000 de pesos, lo que indica un salto superior al 50% en dicho precio. Situación parecida se ha observado en Putumayo, donde el kilo promedio se ubica actualmente por encima de los 3.000.000 de pesos.

Los prohibicionistas estiman que es posible usar la fuerza del estado para convencer a los agricultores de renunciar a las cosechas de coca, sin ofrecerles otras alternativas y vendiendo la idea de que con esto el tráfico internacional de drogas disminuye. En el plano interno, el Ministerio de Defensa continúa su retórica de que la erradicación forzada es el medio idóneo para ello. Según Diego Molano, jefe de esa cartera, 106 grupos móviles de erradicación se encuentran en marcha y ellos actuaron en amplias zonas del país, incluso en medio de la pandemia en 2020. Según reportes de varias organizaciones defensoras de derechos humanos, en sus operativos, la fuerza pública se comporta como si las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes fueran enemigos suyos, los consideran financiadores de las guerrillas o población simpatizante de esas organizaciones armadas, lo que a su vez deslegitima todavía más a las autoridades. En ese año, las comunidades denunciaron asesinatos de manifestantes, personas heridas, amenazas e intimidación ocurridas durante

protestas contra la erradicación. En lugares como la vereda Tercer Milenio, ubicada sobre el río Guayabero, jurisdicción de Vistahermosa Meta, ante las protestas de labriegos que se oponían a la erradicación forzada en junio de 2020, ingresó el ESMAD en helicópteros de guerra, en un operativo de grandes proporciones, intimidando a la población, disparando balas de goma y gases lacrimógenos, causando lesiones a periodistas comunitarios y participantes de la manifestación.

Bajo la misma lógica, en otro frente, el gobierno nacional aceleró los trámites para retomar las aspersiones aéreas con glifosato a pesar de las evidencias científicas, ambientales, sanitarias y sociales en contra de esa técnica, lo cual apareció ante el campesinado como una muestra más de la falta de voluntad del presidente Duque por cumplir los acuerdos de paz y atender los compromisos de la sustitución voluntaria de cultivos. Para retomar dichas “fumigaciones con glifosato”, el gobierno debe primero cumplir con los dictámenes de la Corte Constitucional que requiere estudios científicos, un plan de manejo ambiental, análisis de salud en terreno, consultar a comunidades étnicas, contar con un sistema de quejas y reclamos independiente y, mantener en primer plano, la política de sustitución voluntaria de cultivos definida en el Acuerdo de Paz.

La sustitución de cultivos es una política que ha sido superada en otros países que ahora en cambio despliegan programas de desarrollo rural integral. La idea de sustitución implica el cambio de una agricultura por otra, el renunciar a un ingreso generado por unas plantas para dedicarse en adelante a una actividad distinta. En la Mesa de La Habana, cuando se abordó el punto 4 de solución al problema de las drogas ilícitas se convino un fuerte Programa Nacional de Sustitución bajo la premisa de que fuese concertado con las comunidades y mediante pactos voluntarios, al cual se adscribía en la práctica al punto 1 la de Reforma Rural, puesto que las partes consideraron que un programa de esa naturaleza nunca se hizo con toda la seriedad en el país. De esta forma el Acuerdo pretendió contribuir a la reducción de la superficie cultivada con ilícitos, al tiempo que se

desplegaría una política de salud pública para los usuarios de drogas y se perseguiría a las redes nacionales e internacionales que lucran con el negocio del narcotráfico. Y para demostrar que esto era posible se hizo un pilotaje, en el Norte de Antioquia, logrando en poco tiempo, con la participación de funcionarios de gobierno, delegados de FARC –en tránsito a su dejación de armas– con acompañamiento de la ONU, acuerdos con veredas que tomaron la decisión de crearle a tal propuesta. Y aunque este concepto de sustitución quede atrapado en temas más complejos como las condiciones de producción lícita y los mercados globales de cocaína, la sustitución voluntaria y concertada fue acogida con beneplácito en más de 50 municipios, logró eliminar más de 40.000 hectáreas y generar una esperanza para millares de familias. Fue una rápida operación desarrollada, en 2017, completamente pacífica, en la que no hubo necesidad de que se disparara un solo tiro, ni se ejecutaran operaciones militares –policiales, o que implicara amenaza de judicialización para los agricultores. Por primera vez en décadas se crearon instancias participativas que le dieron voz a los “cocaleros” y no cocaleros, así como a los recolectores –obreros de la coca– llamados popularmente “*raspachines*”. El gobierno hizo la promesa de pagar unos subsidios a la familia que arrancara la coca, lo que fue interpretado como un trueque de plata por matas. Las familias que arrancaron su coca vieron pasar uno, dos y tres años sin recibir la almendra del proceso de transición que eran los recursos para proyectos productivos que les permitieran establecer unos ingresos en reemplazo de los dejados atrás.

Estos y otros aspectos, de la política hacia el campo, agenciada por el gobierno nacional, llevaron a que las comunidades campesinas, citadas más arriba en este artículo, se movilaran en medio del Paro Nacional. Adicionalmente, el asesinato de líderes y lideresas, la falta de participación de vocerías comunitarias en los programas derivados del Acuerdo de Paz, los impactos negativos de los Tratados de Libre Comercio y la débil institucionalidad rural hicieron que muchos tuvieran otros motivos para salir a protestar, uniéndose al paro con sus propias reivindicaciones. No deja de sorprender que, en varias

zonas, las protestas fueron para que el gobierno cumpliera acuerdos que ya había suscrito antes con las comunidades, que implemente lo que ya está en el Acuerdo de Paz de 2016, o que atienda asuntos que corresponden a sus obligaciones legales y constitucionales, como el mejoramiento de las vías carretables, para citar solo uno de ellos.

## **Rápido repaso de las protestas campesinas e indígenas asociadas a temas ambientales y del Acuerdo de Paz**

### ***Putumayo***

En Villa Garzón, Putumayo, el 1 de junio el joven campesino, Yordany Rosero Estrella, estudiante de la Universidad del Cauca, fue muerto en medio de las jornadas de protesta y, líderes de ese departamento, acusan al jefe de la Policía Antinarcóticos acantonada en ese municipio de ser la responsable. Cansados de la falta de atención, allí los manifestantes tomaron las instalaciones de los pozos petroleros “Costayaco 10” propiedad de la multinacional canadiense Gran Tierra Energy, en esta localidad, así como las instalaciones del pozo “Colón”, situado en San Miguel, muy cerca del puente internacional en la frontera con Ecuador. La audacia de indígenas y campesinos que protestaron, en Villa Garzón, bloqueando la carretera principal que comunica a ese departamento con el vecino país, y con los departamentos de Huila y Caquetá, obligó a que la multinacional petrolera, al igual que la embajada de ese país, intervinieran ante el riesgo inminente de daños en la infraestructura que pudo haberse desatado de continuar la ofensiva de la Policía. Al mismo tiempo, la protesta que terminó teniendo como epicentro instalaciones petroleras, ejemplifica los riesgos y daños que reiteradamente han denunciado las comunidades por dicha actividad en términos socioambientales. En los años 2000, en el marco del Plan Colombia, la “ayuda” norteamericana se concentró en proteger la infraestructura del oleoducto de la OXY. Luego, con el propósito de garantizar condiciones para

el negocio de hidrocarburos, la “confianza inversionista” promovida desde la Presidencia, consolidó batallones minero-energéticos cuya misionalidad fue cuidar los intereses de las compañías y no necesariamente la seguridad y los derechos de las comunidades. Dicha concepción se extendió con la llamada “locomotora” minera, la cual conllevó nuevas afectaciones para las poblaciones, incluso socavando mecanismos como la consulta previa mediante una estrategia de “diálogo social” desarrollada por ONG contratistas de las empresas y de los ministerios.

En términos sociopolíticos, el resultado de esa protesta denominada “paro andino amazónico” fue una mesa de negociación liderada por el Gobernador con el Ministerio del Interior y casi todas las entidades estatales presentes en Putumayo, cuyo primer tema fue la construcción de un protocolo de garantías para el ejercicio de la protesta.

El ejercicio de construcción del protocolo avanzó hasta convertirse en un Decreto adoptado por las autoridades departamentales, lo cual es un hito en la historia reciente de esa región, al tiempo que un referente para las luchas de otras comunidades en otras zonas del país. Sin embargo, está por verse el grado de cumplimiento y respeto que a tal instrumento brinden las autoridades nacionales y sobre todo la Policía Antinarcoóticos y el Ejército Nacional en operaciones de erradicación, cuando se encuentren con protestas campesinas en oposición a esas operaciones.

### ***Meta - Guaviare***

Por su parte, las comunidades de Meta y Guaviare se movilizaron en protestas solidarias con el Paro Nacional, primero hasta San José del Guaviare, luego a las ciudades de Granada y Villavicencio. En esta última, la protesta se acantonó en un colegio durante cerca de un mes, sin obtener respuesta de parte del gobierno nacional. Un aspecto por destacar se relaciona con la actitud del Alcalde de esa capital del Meta, quien tajantemente ordenó la no intervención del ESMAD,

requirió el acompañamiento de organismos humanitarios como la Procuraduría General, la Defensoría del Pueblo, y de misiones internacionales que trabajan temas de derechos humanos. Empero, la empatía de las autoridades civiles del Meta no respondía a los reclamos de esta movilización, relativos sobre todo a temas de tierras, atención y resolución de la problemática de las familias ocupantes de áreas protegidas, y la discusión sobre la implementación de la Reforma Rural Integral, entre otros, todos aspectos que competen a entidades nacionales, como la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Ambiente, los ministerios de agricultura y defensa, para citar solo algunas. Por esa razón, el campesinado se trasladó a Buenavista, un punto de importancia en la carretera que comunica al Meta con Bogotá. Hasta allí llegó una delegación del gobierno central para una mesa de negociación, la cual se vio dilatada durante semanas. Al final se logró un acta de compromisos sobre las familias acogidas al Programa Nacional de Sustitución (PNIS) que viven fuera de los Parques Nacionales Naturales;<sup>3</sup> sobre población no acogida a dicho programa también ubicada fuera de tales Parques; sobre población habitante de esas áreas pero que había sido vinculada a esa estrategia de sustitución; y sobre quienes no firmaron acuerdos de sustitución y que viven en dichos parques, estableciéndose un conjunto de instancias y plazos sobre el cumplimiento de compromisos para con quienes se acogieron al programa y quienes deban ser incluidos a futuro. Pero en materia de erradicación forzosa de cultivos no hubo acuerdo entre las partes, puesto que los delegados del gobierno sentenciaron la “imposibilidad legal de suspender la erradicación manual forzosa”, lo que era solicitado por los manifestantes.

<sup>3</sup> Para ubicar al lector en esta zona del país se encuentran los parques de La Macarena, Tinigua, Picachos, Nukak y Chiribiquete, siendo los más intervenidos por ocupación humana, los de Picachos, Tinigua y Macarena, estos últimos ubicados entre los departamentos de Caquetá y Meta.

### ***Caquetá - sur de Meta***

En el caso de las protestas adelantadas en Caquetá, debe anotarse que ellas fueron lideradas por una Mesa campesina integrada también por delegados del sur del Meta, representantes de comunidades que habitan en linderos con san Vicente del Caguán. Esta movilización llegó primero a Florencia, pero, ante la falta de atención oportuna, los líderes y lideresas decidieron ubicarse en Altamira, un punto neurálgico de la carretera que conecta al Caquetá con el Huila y Putumayo. Allí se establecieron en carpas e improvisados cambuches demostrando una alta capacidad organizativa y de resistencia, que presionó a las gobernaciones de los dos departamentos para exigir la presencia del gobierno nacional. Desde la coordinación regional se construyó un “pliego por una democracia real”, el cual incluyó once reclamaciones relacionadas con la situación del campesinado y los indígenas en parques nacionales naturales, la participación comunitaria en las decisiones de los PDET, de los PNIS, sobre la reincorporación integral y la puesta en marcha de programas de salud rural, entre otros. Un hecho político clave fue la identificación plena de esta movilización con las exigencias de las protestas en Putumayo en materia de cultivos de coca (sustitución y erradicación), y con Meta en asuntos ambientales. Todas ellas se adhieren a la Agenda Ambiental, Campesina, étnica y popular como espacio de diálogo y construcción de propuestas conjuntas para los tres departamentos de Meta, Caquetá y Guaviare. Se destaca en la Mesa de Negociación que logró los Acuerdos de Altamira (Quintero Arias, 2021),<sup>4</sup> la capacidad de las vocerías campesinas e indígenas en temas como la Ley 2 de 1959 que estableció zonas de reserva forestal, y sobre las Zonas de Reserva Campesina, varias de ellas solicitadas en municipios de Caquetá, a partir de la loable experiencia acumulada por las comunidades del Pato Balsillas, entre las primeras en adoptar esta figura de organización territorial para frenar el avance de la frontera agrícola, en

<sup>4</sup> Un resumen de los temas incluidos en el Acuerdo logrado en Altamira se encuentra publicado en el portal de la *Agencia Prensa Rural* (op. cit.).



1998. Igualmente, se debe destacar la demanda por poner en marcha una zonificación ambiental participativa que permita la planificación de los territorios con los correspondientes recursos y garantías para hacer realidad una actualización de las áreas de especial interés ambiental.

### **Catatumbo**

En esta región, la Asociación campesina del Catatumbo (ASCAMCAT) se dio a la tarea de convocar a otros sectores organizados, como una oportunidad de ampliar la difusión de las problemáticas territoriales, abrir nuevos espacios de interlocución nacional, y respaldar las luchas del resto del movimiento de protesta. Sin contar con las condiciones que le permitieron abanderar un paro regional que duró más de dos meses, en 2013, la ASCAMCAT que enfrenta nuevos desafíos por los factores de persistencia del conflicto que afectan el territorio, logró una confluencia de fuerzas que le permitió finalmente hacerse protagonista denunciando la persecución en contra del movimiento social, la crisis social y humanitaria por las confrontaciones armadas en esa zona, la militarización masiva y permanente en desmedro de la democracia local y los poderes civiles, la amenaza gubernamental por retomar las aspersiones con glifosato, la continuidad de las erradicaciones forzadas, las cuales causaron muertes de campesinos en 2020, la exclusión de las comunidades en la implementación de los PDET, el incumplimiento de la sentencia T -052/17 para constituir la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo, la negativa del gobierno para reinstalar la Mesa de Interlocución y Acuerdo para el Catatumbo MIA-C, y la falta de garantías para líderes y lideresas que defienden los derechos humanos y la implementación del Acuerdo de Paz (Martin Leiton, 2021).<sup>5</sup> Durante el paro se reclamaron también inversiones puntuales para esta zona del país: la pavimentación plena de la vía que comunica La Gabarra con Astilleros, la pavimentación de

<sup>5</sup> Entrevista con Juan Carlos Quintero, vocero de ASCAMCAT.

la vía El Tarra a Tibú, la ampliación de cobertura de electrificación al área rural, sobre todo veredas de Tibú, del área rural de Cúcuta, el Zulía y Sardinata que, a pesar de que están tan cerca de las zonas urbanas del departamento, no cuentan con ese servicio básico.

### **Nariño**

Nariño ha estado en el centro de las noticias referidas a erradicación forzada, pero también por la proliferación de grupos armados luego del Acuerdo de Paz. El 5 de octubre de 2017 en Tandil Tumaco, una vereda ubicada en el seno del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, ocurrió la primera masacre después de la firma de la paz. Esa masacre fue perpetrada por servidores de la Policía Nacional, quienes para repeler una manifestación campesina contra una erradicación forzada dispararon contra los trabajadores de la coca, dejando un saldo de ocho muertos, según la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo. Tumaco en particular ha sido testigo de la expansión de cultivos de coca, como consecuencia del “efecto globo” causado por las fumigaciones en Putumayo en los años 2000. Empero en esa década también experimentó una apuesta departamental de sustitución en el Consejo Comunitario Las Varas, a donde concurrieron la Gobernación y entidades internacionales en un elogiado programa llamado “sí se puede”. En marzo de 2017, luego de nutridas protestas en Llorente, Guayaquina y el sector carretera de Tumaco, allí se vincularon al Programa de sustitución PNIS, más de 10.000 familias que se comprometieron a arrancar sus cultivos de coca. De hecho, entre los años 2017 y 2018, la UNODC reportó una disminución de la coca en Nariño como resultado del compromiso de las familias con el programa. Pero el gobierno central no les cumplió con los proyectos productivos, y tampoco incorporó un enfoque étnico que permitiera una vinculación diferenciada de los consejos comunitarios y los resguardos indígenas en dicha estrategia.

Con estos factores sobre la mesa, representantes de 48 consejos comunitarios afrodescendientes, después de ochenta horas de

negociación, le arrancaron al Gobernador y sus funcionarios, un acuerdo en el que este se compromete a respetar la consulta previa en los planes de erradicación y a efectuar inversiones en salud, educación, infraestructura y vivienda, luego del cual se levantó un bloqueo que ellos tuvieron sobre la vía al mar entre Pasto y Tumaco (Viracachá, 2021).

### ***Otras expresiones del paro nacional***

Otras expresiones del paro se dieron en Cesar, con participación de campesinos organizados por el Comité de Integración del Catatumbo (CISCA), que salieron de sus municipios y se ubicaron en la carretera al mar; con el campesinado que se ubicó en Rosas Cauca por convocatoria del Comité de Integración del Macizo colombiano (CIMA), y por organizaciones que se agrupan con el Coordinador Nacional Agrario (CNA) en Arauca, Casanare y Boyacá. Estas comunidades levantaron banderas nacionales, tales como el reconocimiento de derechos del campesinado, el reclamo por la ratificación del tratado de Escazú, la búsqueda de protección para la agricultura interna del país, la generación de mesas de trabajo que permitan el manejo autónomo de los territorios controlando o prohibiendo la extracción de recursos naturales estratégicos, entre otros, además de la denuncia por la persecución al movimiento social y el pedido de negociación con todos los actores para una paz completa. Pero el gobierno diluyó la atención a estas protestas, lo cual se constituye en un nuevo desconocimiento de espacios de diálogo con los sectores de oposición política.

Como epílogo de la participación de estas regiones en el paro nacional y aunque ella haya sido menos visible ante los medios de prensa debe aplaudirse el ingenio y gallardía de quienes se movilizaron en Putumayo, la rapidez de quienes lo hicieron en Caquetá-Huila, la resistencia de los movilizados de Meta-Guaviare, y la capacidad de convocatoria de quienes marcharon en Catatumbo, entre otros sectores que, vinculados a la protesta, levantaron el cumplimiento del Acuerdo de Paz como bandera. Todo esto como parte de un

acumulado de luchas sociales en sus territorios y como parte de procesos organizativos que buscan ser amplios y con alto impacto en materia de logros.

Es probable que el gobierno hiciera acuerdos en unos sectores y en otros no, lo cual impidió que se unificara un pliego nacional campesino, y las diferencias políticas en el seno del movimiento agrario tampoco facilitaron esa tarea, la cual nadie se propuso. Desactivadas las protestas el gobierno se ha dedicado a lavar su cara ante las comunidades con una agresiva campaña de medios y con la difusión de informes en los que da cuenta de millonarias inversiones realizadas por el presidente Iván Duque en el marco de la denominada “paz con legalidad”. El régimen, del cual hablara en su momento Álvaro Gómez Hurtado, se maquilla, creyéndose vencedor frente a estas jornadas de protesta, pero el malestar ciudadano expresado en las calles y carreteras no cesa, por el contrario, aumenta.

### **Los reiterados incumplimientos gubernamentales a pactos suscritos con comunidades en paro**

La historia de las luchas agrarias evidencia que las comunidades reconocen la importancia de la organización y movilización social a través de la protesta pacífica, como medio para exigir la atención de sus necesidades y como mecanismo de participación ciudadana, con el cual se logra que representantes del estado acudan a mesas de negociación. En ellas se levantan reivindicaciones y se logran acuerdos. De otra forma esto sería imposible, aducen casi siempre los liderazgos de tales protestas.

El estado colombiano destina un presupuesto para el agro 19 veces inferior al que destina a la guerra, según datos conocidos en el trámite del presupuesto general de la nación para el año 2022. Después del intento por implementar un modelo de industrialización por sustitución de importaciones entre los años setenta y ochenta, la apertura económica y las medidas de corte neoliberal adoptadas,

desde inicios de los años noventa, contribuyeron a un escenario en el cual los sectores productivos agrícolas se vieron afectados, al tiempo que los irresolutos problemas de la tierra se vieron agravados por la violencia en los campos con el consecuente desplazamiento forzado hacia ciudades. Por su parte, los cultivos de coca se constituyeron en una “tabla de salvación económica” de los procesos de colonización de corte campesino que se asentaron en los departamentos del norte amazónico. A su vez, la intensificación del conflicto armado y las respuestas estatales, enunciadas al principio de esta nota, convirtieron la economía cocalera en un sistema completo del cual se nutren también las guerrillas. Convertida en economía de guerra el cultivo de coca se hizo trashumante, pasando de la citada región, a “peregrinar” actualmente hacia el Pacífico, los andes y las fronteras de Ecuador, Venezuela y Perú.

Sin tierras, cuestionados por ocupar áreas protegidas, estigmatizados, y sin atención estatal que les brinde oportunidades para sacar adelante sus producciones lícitas, los campesinos salen a protestar periódicamente logrando pactos. Sin embargo, el cumplimiento de cada pacto, posteriormente, tiene que ser reclamado con nuevas movilizaciones y negociaciones. Esto mismo es lo que ahora ocurrió con las protestas de Caquetá, Meta, Guaviare, Putumayo y Catatumbo. Si se lee el contenido de los acuerdos alcanzados, se nota que lo solicitado se encuentra en la letra menuda de los Acuerdos de Paz firmados por el estado colombiano con la extinta guerrilla de las FARC-EP. Pareciera que el destino de las poblaciones, en las cuales con mayor intensidad se ha vivido el conflicto, es seguir protestando cada cuanto para reclamar lo que en nuevos acuerdos acepte la institucionalidad.

De hecho, buena parte de la justificación de las protestas recientes se basa en que bajo el escudo del slogan oficial: “paz con legalidad”, el Gobierno Nacional ha incumplido o cumplido a destiempo los compromisos asumidos en el Acuerdo de Paz, así como los pactos asumidos con las comunidades en el marco del PNIS. Incluso, a pesar de que los mecanismos de participación tienen reconocimiento legal, ha sido necesario que las comunidades exijan su derecho a la

participación en la toma de decisiones de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) o en los asuntos relativos a las víctimas. La protesta ha tenido que plantear el respeto del derecho a la protesta y exigir garantías para su desarrollo pidiendo alto grado de acompañamiento internacional, dado que quien gobierna diciendo que cumple la ley no necesariamente lo hace. La consigna de paz con legalidad aparece, así como un ropaje que en varios aspectos culminaba desconociendo la ley en materia de derechos como el de la participación.

### **Continuidades y rupturas: escenario próximo**

Se abordan aquí al menos tres asuntos que estuvieron en la médula de las protestas recientes del lado campesino en el paro. Por un lado la concepción de consolidación territorial que contempla a la fuerza pública como vanguardia en las “intervenciones estatales” en las zonas rurales de los departamentos que se movilizaron; por otro lo relativo al medio ambiente en donde por un lado va la criminalización de colonos y por el otro la problemática de tierras; y en tercer lugar la disputa por el derecho a la participación comunitaria y popular en las decisiones asociadas a lo que queda del Acuerdo de Paz en el caso concreto de los PDET.

Teniendo en cuenta que Estados Unidos aporta recursos año tras año para la guerra contra drogas, lo cual se traduce en dólares de los contribuyentes –de los ciudadanos de ese país– para la Policía, el Ejército y la Fiscalía, y que luego del fracaso de la “moción de censura” ensayada por la oposición, contra el ministro de defensa Diego Molano en el Senado de Colombia, en medio de las protestas, la fuerza pública sale fortalecida de la coyuntura actual. En su lógica que no es la misma de la ciudadanía. La cosmética reforma adelantada por la Policía no contempla los temas de fondo solicitados durante las protestas. Se espera un rol más protagónico de las fuerzas de seguridad y la concepción militar en los temas ambientales, de

seguridad ciudadana, sobre el control de territorios bajo la consigna de “zonas libres de coca”, entre otros aspectos. La sección de narcóticos de la Embajada en Bogotá sigue asesorando al Ministerio de Defensa en programas para la aplicación de la ley en zonas remotas. La asistencia económica de los Estados Unidos también llega a través de la Agencia para la Cooperación USAID, pero no su acción no se encuentra articulada con los programas de sustitución voluntaria del Acuerdo de Paz. El programa PNIS que vinculó a 100.000 familias no cuenta con el respaldo económico del gobierno de los EE. UU., pues el Departamento de Estado aduce que no pueden hacerlo dado, que las FARC aún están en la lista de organizaciones terroristas. Esto a pesar del cambio de nombre de la fuerza de reincorporados que ahora se denomina “comunes”. Pero mientras ello ocurre, la Embajada si apoya la creación de batallones antidrogas, de bases policiales antinarcóticos, fortalece con tecnologías y equipos dichas instalaciones y terminan apoyando los programas de erradicación forzada terrestre de cultivos. A la par, Estados Unidos espera que el gobierno de Duque vuelva a las aspersiones con glifosato, y aunque diga públicamente que esa es una decisión soberana de Colombia, se conoce la utilización de las cifras de cultivos como parte de su juego político para hacer caer al régimen de Venezuela.

El presidente de la República mantiene intactas las políticas que causaron las protestas. El partido de gobierno, el Centro Democrático, también es claro en señalar que el Acuerdo de Paz no es de sus afectos. En recientes declaraciones públicas, su mentor, el expresidente Álvaro Uribe, ha estigmatizado nuevamente a las víctimas que podrían ser elegidas con cargo a las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz (CETP), a raíz del cumplimiento por parte de los presidentes de Senado y Cámara, de las órdenes del Consejo de Estado y la Corte Constitucional en este sentido. Por otra parte, el Consejero Emilio Archila desconoce las voces que desde los territorios señalan que parte de la responsabilidad de homicidios de líderes sociales y reincorporados se debe a los incumplimientos y retrasos del gobierno en los temas de paz. En este orden de ideas, las políticas

sobre erradicación forzada, sustitución de cultivos, familias campesinas ocupantes de áreas protegidas, así como las acciones minero-energéticas continuarán.

El gobierno nacional sigue endilgando la responsabilidad del mal desempeño del PNIS a la administración de Juan Manuel Santos, tres años después de culminado su periodo. Le acusa de haber prometido en falso, de no haber planificado el programa, de no haber previsto su financiación y de comprometerse a “regalar plata” a quienes se dedicaban a la ilegalidad. Hernando Londoño, director del PNIS, ha dicho a los participantes del programa, en reiteradas ocasiones, que “agradezcan que el presidente les está dando un regalo”. Igualmente, ese programa sigue midiendo su éxito en el número de hectáreas arrancadas por las familias y no en el grado de desarrollo que se ha proveído a ellas y sus territorios. Así las cosas, en medio de un ambiente fiscal adverso, el cumplimiento pleno y rápido de los compromisos del PNIS, no es una prioridad. En cambio, la erradicación manual forzosa si está a la orden del día. El pasado 26 de junio el Ministerio de Defensa reiteró los compromisos de esa entidad con metas de destrucción de cultivos, lo cual se encontrará con la oposición y bloqueo de parte de comunidades campesinas, indígenas y afros que obtienen ingresos de la coca y que no están dispuestos a tolerar su pérdida de no contar con otras opciones.

Una situación paradójica en que se encuentra la política contra los cultivos es que el país llegó al punto en el que pueden reducirse hectáreas, pero producirse más cocaína. La UNODC ha llamado a revisar los indicadores de mera reducción de superficie, a pensar en la producción como una economía completa, a considerar el mercado de cocaína que ya supera los 20 millones de consumidores en el mundo, y los valores agregados que se generan en esa cadena. Especialmente, es necesario revisar el incremento de la productividad registrado por esa entidad en unos enclaves productivos: 14% en la producción de hoja y 22% en producción de pasta base de coca, entre otros. En campo, observadores independientes han expuesto el tema de los rendimientos, desde hace años. Las técnicas de siembra, las



mejoras en el manejo de las plantas, la densidad de plantas por hectárea, el alcaloide que se extrae en mejor cantidad según la variedad utilizada, y las mejores técnicas de procesamiento hacen que la erradicación se convierta en una pérdida de tiempo, dinero y legitimidad de las instituciones.

En segundo término, una situación similar se presenta con la continuidad de la Operación Artemisa en cabeza de la Fiscalía y los ministerios de defensa y ambiente. Sacar de las áreas protegidas a sus ocupantes es un propósito plausible. Sin embargo, la problemática ambiental que es consecuencia de los altos niveles de deforestación tiene causas mayores a las de perseguir a campesinos colonos. En reciente informe del IDEAM se da cuenta de que más de 700.000 hectáreas de bosque amazónico han sido destruidas después del Acuerdo de Paz. Curiosamente, medios de prensa han reportado como un efecto adverso de la paz, la salida de FARC de territorios en los que sus tropas fungían como autoridad ambiental. Dado que la institucionalidad ambiental no cumple su papel, y a que el estado es incapaz de controlar el avance de la frontera agrícola (aspecto al que se había comprometido en el Acuerdo de Paz) periodistas e investigadores parecieran extrañar el rol que antes cumplían los guerrilleros. Un sinnúmero de carreteras, potreros, vacas y alambradas ocupan el paisaje y asustan a los ambientalistas. Detrás se encuentran intereses mafiosos que acaparan tierra “baldía” movidos por un modelo de desarrollo que demanda y apetece carne de res, y por un sistema de trasvase de recursos ilegales a la adquisición de tierras baratas o boscosas que se convierten en pastizales, en lugares donde no se pagan impuestos y nunca llega la ley. Pero Duque y sus funcionarios insisten en señalar a los campesinos como criminales ambientales, acusando a los cultivos ilícitos como los responsables y a las guerrillas disidentes como el soporte de esas actividades.

Por último, sobre de los PDET, uno de los aspectos en los que ha trabajado la Agencia de Renovación del Territorio (ART), el gobierno reformuló los Órganos Colegiados de Administración Directa (OCAD) los cuales habían sido creados por Santos. Estos OCAD se financian

con las regalías provenientes de la actividad minera y petrolera. También Duque logró que el Congreso le aprobara vigencia futuras, figura legal que le permite al actual presidente comprometer recursos de los OCAD que estaban destinados a los años siguientes a su periodo. Para hacerlo también introdujo la particularidad de un OCAD PAZ, figura que le permite destinar presupuesto de las regalías a las tareas de la paz, siempre que se encuentren priorizadas en los PDET. La participación comunitaria concitada en la construcción de los PDET y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), a través de centenares de asambleas veredales y de grupos motor (con liderazgos locales), fue abandonada a favor de la tecnocracia que fue contratada para estructurar una hoja de ruta única en la que, como lo denunció ASCAMCAT, fueron excluidas las comunidades. Ad portas de un nuevo proceso electoral, las inversiones aprobadas por los OCAD PAZ en todo el país reflejan poco del espíritu de los PDET previstos en la Mesa de La Habana. Al contrario, sin participación ciudadana, las decisiones son tomadas en Bogotá por la ART, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y el ministerio respectivo. Las mayorías del Congreso aplaudieron de pie el discurso presidencial, el pasado 20 de julio, en la instalación de la última legislatura de este periodo constitucional. Esas mayorías tienen razón en dar la espalda a las protestas que duraron tres meses, pues el modelo de asignación de partidas regionales o “cupos indicativos”, el eufemismo con que se disfrazan los “auxilios parlamentarios” prohibidos por la Constituyente de 1991, realmente les favorece mucho a los congresistas. Las inversiones concentradas en obras tales como carreteras, electrificación y otras infraestructuras, importantes en sí mismas, representan el interés de la burocracia por cumplir metas de gobierno, de las elites regionales que tienen un apetito voraz por la contratación de este tipo de obras, y reflejan el poco interés por la reconversión de condiciones socioeconómicas en que viven las comunidades que históricamente más padecieron el conflicto. De hecho, el número de proyectos sociales destinados a mujeres, jóvenes y aspectos productivos es muy inferior a los recursos asignados a pavimentación de vías. La participación en las decisiones,

los mecanismos de veeduría y control social, así como la rendición de cuentas, seguirán esperando, al menos mientras dure el presente gobierno. Esto último pondrá la disputa por la paz (otra vez) en el escenario electoral, en donde se demandan garantías de la Registraduría para que las comunidades que nunca pudieron participar, esta vez lo hagan.

## **Bibliografía**

*El Tiempo*. (1996, 19 de septiembre). Desde 1985 EE. UU. alertó a Colombia sobre narcoguerrilla: Gelbard. En <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-505214>

Martin Leiton, Ángela. (2021, 31 de mayo). Cumplimiento del Acuerdo de Paz e implementación del PNIS, entre las peticiones del Catatumbo. *El Espectador*. En <https://www.elespectador.com/colombia/cumplimiento-del-acuerdo-de-paz-e-implementacion-del-pnis-entre-las-peticiones-del-catatumbo/>

Quintero Arias, José M. (2021, 5 de julio). Los acuerdos de Altamira (Huila), parte 2. *Agencia Prensa Rural*. En [https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article26925&fbclid=IwAR1L2PwYJRNUMy-yYKMJbEG\\_Lf4PErQ18407Vm6ghpr7kFLcbVLUNVojGDA](https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article26925&fbclid=IwAR1L2PwYJRNUMy-yYKMJbEG_Lf4PErQ18407Vm6ghpr7kFLcbVLUNVojGDA)

*Red Prensa Verde* (RPV). (2021, 13 de marzo). Gobierno insiste en operaciones militares sin llegar a responsables. En <https://redprensaverde.org/tag/operacion-artemisa/>

Viracachá, Winston. (2021, 30 de mayo). Consejos comunitarios del Pacífico nariñense levantan bloqueo en la vía al mar tras acuerdo. En <https://www.bluradio.com/blu360/pacifico/consejos-comunitarios-del-pacifico-narinense-levantan-bloqueo-en-la-via-al-mar-tras-acuerdo>

## Capítulo 15

# Entre trizas y cenizas: movilización social en el posacuerdo

*Mauricio Archila y Martha Cecilia García*

*La participación ciudadana es el fundamento de todos los acuerdos que constituyen el Acuerdo Final. Participación en general de la sociedad en la construcción de la paz y participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios, que es además una garantía de transparencia (...) la participación y el diálogo entre los diferentes sectores de la sociedad contribuyen a la construcción de confianza y a la promoción de una cultura de tolerancia, respeto y convivencia en general, que es el objetivo de todos los acuerdos*

Acuerdos de La Habana, punto 2.

Hace unos años, justo recién se habían firmado los acuerdos de La Habana, escribíamos que, además de contrastar la euforia internacional por dichos acuerdos con la notoria apatía con que se recibieron en el país, aparentemente no convergían los caminos de la paz y de la protesta social (Archila, 2017, p. 31). En ese momento nos encargamos de mostrar que esas sendas sí se encontraban en varios puntos, pues los movimientos sociales en general respaldaban la negociación política del conflicto armado y, aunque en La Habana no

se pactó una agenda social sino la dejación de las armas por parte de la guerrilla más antigua y numerosa del continente, los acuerdos contenían una cierta proyección social y unos procedimientos democráticos para adelantarla. Les correspondía a los movimientos sociales impulsar esa agenda para cerrar el gran vacío reivindicativo no explícitamente atendido por los firmantes, para así aclimatar realmente una paz estable y duradera.

Para concretar el punto 2.2 del Acuerdo Final entre el Estado colombiano y las FARC-EP (“Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas”), las partes encargaron al Consejo Nacional de Participación Ciudadana, con el apoyo de Foro Nacional por Colombia, Viva la Ciudadanía y CINEP-Programa por la Paz, de coordinar un proceso participativo para construir una Ley Estatutaria de garantías de promoción de la participación ciudadana y para el ejercicio del derecho a la movilización y la protesta social. De esta forma, entre el 21 y el 31 de marzo de 2017, se llevaron a cabo seis foros regionales y uno nacional para dar curso a una deliberación plural sobre mecanismos democráticos de participación ciudadana. Estos eventos, más una consulta en línea, dieron la posibilidad de recolectar insumos que permitieron identificar los lineamientos generales y las propuestas que debería contener la mencionada Ley Estatutaria. Según reportábamos en un texto al respecto, en los siete eventos y en la consulta en línea participaron 2.500 personas en representación de 1.541 organizaciones de los 32 departamentos del país, pertenecientes a los más variados sectores sociales y populares (García y Restrepo, 2017).

Los participantes en ese proceso analizaron, debatieron e hicieron propuestas alrededor de los contenidos en el punto 2.2 del Acuerdo Final, especialmente en cuanto a las exigencias de un Estado que apoyara la organización y movilización social sin cercenar la autonomía popular; el reconocimiento de la diversidad y pluralidad social del país; más información y control ciudadano sobre la actividad estatal; y garantías para la protección de los líderes y las

lideresas sociales. Pero, como suele ocurrir en Colombia, estas propuestas entraron en los laberintos burocráticos del Congreso y el mismo gobierno de Juan Manuel Santos en sus estertores descuidó la tarea de impulsar la proyectada Ley Estatutaria, que ni siquiera se quedó en el papel, pues los lineamientos no fueron tenidos en cuenta. Esto tuvo grandes consecuencias perjudiciales para el país, pues contenía mecanismos de participación y convivencia que le hubieran ahorrado muchos costos y muertos en estos tiempos de posacuerdo.

Hoy, cinco años después constatamos el divorcio entre las expectativas internacionales por los acuerdos de La Habana y la dura realidad política nacional signada por un gobierno que quiso hacerlos trizas, lo que nos hace más escépticos sobre los logros ciudadanos en torno a la paz. La agenda social sigue pospuesta y no en vano los recientes estallidos multitudinarios tienen como uno de los puntos de reclamo el cumplimiento de los Acuerdos de La Habana.

Para entender los avatares de la paz y la movilización social vamos a considerar las grandes tendencias de las luchas sociales en Colombia, contrastando un periodo histórico (1975-2015) de la Base de Datos de Luchas Sociales (BDLS) del CINEP –nuestra fuente– con los últimos cinco años.<sup>1</sup> Luego extraeremos unas lecciones de esas trayectorias para cerrar con unas conclusiones muy ligadas a la coyuntura que vive el país con el paro nacional de 2021 iniciado el 28 de abril (28A).

## **Las luchas sociales en los últimos cinco años**

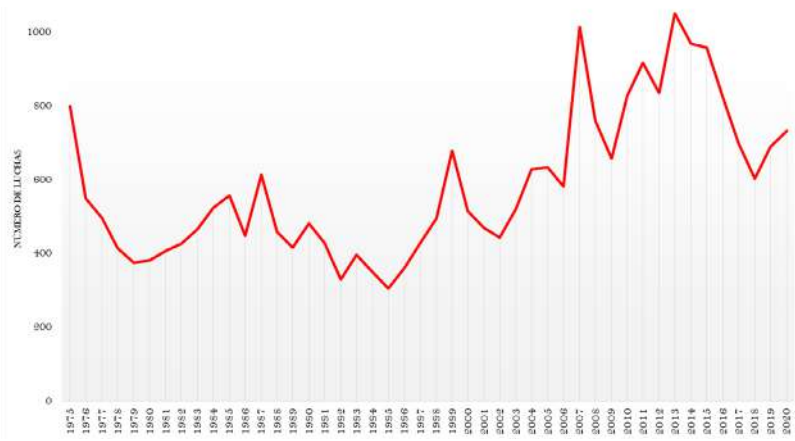
Como se observa en el gráfico 1 –que mide el número de protestas, no de participantes por la dificultad de contabilizarlos con rigor–, desde 2007 se inicia un ciclo de alza en las movilizaciones con

<sup>1</sup> No se incluye 2021 por no estar consolidadas las cifras, pero parece ser un año alto en movilizaciones especialmente desde el paro nacional iniciado el 28 de abril.

algunos vaivenes, que tiene a 2013 como el mayor punto de toda la serie histórica con 1.051 registros. A partir de ese año, y a pesar del bajón en 2018, el promedio de protestas en Colombia aumenta, lo que expresa que, de alguna manera, se perdió el miedo a protestar, un logro de por sí de los acuerdos de paz. En efecto, el estigma de la protesta como expresión de la subversión, si bien no ha desaparecido del todo y se mantiene vivo en algunas mentes de derecha y sectores de las fuerzas militares que siguen viviendo en los tiempos de la Guerra Fría, ya no obra en el imaginario del ciudadano promedio y sobre todo en el protestatario que sale a la calle a expresarse con más libertad.

Algo que no se refleja en el gráfico es la aparición de estallidos sociales como el 21 de noviembre (21N) de 2019, 9 y 10 de septiembre de 2020 y el paro nacional de 2021 (28A) que duró más de 40 días. Hablamos de “estallidos” sociales porque son más que una mera jornada o un ciclo de protesta en los que se condensa un plural y diverso malestar social con repertorios sostenidos y radicales de lucha como son los bloqueos de vías en puntos de encuentro –que terminan siendo verdaderas barricadas en las periferias urbanas o en los cruces de caminos–, que se resignifican por las actividades solidarias que allí se llevan a cabo, como las ollas comunitarias, la atención a heridos y lesionados, las asambleas y debates en torno a las reivindicaciones locales, y se denominan con nombres más combativos como ha ocurrido, por ejemplo, con Puerto Rellena, en Cali, hoy llamado Puerto Resistencia, o en Bogotá con el Portal de las Américas hoy nombrado como El Portal de la Resistencia.

Gráfico 1. Trayectoria de las luchas sociales en Colombia 1975-2020



Fuente: BDLS (CINER, 1975-2020).

Y hablando de repertorios, como se observa en los gráficos 2 y 3, hay un notorio aumento de la movilización mientras disminuye el paro o la huelga, que era la clásica forma de protesta aportada históricamente por el movimiento obrero. Esta tendencia se insinuaba desde los años noventa, pero se ratifica en el último quinquenio. También aumentan los bloqueos de vías, que es uno de los repertorios más contenciosos. En cambio, disminuyen dramáticamente las invasiones de tierras rurales o de suelos urbanos, así como la toma de entidades. Las otras modalidades de lucha social mantienen su tendencia histórica. Es muy temprano hablar de un cambio definitivo en los repertorios de protesta, pero hay rasgos de una mutación interesante que debemos analizar.

Aunque la dinámica de la protesta en Colombia es por lo común pacífica –por ejemplo, los disturbios no pasan del 3% del total de los registros–, hay estallidos en los que se rebosa la copa, como pudo ocurrir en los últimos años, especialmente en el 28A. Parecería que, si bien la movilización –desfiles, manifestaciones, marchas, plantones,



paradas, mítines— es el repertorio al que más acuden los protestatarios en Colombia, ante un cierre político como el que encarna el gobierno de Iván Duque con su incapacidad de negociar, se recurre a formas más contenciosas de lucha, especialmente el bloqueo de vías que termina teniendo un efecto multiplicador al impedir el transporte y la movilidad de personas y mercancías, con lo que se afecta directamente la economía, perjudicando a toda la población y no necesariamente a los más ricos.

### Gráficos 2 y 3

Tipo de lucha 1975-2015



Tipo de lucha 2016-2020



Fuente: BDLS (CINER, 1975-2020).

En concreto, ante el último paro, la exacerbación de las carencias estructurales de la sociedad colombiana por el mal manejo gubernamental de la pandemia hizo explotar la ira popular, la que se agudizó por la brutal respuesta policial. Como lo analizamos en un trabajo previo (Archila, 2019), la Policía en Colombia hace parte de las fuerzas armadas desde 1948 y se ha visto crecientemente involucrada en labores militares como la lucha contra el narcotráfico y las guerrillas, suplantando a veces al Ejército, y en cualquier caso confundiendo las funciones de uno y otra. Además de tener una cultura de restauración del orden, durante mucho tiempo la Policía Nacional fue alimentada por la ideología anticomunista de guerra fría que se revive por momentos con gobiernos autoritarios como el actual. El talante ideológico del gobernante de turno marca mucho los rumbos concretos de las fuerzas del orden, incluida la Policía. Y aunque se había avanzado en la educación en derechos humanos, por momentos esta nueva orientación se oculta tras la urgencia de mantener el orden, hasta hacer uso desproporcionado de la fuerza. Recientemente la Policía ha tenido un gran crecimiento, en especial desde el cambio de siglo y hoy tiene cerca de 160.000 integrantes, cuando en 1958 eran 22.000.<sup>2</sup>

Los desbordes sostenidos en los recientes estallidos sociales sin duda han causado daños en personas y objetos. Las fuerzas de derecha suelen atribuir esa violencia de la multitud a unos pocos infiltrados en la protesta a los que llama “vándalos”. Consideramos que es una categoría inadecuada, pues descalifica y convierte en enemigo a quien protesta con el fin de aniquilarlo (Serrano, 1997). Con esta atribución de la lógica de la movilización a agentes externos o internos infiltrados, llamados genéricamente “terroristas” o “vándalos”, el gobierno de Duque y los partidos que lo rodean, buscan revivir la Guerra Fría construyendo un enemigo que quiere destruir la nación.

<sup>2</sup> Es la segunda fuerza armada, después del Ejército que cuenta con unos 220.000 miembros. Por su parte, el ESMAD (Escuadrón Antimotines) tiene casi 4.000 integrantes, triplicando el número con el que se originó en 1999 (Archila, 2019, pp. 101, 117).

Así se le niega legitimidad política a la protesta y se ignoran sus reivindicaciones.

Como lo señala el sociólogo catalán Manuel Castells (2019), la emergencia global de explosiones sociales que, no son movimientos articulados en torno a proyectos que intenten transformar la cultura o las instituciones, sino eventos que se presentan porque,

simplemente la gente no puede más y explota, y explota en algunos lugares con violencia limitada, y en otros con violencia más extrema. Esta violencia no es de provocadores profesionales, los hay y hay infiltrados y hay vándalos, pero no es lo esencial. Lo esencial es cuando una fracción de un movimiento mucho más amplio, democrático, pacífico no puede más y, entonces, se enfrenta con la policía. No piensen que esto va a pasar. No piensen que cierran los ojos y el mal sueño va a desaparecer. [Esto tiene] causas muy profundas que las tienen que encontrar ustedes y ustedes tienen que encontrar las soluciones. Pero no pasen de puntillas sobre esto, y que no piense nadie que con cuatro medidas de algún tipo esto ya está [arreglado].

No todo desborde popular es entendible y menos justificable, pero siguiendo a los historiadores marxistas británicos, hay que saber oír a una multitud que no consideramos manipulada ni irracional, por el contrario, es activa y tiene sus lógicas de comportamiento. Tanto en septiembre de 2020 como en el paro de 2021, la multitud tenía objetivos definidos especialmente los relacionados con la represión –los CAI (Centros de Atención Inmediata), cámaras, tanquetas y vehículos policiales–; los espacios públicos asociados al poder estatal –edificios oficiales y transporte público<sup>3</sup> o al poder económico –bancos y grandes comercios–; y estatuas –contra el poder simbólico colonizadores o represores.

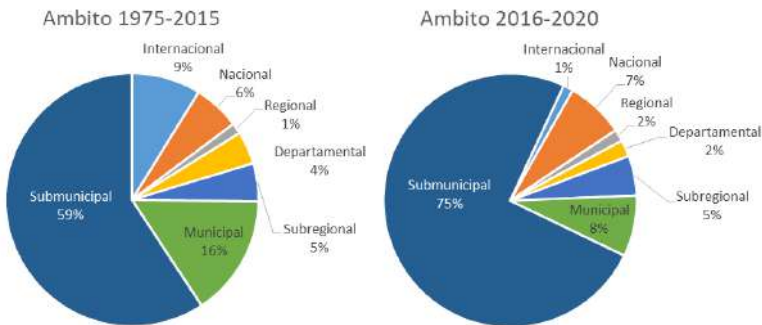
Este derribamiento de estatuas de conquistadores o símbolos del poder, o la resignificación de espacios de culto patrio como el

<sup>3</sup> Ha habido especial confrontación en algunos portales de transporte masivos utilizados –así fuera temporalmente– como lugares de detención policial. Tal parece ser el caso del Portal de las Américas en la localidad de Kennedy en Bogotá.

Monumento a los Héroes en Bogotá, nos muestra un nuevo “repertorio” de la lucha social. Desde cuando los Misak derribaron la estatua de Sebastián de Belalcázar en Popayán el 16 de septiembre de 2020 se han dado varios actos en ese sentido. No están lejos de lo ocurrido en el mundo especialmente desde el asesinato de George Floyd en Estados Unidos y el ataque a figuras que encarnaban el esclavismo y el colonialismo, entre ellos el mismo Cristóbal Colón. En forma simbólica el 28A se inició en Cali –la ciudad más agitada y la que ha recibido mayor violencia estatal– con el temprano derribamiento de la estatua de Belalcázar, fundador también de esta ciudad y figura conquistadora en el sur del país. Estos actos o algunos retiros preventivos de estatuas para evitar su destrucción nos llevan a nuevas disputas por el pasado, en este caso por parte de los indígenas, quienes con su memoria larga (Rivera, 1984) nos muestran la continuidad entre el pasado colonial y el poscolonial en términos de dominación.

En cuanto al ámbito de la protesta (gráficos 4 y 5), en el periodo posacuerdo se nota un aumento en las luchas que se presentan en el nivel submunicipal. Si bien ya era mayoritaria históricamente, al menos desde 1975, esta presencia se acentúa en el último lustro. Esto puede estar relacionado con una tendencia a una mayor fragmentación de la protesta y, paralelamente, a la lenta desaparición de organizaciones departamentales o regionales, e incluso nacionales, que tenían capacidad para articular las demandas en ámbitos más amplios. De esta forma el Estado en manos de las derechas logra desmontar las protestas de cobertura nacional, desvirtuando una idea central de los acuerdos de paz, como era incentivar la amplia participación ciudadana.

### Gráficos 4 y 5



Fuente: BDLS (CINER, 1975-2020).

Muy dramática es también la disminución de las protestas en el ámbito internacional. No tenemos explicación en el momento, salvo que tal vez se está retornando al tradicional ensimismamiento de la sociedad colombiana. Contrasta esta constatación con el impacto que en nuestro medio tienen algunas protestas globales, especialmente continentales, y la acogida que aquí han tenido repertorios y aspectos performáticos de la protesta como es el caso del himno feminista “Un violador en tu camino”, creado por el colectivo feminista de Valparaíso, Chile, “Las Tesis”.

Sobre los actores (gráficos 6 y 7) constatamos que el histórico cambio de protagonismos de los sectores con identidad de clase como los asalariados y los campesinos hacia actores policlasistas como los pobladores urbanos o los ambientalistas, no es tan dramático como lo pensamos en el cambio de siglo (Archila, 2004). De hecho, asalariados y campesinos revivieron con fuerza en 2013 y se han mantenido con cierta visibilidad en las recientes luchas sociales en el país. Además, siguen siendo los grandes convocantes de las movilizaciones masivas. Pero no son los mismos que protestaban hace medio siglo o a inicios del milenio: ahora se observa no tanto a los jornaleros y “*raspachines*”, sino a pequeños y medianos campesinos

de zonas relativamente consolidadas de agricultura comercial como el altiplano cundiboyacense o la zona cafetera.<sup>4</sup> En cuanto a los trabajadores sobresalen los estatales, especialmente el magisterio y los del sector de la salud, y los vinculados a las industrias minero-energéticas como el petróleo, carbón o níquel. Los estudiantes, el otro actor clásico de las luchas sociales en Colombia, mantienen su visibilidad promedio en el último quinquenio, lo que no oculta su papel protagónico y solidario en las movilizaciones de otros sectores poblacionales o en los estallidos sociales.

Otros aspectos que sobresalen en los gráficos 6 y 7 es que disminuye la participación de las víctimas que había crecido entre mediados de los años noventa y la primera década de este siglo. Tal vez, esto se deba a la centralidad que tienen las víctimas para el Sistema de Verdad Justicia Reparación y no Repetición, uno de cuyos objetivos es lograr la mayor satisfacción posible de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

En cambio, sube la visibilidad de los trabajadores independientes o por cuenta propia, en una proporción similar a la disminución de la de los asalariados, lo que es consistente con las consecuencias de la implantación del modelo neoliberal de desarrollo que afecta el empleo formal, desregula las condiciones de contratación y pago, y atenta contra el trabajo digno.

También aumenta la visibilidad de los grupos étnicos. Si bien en términos estadísticos parece ser un incremento leve, adquiere más relevancia cuando se tiene en cuenta el número absoluto de sus integrantes, especialmente entre los indígenas, quienes constituyen el 3% de la población, pero adelantan casi el 5% de las protestas. Estos actores realizan acciones sociales contenciosas desde el siglo pasado,

<sup>4</sup> Sin embargo, el paro del Catatumbo de 2013 fue protagonizado por cocaleros, y campesinos de varias zonas del país (Meta, Guaviare, Norte de Santander y Antioquia) han estado protestando en contra de la erradicación forzosa y ante el anuncio del reinicio de las fumigaciones aéreas con glifosato. También son estos campesinos quienes han venido exigiendo el cumplimiento del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), producto del Acuerdo de Paz.

cuando tempranamente se organizaron regional y nacionalmente, pero se hacen más visibles en el nuevo siglo cuando, con sus notorias mingas, ejercen control territorial contra todos los actores armados y se desplazan, a veces triunfalmente, a los centros de poder regionales como Cali o nacionales como Bogotá.

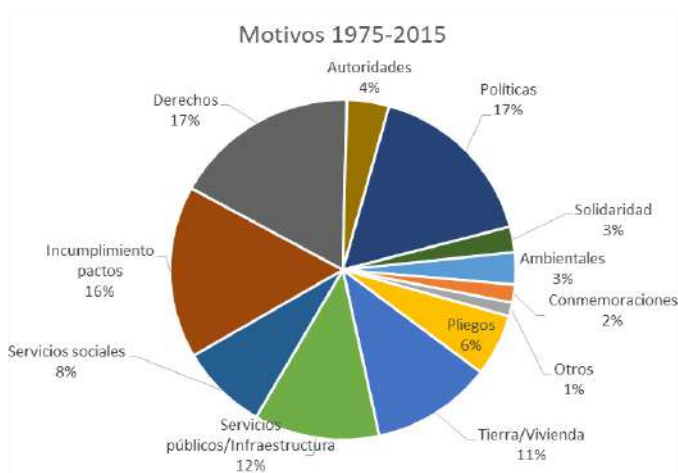
### Gráficos 6 y 7



Fuente: BDLS (CINEP, 1975-2020).

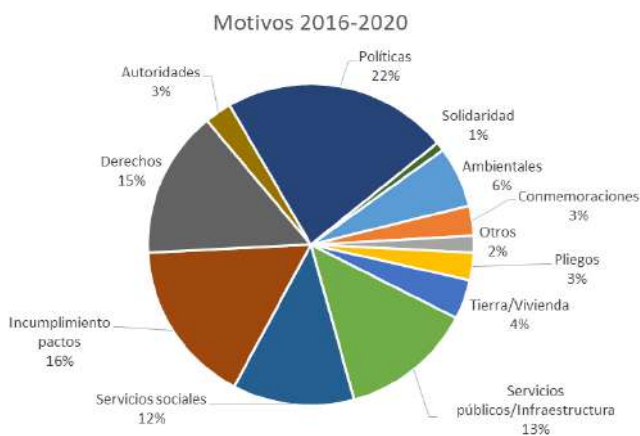
Los últimos eventos de protesta también nos hacen pensar que en Colombia, como en el resto del mundo, se está produciendo un cambio generacional que impulsa una nueva visión de la política, más proclive a la acción directa que a la electoral, con formas assemblearias horizontales que rompen con la verticalidad de las tradicionales organizaciones gremiales y sindicales, desconfía de las instituciones y del Estado, mientras le apuesta a la solidaridad, se nutre de las redes y crea un lenguaje propio. No son los estudiantes, de quienes ya hablamos, sino los y las jóvenes que no tienen trabajo, ni estudio, ni seguridad social, los “ni-ni” que han sido tan visibles en los recientes estallidos sociales. El actual gobierno dice escucharlos, pero con la idea de debilitar las organizaciones nacionales más consolidadas que se expresan en el Comité Nacional de Paro. En realidad, es un mero manejo instrumental para sofocar el estallido social, pues en concreto poco le ofrece a esta nueva generación.

Gráfico 8



Fuente: BDLs (CINER, 1975-2020).

Gráfico 9



Fuente: BDLs (CINER, 1975-2020).



En cuanto a las demandas de las protestas (gráficos 8 y 9) se observan algunas trayectorias que reflejan continuidades históricas con mutaciones coyunturales. Así, de una parte, se duplican las luchas por motivos ambientales, y aumenta la oposición a medidas políticas en los distintos niveles, así como la demanda de servicios sociales –educación y salud, principalmente–, mientras disminuyen a la mitad las ocasionadas por pliegos laborales no dirimidos, y por la tierra o vivienda. Entonces observamos que hay tendencias estructurales ligadas con el modelo de desarrollo asentado en el extractivismo y caracterizado por la privatización de bienes y servicios que deberían estar sujetos a control público y colectivo, y por la explotación y mercantilización de los bienes comunes de la naturaleza. Es un modelo que ha incrementado la pobreza, la desigualdad, el deterioro ambiental, mientras ha aminorado la posibilidad de acceso universal a la salud, la educación, el trabajo y, en general, al bienestar.

A eso se suman aspectos políticos como la persistencia de la violencia sociopolítica contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y desmovilizados: desde la firma del Acuerdo de Paz el 24 de noviembre de 2016 hasta el 19 de abril de 2021 han sido asesinados 267 firmantes de este documento, y 1.116 líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos, de los cuales, 828 hacían parte de organizaciones campesinas, indígenas, afrodescendientes, ambientalistas, comunales y de pequeños mineros tradicionales (INDEPAZ, 2021a). En lo que va de 2021 –hasta el 26 de junio, inclusive–, 46 masacres dejaron 175 víctimas, mientras que en 2020 se cometieron 91 masacres con 381 víctimas (INDEPAZ, 2021b). Según registros de la Unidad Nacional de Víctimas, en 2020 aproximadamente 92.000 personas sufrieron desplazamiento forzado y 25.000 durante el primer trimestre de este año (INDEPAZ, 2021a). Estas cifras son una mínima muestra de las que dan cuenta de las múltiples formas de violencia que se ejercen en el país contra la población, y que hablan del deterioro de la convivencia y de una esquiva paz, y que han venido acompañadas por el paulatino desmonte del multiculturalismo consagrado en la Constitución de 1991, que se expresa, por ejemplo,

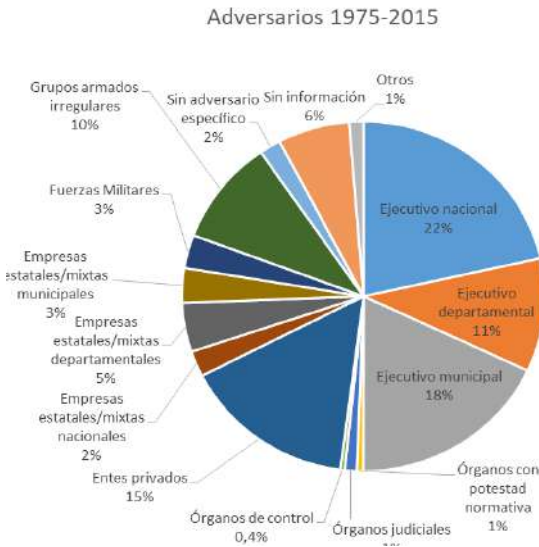
en los intentos legislativos por echar atrás leyes que protegen los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y poblaciones de sexualidades divergentes, o aquellas que protegen derechos territoriales y culturales de pueblos étnicos y sus derechos a la participación, como la consulta previa, libre e informada (García et al., 2021).

De otra parte, las novedades tienen que ver con problemas que se exacerban coyunturalmente por ciclos económicos o políticos, y en los últimos años, por el manejo de la pandemia derivada de la COVID-19. Por ejemplo, el exagerado presidencialismo. Según Rodrigo Uprimny, hasta septiembre de 2020 el presidente Duque había expedido 115 decretos legislativos, casi un tercio de los producidos en treinta años de vigencia de la Constitución (*El Espectador*, 2020, 6 de septiembre, p. 31). Al mes de iniciado el paro del 28A, Duque expidió el Decreto 575 que, sin declarar la conmoción interior a nivel nacional, lo hizo para ciertas regiones y así evitó el control de la Corte Constitucional. A esto se suma la debilidad de un gobierno aislado incluso por su mismo partido, que en vez de escuchar a sus electores es sordo a las demandas sociales, y reacio al diálogo; en cambio, está presto a usar la fuerza pública ante los reclamos ciudadanos, dándole vía libre a la acción cada vez más desproporcionada de la Policía. Ese mismo cuerpo fue el encargado de controlar a la población ante las medidas excepcionales tomadas por los gobiernos nacional y locales, para enfrentar la pandemia, y por eso tuvo muchos roces cotidianos con los jóvenes, especialmente de las barriadas populares, llevándolos a un mayor protagonismo, como ya señalábamos.

Hace unos años hablábamos de una mutación histórica de motivos de sabor más material a aquellos más políticos y culturales (Archila, 2004). Pero esa mirada es más discutible ahora, porque se mantienen muchos motivos que conectan lo material con lo político. Así, por ejemplo, se mantiene como un motivo de primer orden la lucha contra los incumplimientos tanto de los acuerdos de paz como los pactados con distintos sectores sociales –mingas, paros en el Pacífico, estudiantes especialmente en 2018, sectores agrarios, magisterio y trabajadores estatales, por ejemplo–, y en torno a los servicios

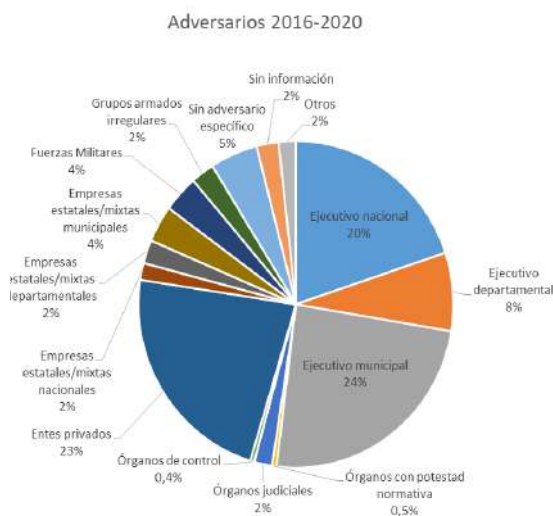
públicos domiciliarios e infraestructura. Mientras otras demandas de sabor más cultural, como la defensa de los derechos humanos en sentido integral, implican reclamos también materiales. Entonces las mutaciones históricas en Colombia no están conectadas con un supuesto paso a sociedades posmateriales, sino a los cambios estructurales en el modelo de desarrollo y en el ejercicio de la democracia, aspectos a los que apuntaban los acuerdos de paz, que este gobierno ha querido hacer trizas.

Gráfico 10



Fuente: BDLs (CINEP, 1975-2020).

Gráfico 11



Fuente: BDLS (CINER, 1975-2020).

De los adversarios (gráficos 10 y 11) se destaca el gran peso del Estado en los niveles municipal y nacional. Lo primero ratifica el énfasis local de las luchas, que ya veíamos en los ámbitos de la protesta. Su aumento en los últimos tiempos puede reforzar la tendencia ya señalada a la fragmentación de las luchas. Esto es parcialmente compensado por el notorio papel del Estado central como adversario de las protestas. En cambio, los gobiernos departamentales no solo ocupan un papel menor como antagonistas, sino que su peso tiende a disminuir con el paso del tiempo, como si no fuera una instancia decisiva en la marcha del país o al menos en el aspecto social.

Llama la atención que en el último quinquenio aumentan las luchas cuyo adversario son los entes privados, mientras disminuyen las protestas dirigidas a empresas estatales y mixtas en sus tres niveles, lo que da cuenta del proceso de privatización tanto de entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios como de hospitales. Es también significativa la disminución del peso de los grupos

armados irregulares como antagonistas de las protestas en Colombia. Esto puede ser claramente un impacto de los procesos de negociación con ellos, primero con los paramilitares a comienzos de siglo y luego con las FARC-EP a mediados del siguiente decenio. Parece ser un nuevo “logro” de la paz.

En términos de la distribución espacial de la protesta (gráficos 12 y 13) el último quinquenio muestra cambios notorios en cuanto a la trayectoria que veníamos observando desde 1975, si no antes. Lo más sorprendente es la pérdida de visibilidad de Antioquia, un departamento signado no solo por la violencia sino –en parte debido a ese mismo motivo– por altos indicadores de lucha social en varias de sus subregiones especialmente el Urabá, el Bajo Cauca y el Magdalena Medio. Durante muchos años fue el departamento más conflictivo en términos sociales disputando el primer lugar con Bogotá que, por ser la capital del país, recibe muchas luchas de otras regiones.

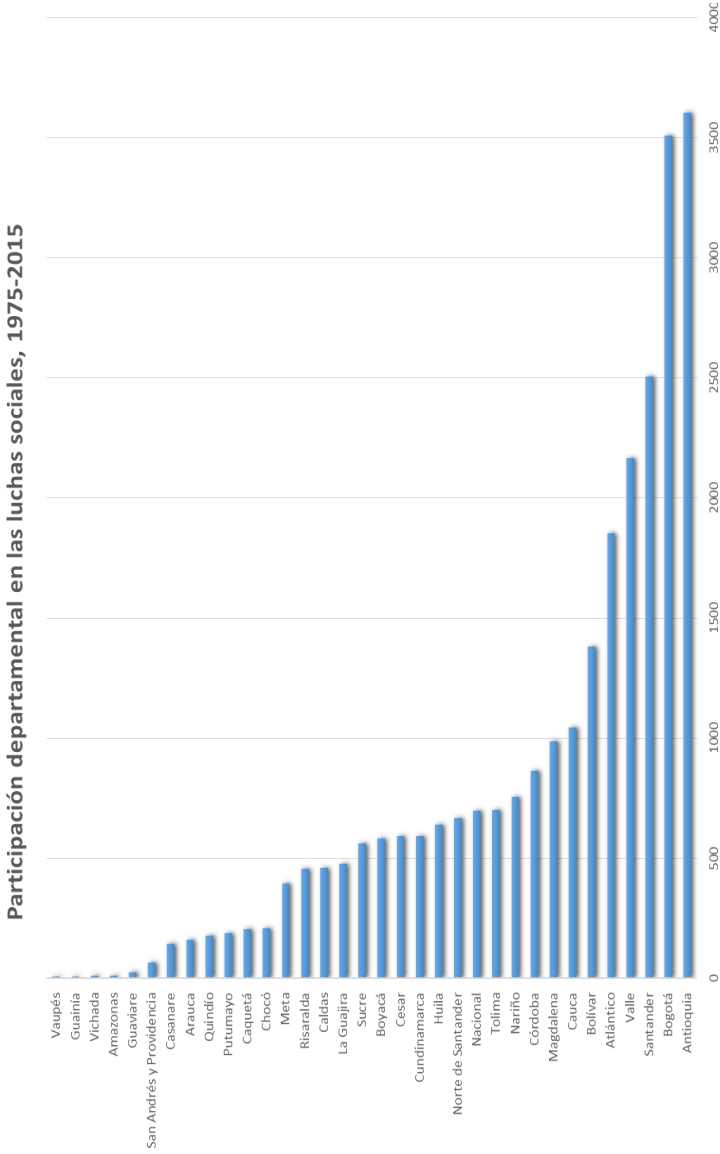
Pero lo llamativo es que el segundo lugar en el último quinquenio lo ocupe Bolívar, un departamento que también tiene zonas conflictivas, como la que da al Magdalena Medio o La Mojana, colindante con Sucre, pero no ocupaba primeros lugares en los recuentos históricos. Además, no es un departamento muy poblado –un factor que explica parcialmente los altos números de protestas–. Sin embargo, Cartagena ha visto florecer la protesta tanto de trabajadores informales como de poblaciones afro en contra de la expulsión de sus playas por parte de nuevos “operadores turísticos”. Y el departamento tiene además dos fuentes de conflicto rural: la minería en el sur, y los cultivos de uso ilícito. Hay además enfrentamientos de ELN con neoparamilitares, también en el sur por economías ilícitas.

Ahora bien, el aumento de la visibilidad de Bolívar en términos espaciales está acompañado del de otros departamentos como Atlántico, que siempre ocupaba primeros lugares también, y especialmente de Córdoba. No tenemos explicación en este momento a estos fenómenos, pero puede responder a la continuación de la violencia contra líderes sociales, a pesar de –o debido precisamente a– los

acuerdos de La Habana.<sup>5</sup> Esto puede reforzarse por el creciente peso de departamentos que han sufrido ese flagelo como Nariño, especialmente entre los indígenas Awá. También en Tumaco la presencia de cultivos de uso ilícito produce enfrentamientos de narcotraficantes de todos los signos, a los que se suman las luchas de los campesinos contra la erradicación forzada. En Ipiales han venido tomando fuerza indígenas Quillasingas y Pastos, que han estado peleando por sus derechos, entre ellos, han sido abanderados de la defensa de la consulta previa, y están en contra de la megaminería —especialmente de oro— en sus territorios. Esta es una lucha que comparten con los campesinos del Cima (Comité de Integración del Macizo Colombiano), que luchan por construir lo que denominan Territorio Campesino Agroalimentario, figura con la que pretenden hacer el ordenamiento territorial campesino e impedir la entrada de formas de extractivismo como la minería y la agroindustria.

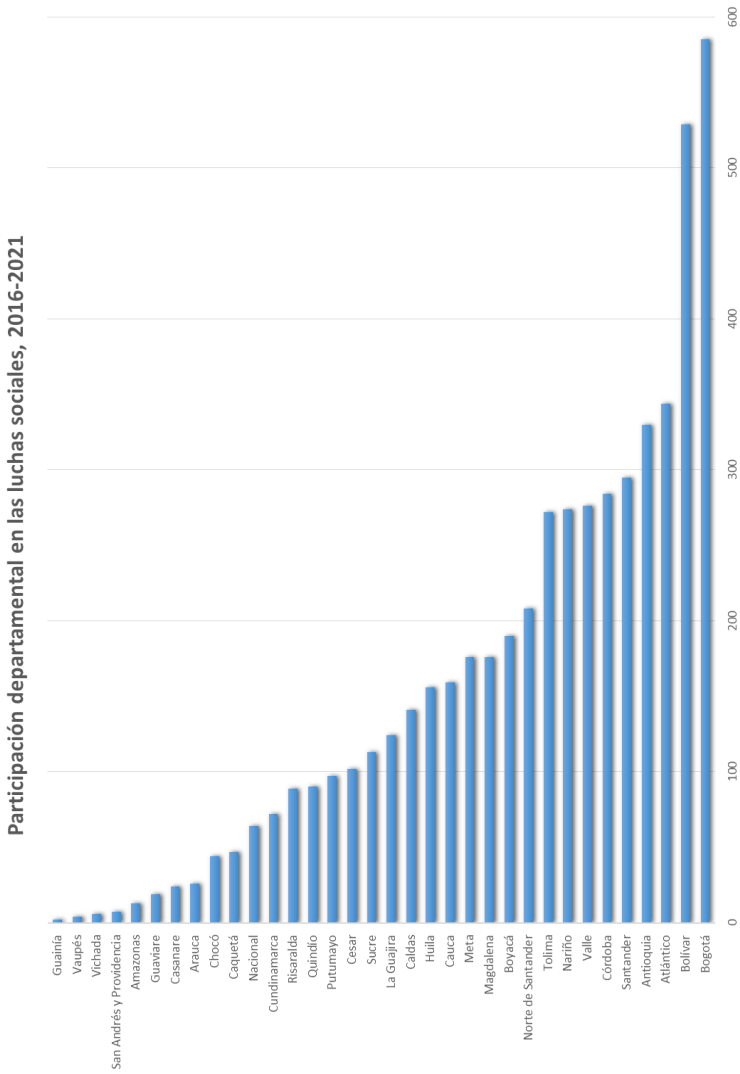
<sup>5</sup> 76 de los 242 municipios donde operaban las FARC, hoy están colmados por la economía ilegal. Y se ubican en su mayoría en cinco subregiones del país. La primera es la que se conoce como el Catatumbo, ubicada en el departamento de Norte de Santander, limitando con Venezuela. La segunda región está al norte del departamento de Antioquia, y allí están los municipios de Bajo Cauca Antioqueño y Nordeste Antioqueño. La tercera zona se ubica en el Pacífico colombiano, principalmente en la costa de Nariño. Allí esta Tumaco y otros siete municipios. Esta fue la zona donde asesinaros a los periodistas y a su conductor. La cuarta zona coincide con gran parte del departamento del Chocó. La última zona se ubica en el sudeste del país: Guaviare, sur del departamento del Meta y parte del Vichada. Véase [https://elpais.com/internacional/2018/04/17/colombia/1523997042\\_036762.html](https://elpais.com/internacional/2018/04/17/colombia/1523997042_036762.html)

Gráfico 12.



Fuente: BDLS (CINER, 1975-2020).

Gráfico 13



Fuente: BDLS (CINEP, 1975-2020).



Hace unos años hablábamos de dos lógicas explicativas de la espacialidad de las luchas sociales en Colombia (Archila, 2019, p. 86). De una parte, notábamos una histórica concentración de protestas precisamente en las regiones que más reunían recursos de todo tipo –económico, políticos, sociales y culturales. Coincidiendo con la literatura occidental sobre los movimientos sociales, a eso lo llamábamos la “agenda clásica”. De otra parte, encontramos las regiones en las que se está produciendo nueva riqueza, a las que le atribuíamos la lógica de los “círculos viciosos” que ocurrían por lo común así: apertura de fuentes de riqueza, oleadas de migración para buscar trabajo, creación de organizaciones sociales, aparición de grupos armados que las apoyan –ELN o disidencias de las FARC– o las atacan –paramilitares de todos los pelajes–, presencia de las fuerzas estatales, violencia de lado y lado, protesta contra esa violencia, más violencia y más movilizaciones, y así sucesivamente hasta aniquilar las organizaciones sociales y sus liderazgos. Lo que sugiere el gráfico 13, es que esta segunda lógica es la que tiende a imponerse en los últimos cinco años. Si bien puede ser algo ligado a las economías extractivas de enclave en todo el continente, es particular del caso colombiano por la alta violencia que conllevaba la apertura de nuevas fuentes de riqueza debido a los círculos viciosos mencionados. Y aquí hay que decir que, tristemente, los acuerdos de La Habana no los han erradicado y más bien parecen seguir firmes, aun cuando varíen los nombres de los actores.

## **Conclusión**

El recorrido que hemos realizado por las tendencias de las luchas sociales en Colombia desde que se firmaron los acuerdos de paz con las FARC-EP, contrastados con las trayectorias históricas de las protestas en el país, muestra desiguales resultados. En algunos casos dichos acuerdos estimularon los reclamos ciudadanos y las movilizaciones cada vez más multitudinarias. Incluso abrieron la esperanza de un

diálogo democrático y civilista para dirimir los conflictos. En otros aspectos han producido escepticismo, cuando no frustración ante su conversión en letra muerta –y no solo por culpa de este gobierno–, pero sobre todo por la incapacidad de parar la vorágine de violencia que nos sigue consumiendo, aunque los nombres de los victimarios varíen cosméticamente. Más aún, la protesta en el país se enfrasca crecientemente en la lógica de los círculos viciosos, que lleva al debilitamiento de los movimientos sociales, sin los cuales no puede funcionar ninguna democracia.

La nueva ciudadanía que se insinuaba a mediados del decenio pasado, ligada a los acuerdos de paz, que proyectaba la exigencia de respeto a la diferencia y de dignidad como elementos acompañantes de la búsqueda de igualdad y libertad, no solo ha sido desconocida por el actual gobierno sino brutalmente reprimida como hemos visto, siendo especialmente dura contra los jóvenes de los sectores populares. De esta forma Duque sigue empeñado en volver trizas los acuerdos de La Habana, y en acallar a sangre y fuego las protestas.

De estas trizas y cenizas ¿qué queda? Más allá de algunos “logros” de las protestas –como pueden ser la caída de reformas onerosas como la tributaria en el 28A, y de algunos ministros como el de Hacienda que la propuso– no es mucho lo que se puede exhibir en términos instrumentales –costo/beneficio–, que sin duda cuentan a la hora de la movilización. Pero ella pone en juego también otras razones y sobre todo sentimientos y emociones. El gran resultado de estas acciones son unas multitudes que le perdieron miedo a protestar y no están dispuestas a someterse al siniestro designio del uribismo en el poder. El estallido social del 28A, que hace pensar en la metáfora de que Colombia es una olla a presión, temporalmente se ha debilitado, pero está lejos de aquietarse, pues los problemas estructurales, agravados por el manejo de la pandemia de la COVID-19, siguen sin solución. Las demandas históricas continúan alimentando los pliegos de petición, tanto los extensos como los de “emergencia”, pero poco se consigue porque las soluciones se dilatan en una conversación sin fin.

La única salida en esta coyuntura crítica es la negociación sociopolítica entre los actores sociales y el Estado. Más que la descalificación, hay que impulsar el reconocimiento del otro como alguien diferente y no como enemigo. Por eso decimos que en Colombia se insinúa un nuevo horizonte democrático en el que la violencia deje de ser el instrumento para dirimir las disputas entre los ciudadanos y de ellos con una autoridad que cada vez más debe estar legítimamente construida. El auge mismo de la protesta en tiempos recientes muestra que soplan nuevos vientos para una real participación desde abajo, así el viejo y el nuevo establecimiento se niegue aún a reconocerla como un medio válido de expresión ciudadana.

Pero para aclimatar ese debate democrático entre diferentes, es necesario romper el círculo vicioso de protesta/violencia que solo sirve a los defensores de la guerra por los réditos que les da. Y eso implica pensar en las elecciones de 2022 para conectar más lo social con lo político y así retornar a los acuerdos de La Habana para hacer real esa participación ciudadana que se quedó en el papel y que tanto necesitamos para evitar más costos materiales, políticos y culturales, y sobre todo más pérdidas de vidas humanas.

## **Bibliografía**

Archila, Mauricio. (2004). *Idas y venidas, vueltas y revuelta: protestas sociales en Colombia 1958-1990*. Bogotá: CINEP; ICANH.

Archila, Mauricio. (2017). Protestas y paz en Colombia. *Revista Foro*, 93, pp. 31-35.

Archila, Mauricio. (2019). Control de las protestas: una cara de la relación Estado y movimientos sociales, 1975-2015, pp. 95-155. En Mauricio

Archila, Martha C. García, Leonardo Parra y Ana M. Restrepo, *Cuando la copa se rebosa*. Bogotá: CINEP.

Castells, Manuel. (2019, 6 de noviembre). Disertación en el *Conversatorio sobre La crisis de la democracia liberal en el mundo*, en el Centro de Estudios Públicos de Chile, Valparaíso, Chile.

García, Martha; Restrepo, Ana M. y Garcés, Santiago. (2021). Lo que esconde la pandemia. En <https://www.revistaciendiascinep.com/home/category/temas/>

García, Martha C. y Restrepo, Ana M. (2017, febrero-mayo). Tres variaciones sobre la movilización social y la paz. *Cien Días*, 90, pp. 21-26.

INDEPAZ. (2021a). Con líderes hay paz. En <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/04/CON-LI%CC%81DERES-HAY-PAZ.pdf>

INDEPAZ. (2021b). Informe de masacres en Colombia durante el 2020 y 2021. En <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>

Rivera Cusicanqui, Silvia. (1984). *“Oprimidos, pero no Vencidos”, luchas del campesinado aymara y qhechwa, 1900-1980*. La Paz: Hisbol; CSUTCB.

Serrano, Enrique. (1997). Las figuras del “otro” en la dinámica política. *Cultura y Trabajo*, 42, pp. 31-39, (Medellín).



## Capítulo 16

# Memorias de la revuelta social en Chile\*

*Isabel Piper Shafir*

### Haciendo memoria

Reflexionar en torno a la revuelta social en Chile es un ejercicio de memoria colectiva, es decir, una acción constructora de sentidos de lo que somos a través de la articulación del presente y el pasado. Aunque el malestar y la indignación que llevaron al estallido del levantamiento social se dirigen directamente al modelo neoliberal actual y sus violencias estructurales, se anclan en las memorias del Estado represivo instalado por la dictadura cívico militar comandada por Pinochet y de las promesas incumplidas de *la transición a la democracia*, que en vez de construir una democracia basada en principios de libertad, igualdad y respeto a los derechos humanos, consolidó y fortaleció un sistema político fuertemente restringido, amparado en la Constitución política elaborada por la dictadura. Son memorias indignadas que se constituyen en motor de una resistencia que es múltiple, y que recuerda con dolor y rabia las múltiples violencias con las que se enfrentan todas acciones y sujetos que actúan desde los márgenes de la hegemonía.

\* Una parte de este texto fue extraída de Piper Shafir, Isabel. (2021, verano). La esperanza escéptica como afecto resistente. *Revista Libre Pensamiento*, 107.

La rebelión nos ha hecho experimentar al mismo tiempo alegría y dolor, ilusión y frustración, valor y miedo, fortaleza y debilidad, esperanza y escepticismo. Nos hizo vivir intensamente algunas experiencias hermosas de lucha, resistencia y solidaridad, y al mismo tiempo la persecución y feroz represión del Estado.

## **Afectividad y resistencia**

El año nuevo de 2019 fue festejado masivamente en las calles de Chile en espacios públicos recuperados gracias a diversas formas de acción colectiva que conformaron una histórica revuelta social. Las celebraciones fueron auto gestionadas, colaborativas, solidarias y con un fuerte contenido político. Se habló de celebrar “el año nuevo con dignidad” haciendo alusión a uno de los principales eslóganes de la revuelta: *hasta que la dignidad se haga costumbre*, de un año nuevo desobediente que rompiera con la costumbre de permanecer en el ámbito privado con la familia, o bien asistir a eventos controlados por los municipios o agencias de producción. Fue un año nuevo insu-miso que ocupó los espacios públicos sin permiso.

Yo estuve en la ex Plaza Baquedano, epicentro de las protestas en el centro urbano de la ciudad de Santiago, que fue renombrada por la revuelta como Plaza Dignidad. Antes de volver a la celebración de año nuevo voy a hacer un paréntesis para referirme brevemente a ese espacio emblemático. Se trata una glorieta en la cual se erige el monumento al General Baquedano, conocido por dirigir crueles y violentas batallas contra el pueblo mapuche en el sur de Chile y el pueblo peruano en el norte, y que jugó un rol importante en el aplastamiento de varios intentos de rebelión. Su monumento, inaugurado por el dictador Carlos Ibáñez del Campo en 1928, intentó derrumbarse en numerosas ocasiones, y luego fue intervenido y apropiado convirtiéndose en símbolo de la revuelta y de la llamada *zona cero*

de la resistencia.<sup>1</sup> Casi cada día en los primeros meses y luego cada viernes, cientos y a veces miles de personas se reúnen en la plaza para protestar, a pesar del bloqueo permanente del lugar que hace la policía, y del violento ataque a cualquiera que intente acercarse. Después de fuertes enfrentamientos, la plaza suele ser *recuperada*, creando así las condiciones para la realización de diversas acciones de protesta, en un espacio reconocido y sentido como propio por la ciudadanía en resistencia.<sup>2</sup>

La fiesta de año nuevo en la Plaza Dignidad fue una experiencia de insumisión, autogestión, pluralismo y solidaridad. Desde tempranas horas de la tarde se desarrollaban varias escenas conjuntas. Mientras en largas mesas disfrutaban y comparten quienes combaten en la primera línea de resistencia, comiendo lo que se prepara ahí mismo con alimentos que obtenidos mediando la recolección solidaria, muchas personas vienen y van, sumándose a alguna de las tareas en desarrollo. En un escenario se hacen discursos y se presentan artistas, todo esto al costado del monumento sobre el cual se ve –como fue habitual en todos esos meses– gente sobre el caballo desplegando banderas y lienzos con consignas entre las cuales destaca la que dice “La zona cero, la única comida que vale es la del pueblo”. También se venden objetos artesanales con símbolos de la revuelta y sus demandas, entre las que destacan accesorios con la imagen del Perro Negro Matapacos, así como pañoletas de color morado que simbolizan la lucha por los derechos de las mujeres y verde la lucha por el aborto. Sobre las calles arden barricadas que bloquean el tránsito y que son sostenidas por jóvenes con capucha y vestidos de fiesta. Las mismas calles serán usadas más tarde, al entrar la noche, como pista

<sup>1</sup> En marzo de 2021, a 17 meses de iniciada la revuelta y estando vigentes las medidas de excepción y confinamiento sanitario, el monumento es retirado por las autoridades para ser restaurado. Se hace durante el toque de queda nocturno con una ceremonia militar. Luego de unos días se construye un gran muro de concreto que rodea el pedestal vacío y que es resguardado en forma permanente por la policía.

<sup>2</sup> Cada ciudad tiene su propia *zona cero*, que responde a dinámicas territoriales particulares. No pienso que mi análisis pueda ser generalizable pero sí da claves que permite su comprensión.



de baile, escenario de encuentros, conciertos improvisados, ceremonias de recuerdo de víctimas de la violencia represiva del Estado y otras múltiples acciones. La fiesta duró hasta la madrugada y fue una expresión de vitalidad, esperanza, energía revolucionaria, deseo de cambio, celebración de sentirse dueños y dueñas de la ciudad. Fue la emocionante experiencia de pertenecer a un cuerpo colectivo, de sentirse parte de la sociedad. Sin embargo, si se prestaba atención, era posible escuchar los disparos que sonaban como telón de fondo de la música, las voces y las risas. La celebración era posible gracias a la primera línea de la resistencia, cuyos combatientes –contando con sus cuerpos, escudos hechizos con tapas de alcantarilla o tambores de latón, piedras y trozos de cemento– detenían el embate de las fuerzas policiales que buscaban reprimir la celebración.

La recuperación de la Plaza Dignidad es objeto de lucha permanente, y cuando es recuperada se habita intensamente. Allí se vive la experiencia revolucionaria, se despliegan las relaciones de solidaridad, se hace comunidad, se siente la libertad. Pero se trata de un conjunto de acciones performativas limitadas en el espacio y en el tiempo, que terminan cuando se despliegan las fuerzas policiales expulsando a sus ocupantes y dejando ver el carácter militarizado del país. La dinámica de enfrentamiento –apropiación y enfrentamiento– expulsión, se repite en las distintas plazas del país, donde los escenarios de celebración de la libertad son al mismo tiempo –e incluso simultáneamente– espacios de represión, mutilación y muerte.

Me exployo en ese relato pues muestra claramente algunos aspectos que definen y expresan las diversas formas de resistencia desplegadas en la revuelta social, así como los afectos que las acompañan. Ambos elementos son importantes para comprender el proceso constituyente y el escenario socio político actual, pero ya llegaré a eso.

Siguiendo la propuesta que hace Pilar Calveiro (2019) me parece importante pensar las prácticas de resistencia en sus múltiples estrategias, formas y sujetos. Por un lado, están aquellas resistencias que Calveiro llama *frontales* y que se desarrollan a través de luchas abiertas y confrontacionales. Por otro, aquellas resistencias que

llama *laterales* o *subterráneas* que se despliegan sobre todo en espacios controlados convirtiéndolos en ámbitos resistentes y alternativos con respecto a las redes hegemónicas. Es el caso de las asambleas territoriales que se desarrollaron y de aquellas experiencias de solidaridad y comunidad, que he ejemplificado con la celebración del año nuevo insumiso. Aunque las resistencias son locales, las manifestaciones señalan distintas expresiones de desigualdad, injusticia y violencia, configurando un efecto global de levantamiento contra el modelo neoliberal.

Con las precauciones que he señalado sobre la importancia de entender cada ejercicio de resistencia en su especificidad, quisiera destacar las luchas feministas como una de grandes fuerzas que ha estado presente en toda la revuelta y que ha permeado las distintas estrategias de resistencia. Las acciones del movimiento feminista, que desde mayo de 2018 ocupan el espacio público denunciando las violencias del patriarcado, ocupan un lugar muy importante en la vida de la revuelta, convirtiéndose en referente transversal capaz de promover el encuentro, diálogo y acción colectiva entre distintas organizaciones e impulsando una agenda común de transformación. La profundidad con la cual el combate contra las desigualdades y violencias de género han permeado las otras luchas, queda en evidencia cuando entera en la escena pública la performance “un violador en tu camino”

La iniciativa –creada por el colectivo feminista Las Tesis– es una performance conmovedora que habla de femicidio, violación, desaparición e impunidad, señalándole a los poderes del estado “el violador eres tú”. En pocos días, no solo llega a realizarse en cientos de comisarías del país, sino que recorre el mundo traduciéndose a distintos idiomas y convirtiéndose en un himno mundial contra el patriarcado y la violencia machista.

## El proceso constituyente como derrota al legado de Pinochet

“No son 30 pesos sino 30 años”, manifestaba uno de los primeros slogans que se usó durante la revuelta, haciendo referencia al alza en 30 pesos del pasaje de metro que propició la primera ola de protestas. Por otro lado, recuerda que son 30 años, mirando hacia el fin de la dictadura cívico-militar (1973-1990) y situando las manifestaciones en un marco temporal amplio que las ancla en las memorias de nuestro pasado reciente. Estas memorias son críticas con ese pasado, con la dictadura y con el proceso de transición a la democracia con el que se le dio fin. Por medio de sus múltiples expresiones, distintos grupos y sectores sociales establecen conexiones entre las violencias actuales y anteriores, y la bisagra que las articula es la memoria colectiva. Mientras la dictadura habría instalado un modelo económico, social y cultura productor de violencias y desigualdades, la transición es significada como una operación de consolidación de ese sistema político fuertemente restringido, que dio paso a una democracia tutelada por las fuerzas armadas y policiales, las que actúan con violencia sobre la disidencia defendiendo el modelo económico y social heredado de la dictadura.

En Chile la noción de transición es usada para describir la salida pactada de la dictadura cívico-militar de Pinochet hacia la democracia. Su hoja de ruta fue definida por Pinochet e incluye una nueva Constitución (que rige desde 1980 hasta ahora) y la realización de un plebiscito en el que se vota SI o NO a Pinochet, y al que la mayor parte de los sectores políticos de oposición decidieron plegarse. Durante la dictadura, la oposición debatía fuertemente sobre el carácter de la transición: ¿debía ser un proceso pactado que siguiera el itinerario del gobierno militar? o ¿debía ser producto de procesos de movilización y lucha popular? La primera opción implicaba una lógica de continuidad y de cambios sociales graduales que prometían ser consecuencia de la recuperación de la democracia. La segunda, identificaba el terminar con la dictadura con el fin de su modelo económico

social, lo que solo podría hacerse mediante el desarrollo de fuerzas revolucionarias. En septiembre de 1986, el fracaso del atentado que el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR; brazo armado del PC) hace a Pinochet resuelve la cuestión y lleva a la mayoría de las fuerzas políticas (incluso al PC) a participar del plebiscito de 1988.

La transición tiene una vocación fundacional que instala el inicio del camino hacia un nuevo orden. En tanto proyecto político, se presenta a sí misma como un recorrido que lleva de la dictadura a la democracia, de la oscuridad a la luz, de la noche al amanecer, del dolor a la alegría. Sus objetivos son terminar con la violencia (sin matices, es decir tratando toda violencia como equivalente), y restaurar la democracia, como si violencia y democracia fueran antagónicas. Desarrolla un orden, produce subjetividades y formas de legitimación, a través de estrategias materiales y discursivas cuyo principal objetivo es el establecimiento de un nuevo contrato social que cambia los horizontes utópicos de la sociedad instalando la democracia y el orden público como los objetivos prioritarios. Construye esa nueva normalidad, que hoy día es puesta en jaque y frente a la cual se produce la revuelta social.

La memoria hegemónica de nuestro pasado reciente se ha construido en torno a la idea que la responsabilidad por el golpe y la dictadura la tiene la excesiva politización de la sociedad, la búsqueda de utopías de transformación social, y la oposición radical al orden social establecido. Esta narrativa operó como fundamento del dispositivo transicional, señalando que la memoria nos enseña los peligros de la politización y las utopías, y que intentar hacer cambios estructurales no puede sino acabar mal. Esta versión hegemónica del pasado, nos han constituido en sujetos temerosos, que ponemos la prudencia por sobre los deseos y la resignación práctica por sobre las utopías.

Mientras la mayor parte de la clase política acepta la continuidad de una sociedad militarizada y controlada por las elites económicas, algunos sectores de la izquierda radical deciden no plegarse al pacto y dar continuidad a los proyectos revolucionarios, denunciando la

continuidad del orden social impuesto por la dictadura, su autoritarismo y violencia. Estos proyectos y sus activistas son perseguidos y derrotados por la transición, amparada en la institucionalidad democrática que construye para controlar la disidencia. Mientras la clase política administra la democracia regida por la Constitución de Pinochet, se resignifican y transforman las prácticas de resistencia que actúa bajo fuerte amenaza. Las militancias transitan hacia la organización en colectivos, que podríamos describir como articulaciones temporales, precarias, motivadas por la fuerte necesidad de resistir colectivamente en un contexto de persecución, desconfianza y fuerte marginalidad de proyectos políticos revolucionarios. Los colectivos se constituyen en tres grandes campos: las militancias populares, el mundo estudiantil y el anarquista. Aunque se sigue utilizando la violencia como forma de lucha, sus objetivos cambian y también las formas de nombrarla. Sin hablar ya de lucha armada, ni de la toma del poder como objetivo se utilizan las armas para visibilizar las luchas contra hegemónicas y resistir ante la violencia de estado. Aunque la historia de los colectivos no ha sido contada y sus luchas han sido fuertemente invisibilidades, hoy podemos observar algunas de sus estrategias y de sus símbolos en la movilización social.

El poder de la transición que sacaría a Chile de la dictadura estuvo en su promesa de paz, de justicia y de libertad, ninguna de las cuales se cumplió. La posdictadura creó instituciones que le otorgaron legitimidad a la violencia represiva del Estado que, aunque nunca dejó de existir si cambió de forma y se amparó en el discurso del orden público y de la importancia de la seguridad ciudadana. La dictadura naturalizó la posibilidad de la tortura, el dolor extremo y la muerte, como parte inherente a la acción política y eso nunca dejó de ser real. Todo esto se mostró claramente después del 18 de octubre, recordando a chilenos y chilenas lo que le puede suceder a quienes desafían el orden social, y lo hizo golpeando, torturando, mutilando y asesinando.

## **El Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución**

El sábado 19 de octubre de 2019 Chile amanece bajo el control de las fuerzas militares, convocadas por el presidente Piñera con el objetivo de terminar rápidamente con lo que se llamó “el estallido social”. El castigo al atrevimiento de revelarse fue el ejercicio descarnado y plenamente visible de la represión, acompañado de la amenaza de un nuevo golpe de Estado. Pero nuestro pueblo –que recuerda muy bien lo que significa sufrir la represión política y vivir con miedo– rompió el mecanismo de control y paralización de esas memorias. Lo hizo resistiendo y apelando para ello a otros recuerdos que son las de luchas antiguas y recientes.

El recuerdo de tantos años de malestar e indignación, así como de tanta represión y medio actúa como fuerza aglutinadora en torno a la demanda por cambiar la Constitución de Pinochet, sostén del orden social instaurado por la dictadura. El anhelo de una nueva Constitución no es nuevo, y en su versión más radical demanda (desde hace varios años) la convocatoria a una Asamblea Constituyente libre, soberana, democrática y participativa (Foro por la Asamblea Constituyente). Sin embargo, es en el marco de la revuelta que surge como una estrategia de transformación de la sociedad que podría dar respuesta a las diversas demandas populares, y deshacerse por fin de los legados de la dictadura.

En un contexto de radical desconfianza y rechazo del sistema electoral, así como de los partidos políticos y sus dirigentes, en el que han sido masivamente asumidas las luchas feministas e indigenistas, la metodología de elaboración de la constitución resulta un tema importante. Debe surgir de un proceso participativo, soberano, plurinacional, democrático y considerar la dimensión de género como algo fundamental.

El proceso constituyente ya había empezado y lo hizo en las calles. Sin dirección de partidos ni autoridades, en reuniones de vecinos/as, a través de organizaciones territoriales, o en asambleas auto

convocadas en las cuales al principio se conversa sobre la revuelta y la represión, y luego se pasa a debatir en torno a las condiciones de vida y posibilidades de transformación, para derivar rápidamente en torno a la necesidad de una nueva constitución y los mecanismos para su elaboración. La sociedad se pensó a sí misma, y lo hizo en una multiplicidad de espacios: en el transporte público, en las plazas, en reuniones familiares, en el mercado, en encuentros comunitarios y actos político-culturales. Se hace memoria colectivamente. Se habla de la dictadura, de los miedos de quienes vivieron su violencia y la vuelven a sentir, de la transición que no fue, de la sociedad que pudo haber sido y no fue, pero que ahora puede volver a imaginarse. El proceso constituyente es un ejercicio de imaginación política insumisa, atrevida y rebelde.

Mientras las calles son habitadas diariamente con manifestaciones que expulsan los autos y el comercio formal; mientras se sostiene una resistencia frontal ante las fuerzas del orden; mientras se lloran a diario las víctimas de detenciones arbitrarias, torturas, mutilaciones y muertes; mientras circula la amenaza de un nuevo golpe de Estado; mientras se desarrolla un proceso constituyente del que es imposible mantenerse alejado; mientras se sueña con una nueva constitución nacida de una Asamblea Constituyente libre, soberana, democrática y representativa; mientras el pueblo se manifiesta masivamente y a diario demandando una transformación social profunda sufriendo sistemáticamente la brutal violencia del Estado; representantes de partidos políticos con escasa legitimidad y que no gozan de la confianza de quienes creen representar, llegan a un acuerdo.

Lo llamaron el “Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución”. Promovido por un gobierno acorralado políticamente tras haberle declarado la guerra a la ciudadanía, es negociado por las cúpulas a espaldas al pueblo movilizad, firmado por casi todos los partidos y presentado orgullosamente a través de la prensa. Se le llamó una segunda transición. Nuevamente se impone una hoja de ruta que, luego de establecer un compromiso por la paz y el orden público compromete la realización de un plebiscito en el cual se consultará

si cambiar o no la actual Constitución, y por el mecanismo para hacerlo. Un acuerdo que es celebrado internacionalmente y repudiado por gran parte de la revuelta, que recuerda ese otro pacto tramposo y que reconoce que este es también una definición ya reglada, llena de trabas y de trampas que en el mejor de los casos asegura una Convención Constituyente no soberana cuya constitución asegurará la continuidad del modelo neoliberal y el poder de los grandes grupos económicos.<sup>3</sup>

Después de un primer momento de desconcierto, y constatando que el compromiso por la paz no trae consigo la disminución de la violencia represiva, la memoria colectiva del plebiscito de 1988 y del pacto transicional llevan a hacer una lectura crítica del acuerdo. Es claro que la demanda por una Asamblea Constituyente se diluyó en una fórmula engañosa que promete conducirnos nuevamente por un callejón sin salida y cuyo horizonte es un cambio constitucional que no ponga en riesgo al modelo. La esperanza de cambio se encuentra con el escepticismo y la desconfianza, mientras la indignación vuelve a crecer. Las movilizaciones continúan, y también lo hacen los encuentros de distinto tipo en los cuales el acuerdo fue analizado con dedicación y profundidad. El proceso constituyente seguía adelante por un camino que no se decidía a encontrarse con el itinerario institucional.

Mientras la historia que se repite con nuevo pacto, un nuevo plebiscito y la promesa de una nueva transición, el dilema vuelve a girar en torno a si plegarse o no al itinerario establecido por el acuerdo. Las memorias de la transición advierten del peligro de la cooptación de la fuerza rebelde por parte de una clase política ciega y sorda a los procesos populares. Pero la esperanza que trae enterrar la Constitución de Pinochet es enorme, aunque coexista con el escepticismo aprendido de otras luchas burladas.

<sup>3</sup> Para comprender las trampas del acuerdo y las condicionantes y limitaciones que establece a la Convención Constituyente, ver Testa Ferreira (2019).



Aunque llegan las vacaciones de verano siguen las manifestaciones, los diálogos y procesos de participación comunitarios. Quisiera destacar los llamados “Encuentro Plurinacional de las que Luchan” convocados de manera articulada por organizaciones feministas independientes de los partidos que lideraron la transición. Usando el momento político para imaginar una sociedad distinta en clave feminista, los encuentros se proponen pensar horizontes políticos transformadores.

El llamado feminista es a desbordar el acuerdo constitucional, sin perder de vista que el proceso constituyente no se agota en los canales institucionales, es decir, en el proceso constitucional. Para desbordar el acuerdo se hace un llamado a continuar con las movilizaciones (en las que las organizaciones feministas son desde el inicio una parte activa), a no soltar las calles, así como a avanzar a hacia la Huelga General Feminista y generar las condiciones políticas mínimas para propiciar un proceso constituyente soberano, democrático, libre, antirracista, plurinacional y feminista, que culmine en una real Asamblea Popular Constituyente (Encuentro Plurinacional de las que Luchan, 2021).

Marzo comienza con múltiples movilizaciones en lo que prometía ser un año de fuerte agitación política callejera. La jornada de protesta del 8M resulta ser extraordinaria, con enormes movilizaciones en todo el país y niveles históricos de participación. Aunque el plebiscito convocado para el mes de abril es uno de los temas de los que más se habla, no es el único. La sociedad se sigue pensando a sí misma con ritmos y tiempos propios, sosteniendo su organización y creando estrategias de resistencias.

Sin embargo, la segunda semana de marzo empieza el confinamiento y las medidas de control adoptadas con la justificación de la pandemia por COVID-19. La prohibición de usar los espacios públicos trae una nueva ocupación militar de las calles, y el plebiscito es pospuesto por razones sanitarias. Las protestas masivas no pudieron continuar, aunque sí lo hizo tanto la revuelta como el proceso constituyente. Desarrollando estrategias que antes llamamos

resistencias laterales o subterráneas, las asambleas territoriales se transformaron en ollas comunes, redes de solidaridad, cooperativas de consumo y vivienda, comedores populares, redes comunitarias de atención sanitaria, y en la generación de otras formas colectivas de enfrentamiento de la vida cotidiana. En este contexto adverso, el ensayo creativo de formas de relación distintas a las que el modelo neoliberal nos ha mostrado como naturales –como la competencia, el individualismo y el consumo inútil– nos muestra que la sociedad tiene la potencia de ser transformada desde esos espacios locales.

El plebiscito se realiza en el mes de octubre y el triunfo de la opción por cambiar la Constitución por medio de una Convención Constitucional triunfa de manera abrumadora, con un 78,3% de los votos.

## **El proceso constituyente no se agota en la Convención Constitucional**

En el mes de mayo que recién pasó se realizaron las elecciones de representantes para la Convención Constitucional (CC), al mismo tiempo que las elecciones de las autoridades municipales y de gobernadores/as regionales. Pese a las enormes limitaciones de las candidaturas independiente impuestas por las reglas del juego acordadas por la institucionalidad política, y pese a la continuidad –inexplicables por razones sanitarias– de fuertes limitaciones de uso del espacio público la revuelta mostró su fuerza y vigencia sorprendiendo al país con los resultados electorales. Tanto la derecha como los partidos de la transición fueron derrotados quedando con una minoría de representantes en la CC, lo que debilita (aunque no anula) el derecho a veto que entrega la regla del quórum de los dos tercios. También triunfa ampliamente la opción anti partidista representada por agrupación de candidatos/as independientes tanto a la CC como a los gobiernos locales. Tal como Pelao Carvalho e Isabel Piper (2021) explicamos en el texto “Chile, lo que hacen los pueblos: despinochetizar

el país, desmilitarizar la constitución”, es posible reconocer en el proceso constituyente y en las elecciones de la convención al menos dos elementos de las memorias y propuestas anarquistas (Carvalho, 2020) que se han convertido en sentido común: el anti partidismo y el anti electoralismo. Se reconoce y denuncia el control de la élite sobre los partidos y el sistema electoral, y ambos son considerados como parte importante de nuestros problemas y cómo límites impuestos para la transformación del país.

Las presiones ciudadanas consiguieron abrir algunos espacios en la CC que garantizaron la participación de algunas/os actoras/es que suelen quedar fuera de los procesos electorales. La paridad de género fue expresión de las luchas feministas, mientras los escaños reservados para pueblos originarios lo fueron de las luchas de esos pueblos. Pese a estos logros, son numerosas las luchas, demandas y sujetos excluidos de la convención.

La Convención Constitucional empezará a funcionar pronto, y tiene un enorme desafío de entrada, que es romper las ataduras de las normas que definen previamente, y que fueron establecidas por la institucionalidad política.

Es claro que el acuerdo que dio abrió la vía legal para el cambio de la Constitución tuvo como fin terminar con la revuelta y frenar el proceso de politización que ha tenido nuestra sociedad en la última década. En un intento de calmar la conflictividad y evitar cambios y rupturas, se impone la vía institucional creando la ilusión de un futuro distinto. Sin embargo, sabemos que no hay nada más peligroso para los poderes constituidos que las promesas de futuro, las memorias políticas, y el escepticismo del pueblo.

El proceso constituyente no se agota en la Convención Constitucional. Es un ejercicio ciudadano, una experiencia revolucionaria, una experiencia de pertenecer a una sociedad que se mira a sí misma y es capaz de imaginarse distinta, rebelde e insumisa, justa y solidaria.

## Bibliografía

Calveiro, Pilar. (2019). *Resistir al neoliberalismo: Comunidades y autonomías*. Buenos Aires; México: Siglo XXI.

Carvallo, Pelao. (2020). El anarquismo en la región chilena ante el plebiscito de abril (si es que se hace). En <https://www.elciudadano.com/columnas/el-anarquismo-en-la-region-chilena-ante-el-plebiscito-de-abril-si-es-que-se-hace/03/16/>

Carvallo, Pelao y Pipper, Isabel. (2021). Chile, lo que hacen los pueblos: despinochetizar el país, desmilitarizar la constitución. *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, 86, (Buenos Aires: CLACSO). En <https://www.clacso.org/chile-lo-que-hacen-los-pueblos/>

Foro por la Asamblea Constituyente. (2019). Manifiesto por una asamblea constituyente libre, soberana, democrática y participativa [Facebook]. En <https://www.facebook.com/notes/337660940673235/>

Segundo Encuentro Plurinacional de las que Luchan. (2020). Síntesis. En <http://cf8m.cl/wp-content/uploads/2020/12/Sintesis-18-01-EPL-2020-modo-lectura-v04.pdf>

Testa, Héctor. (2019). La trampa de los dos tercios y la continuidad del poder de veto de las derechas y del régimen neoliberal. En <https://testaferreira.wordpress.com/2019/11/15/la-trampa-de-los-dos-tercios-y-la-continuidad-del-poder-de-veto-de-las-derechas-y-del-regimen-neoliberal/#more-1402>



## Capítulo 17

# Inestabilidad hegemónica y crisis orgánica en América Latina

Lecciones urgentes desde un continente  
en ebullición

*Mabel Thwaites Rey y Hernán Ouviaña*

El largo, complejo y doloroso camino hacia la paz en Colombia se inscribe en una Latinoamérica que exhibe en carne viva la enorme desigualdad que la constituye. Si al comenzar el siglo XXI parecía abrirse una oportunidad única para la confluencia de proyectos populares, hoy el horizonte luce mucho más ambivalente, cargado de incertidumbres y agravado por los efectos de la pandemia. La especificidad colombiana, con su historia y su presente de lucha, se engarza en los determinantes económicos, sociales y geopolíticos que caracterizan a nuestra región, cuyo despliegue impacta en y es impactado por lo que sucede en cada espacio territorial nacional. Tenerlos en cuenta es clave a la hora de considerar las posibilidades y los límites que enfrenta cada uno de nuestros pueblos para encarar acciones emancipatorias.

En las páginas que siguen abordaremos la situación de la región desde comienzos del siglo XXI hasta el presente pandémico, poniendo énfasis en las tensiones desplegadas a partir de lo que llamamos “Ciclo de Impugnación al neoliberalismo en América

Latina” (CINAL) y su incidencia en los diferentes países, incluida Colombia.

## **El golpe pandémico**

La epidemia del COVID-19 que asola al mundo desde 2020 no cayó como un rayo en un cielo soleado. Sus secuelas de muerte y miseria vinieron a agravar la situación preexistente de crisis capitalista global y disputa por la hegemonía mundial que se arrastra, al menos, desde 2008. La globalización acelerada de los últimos 40 años sentó las bases de acumulación del capital en localizar segmentos productivos en territorios con mayores ventajas en términos laborales, impositivos y medioambientales. Esto implicó una interconexión exponencial de la producción y el consumo, que se realizan según patrones mundiales y en función de nuevas estrategias de división internacional del trabajo. Insumos y mercancías viajan de un lado al otro del planeta en complejas cadenas productivas, que desconectan a los productores directos de los consumidores de cada territorio estatal nacional.

En ese marco, China fue creciendo como proveedor mundial de bienes imprescindibles para la industria a costos imbatibles, atrajo capitales a gran escala y logró un crecimiento apabullante, hasta convertirse en el principal rival de Estados Unidos. Esta fortaleza puso en pie de guerra comercial a la administración republicana de Donald Trump, en una estrategia que continua la demócrata de Joe Biden, mientras la pandemia de COVID-19 profundiza los rasgos negativos y hace escalar la belicosidad. El crecimiento sistemático de China la convirtió en el proveedor principal de numerosos bienes a costos imbatibles para las industrias del resto del mundo, por lo que al aparecer el COVID-19 en la ciudad industrial de Wuhan y disponerse el confinamiento sanitario, el impacto internacional fue inmediato. El cierre de regiones enteras para evitar la propagación del virus trastocó las cadenas de suministros globalizadas y paralizó

el comercio mundial, que se derrumbó en pocas semanas. Los esquemas globales pensados para la máxima rentabilidad se toparon con la imposibilidad de la conexión veloz en base a la cual se diseñaron y colapsaron.

La globalización neoliberal, que hegemonizó por décadas con su alarde de panacea universal, no pudo ocultar más sus miserias y su conflictividad social y política, mientras le abría las puertas a los nacionalismos agresivos y a las derechas xenófobas. Lejos de la utopía de un mundo de consumidores felices, plenamente interconectado, libre y abierto, se expandió entre los pueblos una creciente insatisfacción por los ajustes eternos y la pérdida constante de derechos y de seguridad personal y social. El malestar por un presente sombrío y un futuro amenazante genera las reacciones políticas más opuestas, desde las demandas igualitaristas a las más insolidarias y retrógradas, tanto en el norte como en el sur del planeta. Mientras el globalismo consumista parecía ofrecer un futuro de logros materiales infinitos, el capitalismo actual ha menguado su capacidad de ofrecer sueños de progreso generalizado y solo exhibe su cara más oscura de concentración de riqueza cada vez más escandalosa. La pandemia vino a profundizar la desigualdad y la desazón.

La consecuencia es que se han exacerbado los descontentos populares y, como contracara, las reacciones defensivas de las clases propietarias, abroqueladas para proteger sus posesiones frente a lo que perciben como amenaza: las personas migrantes desplazadas de zonas de guerra y miseria, las desposeídas, las trabajadoras, las más pobres. Y en su amurallamiento social y político consiguen interpelear a capas medias y trabajadoras precarizadas, temerosas e indignadas, que desplazan su odio y resentimiento a los de más abajo, como temibles usurpadores de beneficios amenazados o perdidos. Los más pobres son puestos en la categoría de enemigos temibles, pero, a la vez, fáciles de vencer y sobre los cuales descerrarjar violencia y soltar la ira. Estas son las bases sociales de las derechas autoritarias y neofascistas que se despliegan en el mundo, al que plantean una salida regresiva y excluyente.



En simultáneo, el desconcierto de esta hora del capitalismo también da visibilidad a propuestas como el New Green Deal que levanta Biden<sup>1</sup> y que sostiene con algunas medidas y encendida retórica de acotamiento del poder de las grandes corporaciones y los monopolios y en defensa del medio ambiente, de reivindicación de las organizaciones sindicales y del papel activo del Estado en la recuperación económica a gran escala.<sup>2</sup> Todo, atravesado por la disputa creciente con China por el liderazgo mundial. Cuánta voluntad real tendrá y cuán posible será para Biden plasmar medidas concretas que vayan en ese sentido no es aún previsible, pero el hecho de que el repertorio neoliberal clásico no esté al tope del discurso público muestra hasta qué punto estamos en un momento histórico crucial. La era de la globalización neoliberal ha entrado en una zona de franca turbulencia desde lo más alto y los cambios por venir no están aún definidos. La incertidumbre es el signo de la época.

América Latina y el Caribe no escapan de estos tiempos inciertos, en los que los rumbos no son ni unívocos ni claros, y las disputas locales y nacionales se entrecruzan y superponen con los condicionantes globales en los que se inscriben. La supremacía estadounidense en la región se expresa en los lazos militares y económicos que atan a varios estados nacionales a las determinaciones del norte. Pero la subordinación también se evidencia en las pautas culturales y civilizatorias que amarran a las clases propietarias nativas a una cosmovisión subordinada a los intereses dominantes a escala mundial, capaz de irradiar hacia otros segmentos de la sociedad. La irrupción de China como nuevo actor regional, con su capacidad de compra de la producción primaria exportable, de inversión en grandes proyectos y de financiamiento, agrega complejidad al escenario. Si las

<sup>1</sup> Ver <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/22/fact-sheet-president-biden-sets-2030-greenhouse-gas-pollution-reduction-target-aimed-at-creating-good-paying-union-jobs-and-securing-u-s-leadership-on-clean-energy-technologies/>

<sup>2</sup> Ver <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/09/fact-sheet-executive-order-on-promoting-competition-in-the-american-economy/>

tensiones de disputa hegemónica están dibujando un escenario que supera la etapa neoliberal del capitalismo global o si solo la modifican parcialmente es algo aún en proceso y, por tanto, objeto de debates teóricos y de disputas políticas concretas.

Cuando se habla de neoliberalismo se pueden evocar diversas definiciones, que jerarquizan aspectos diferenciados de una categoría polimorfa. Más allá de los matices o del riesgo de extenderla tanto que no sirva para definir casi nada o todo a la vez, lo que nombra el neoliberalismo es una etapa general del capitalismo a escala mundial. Asumimos una definición amplia y de mayor complejidad del neoliberalismo, no acotada meramente a un conjunto de políticas económicas ni tampoco a un menor grado de intervencionismo estatal vis a vis el mercado. En este sentido, optamos por retomar la tesis formulada por Christian Laval y Pierre Dardot (2013), para quienes el neoliberalismo es la razón global del capitalismo contemporáneo, por lo que requiere ser asumido como “construcción histórica y norma general de la vida”, mediante su poder de integración de todas las dimensiones de la existencia humana.

La ofensiva neoliberal sobre América Latina, desplegada ampliamente durante los años noventa, se basó en una correlación de fuerzas entre capital y trabajo propia del ciclo del capital global caracterizado por la financierización y la acumulación por despojo de bienes naturales a escala planetaria (Harvey, 2004). Dicha correlación supuso una ofensiva capitalista sobre las condiciones de producción y reproducción de las masas trabajadoras de todo el mundo. Las políticas de ajuste estructural, privatizaciones, apertura de los mercados y desregulación de la actividad económica, se impusieron sobre la derrota del campo popular y desde allí desplegaron su pretensión hegemónica.

## **La resolución gubernamental de las luchas contra el ajuste neoliberal**

Al comenzar el nuevo siglo, las relaciones de fuerza se tensaron en gran parte de América Latina y el Caribe, como resultado de una intensa activación de las luchas de masas contra los efectos de las políticas ajustadoras, lo que dio lugar a la apertura de un período de “disputa hegemónica” con el paradigma neoliberal. Se configura así un escenario que desemboca en una serie de gobiernos que habrían de cuestionar la herencia neoliberal y que redefinirían el mapa político latinoamericano, especialmente en el Cono Sur. El primer hito fue la asunción, en 1999, de Hugo Chávez como presidente de Venezuela, lo que abrió una etapa de gobiernos que, con mayor o menor intensidad, se asumieron como antineoliberales: Lula da Silva en Brasil (2002), Néstor Kirchner en Argentina (2003), Tabaré Vázquez en Uruguay (2004), Evo Morales en Bolivia (2006), Rafael Correa en Ecuador (2007), Daniel Ortega en Nicaragua (2007), Fernando Lugo en Paraguay (2008) y Daniel Funes en El Salvador (2009). Con ellos, y sumando a Cuba, se tiñó de rosa-rojo el mapa regional.

Con sus desigualdades, limitaciones y trayectorias nacionales peculiares, durante una década larga se sucedieron nuevos procesos constituyentes y experiencias de gobierno que cuestionaron las recetas neoliberales y que redefinieron el mapa político latinoamericano. Con la denominación CINAL (Ciclo de Impugnación al Neoliberalismo en América Latina) se intenta saldar, de algún modo, el intrincado debate sobre hasta qué punto tales gobiernos habrían logrado romper –o no– con el andamiaje neoliberal preexistente (Ouviaña y Thwaites Rey, 2018). Pero, sobre todo, porque permite incorporar al análisis la multiplicidad y diversidad de luchas desplegadas en la región, incluyendo a aquellas que no derivaron en victorias electorales y en la consagración de gobiernos populares. Hayan tenido o no impacto efectivo en el plano gubernamental, este enfoque incorpora a todas las experiencias políticas de la región enmarcadas

en disputas antineoliberales, anticoloniales, anticapitalistas y anti-patriarcales, aunque sin un saldo electoral positivo (como en México, Colombia, Perú y Chile, pero también en Guatemala, Panamá, Costa Rica y República Dominicana). Las relaciones de fuerzas a escala local, nacional, regional e internacional impactaron de modo diverso en los distintos proyectos populares que se desplegaron en cada uno de los espacios territoriales nacionales, pero aun así es posible mirar en forma agregada los trazos gruesos de esta etapa de las primeras décadas del Siglo XXI, caracterizada por grandes confrontaciones.

En vez de delimitar momentos antagónicos, cerrados y acotados en el tiempo (neoliberal, posneoliberal, de contraofensiva neoliberal), creemos más pertinente plantear la cuestión en términos de la disputa hegemónica que se desarrolló en esos años de norte a sur del continente y que continúa hasta el presente. Los flujos y reflujos, alzas y bajas, triunfos y derrotas de las luchas populares jalonan los momentos gubernamentales y los societales de un continuo de conflictividad social y política regional. La “nueva anormalidad” que impone la pandemia en el inicio de la tercera década invita a hacer una revisión de la etapa signada por el auge y reflujo del CINAL. Los rasgos que lo distinguen, en su plano gubernamental, son: 1) su surgimiento como resultado de demandas y luchas populares; 2) su despliegue durante la etapa de boom de los precios de los *commodities* exportados por la región a instancias de la demanda china; y, 3) la recuperación de cierta autonomía estatal, con respecto a factores dominantes externos e internos, para ejercer la conducción económica y social.

En el CINAL se condensa y remata la crisis del proyecto neoliberal abierta como consecuencia de la creciente activación social y política de los pueblos de la región, que produjo cambios importantes en la correlación de fuerzas sociales. En efecto, desde mediados de la década de los noventa se desplegaron múltiples demandas, como las de los pueblos indígenas y movimientos campesinos que confrontaron contra el modelo colonial de explotación de la naturaleza y el consumismo, al que le opusieron formas de vida comunitarias e integradas

al ambiente. También irrumpieron con fuerza los reclamos de organizaciones populares en torno al trabajo, con demandas dirigidas a la recuperación del empleo tras años de creciente desocupación, precarización y debilitamiento sindical, así como al acceso a consumos básicos y vitales, largamente postergados o suprimidos por las políticas neoliberales. Los gobiernos del CINAL internalizaron, con amplitud y profundidad diversa, las demandas de los pueblos que empujaron sus triunfos electorales e impulsaron transformaciones económicas, políticas y sociales muy genéricamente definidas como “progresistas”, comparadas con el neoliberalismo precedente. Sin embargo, decir que los gobiernos del CINAL surgieron de procesos de activación de lucha popular no significa afirmar que todos ellos hayan sido expresión directa de la acción de los movimientos sociales. Las respuestas concretas que dieron cada uno de ellos a las demandas sociales fueron el resultado de las relaciones de fuerzas específicas que les dieron origen y que se redefinieron a partir de un punto determinado de inflexión.

El inicio y despliegue del CINAL se empalma con el ascenso de China, que movió el tablero geopolítico mundial y se instaló como un actor de creciente implicación en América Latina y el Caribe. A comienzos del siglo XXI China se volvió un consumidor lo suficientemente importante como para influir en los precios de diversos productos básicos fundamentales y en poco tiempo se transformó en un socio comercial clave para la región. Al concluir la primera década del nuevo siglo resultó el primer mercado de destino de las exportaciones de varios países, como Brasil y Chile, y el segundo del Perú, Cuba y Costa Rica. Se convirtió en el tercer país entre los principales orígenes de las importaciones latinoamericanas, con un valor que representa el 13% del total de las importaciones y, a su vez, la región se ha transformado en uno de los destinos más relevantes. Tales intercambios se han caracterizado por exportaciones latinoamericanas de productos primarios y minerales (en especial soja, metales y petróleo), mientras que las importaciones desde China se concentraron en bienes manufacturados (Rosales y Kuwayama, 2012).

El “efecto China” ha impactado de manera diversa en cada país de la región. Sus principales beneficiarias han sido las economías exportadoras de minerales (Bolivia, Chile y Perú), seguidos por los exportadores de petróleo (Ecuador, México y Venezuela) y las dos economías más diversificadas de la región (Argentina y Brasil), que exportan principalmente soja, como también Uruguay y Paraguay, aunque en menor escala (Jenkins, 2011). Además de haberse constituido en el principal comprador de commodities, la capacidad china de financiamiento para obras de infraestructura y de actuar como prestamista de última instancia la convirtieron en un factor de contrapeso relevante al tradicional poder de los centros y organismos financieros internacionales. Pero a la vez, la exacerbación de la demanda de productos primarios ha conducido a la profundización de las políticas extractivistas en la región –de recursos minerales o agrícolas–, produciendo nuevas tensiones y conflictos en torno a la sustentabilidad ambiental y a debates sobre el peligro de una nueva reconfiguración del patrón centro-periferia perjudicial para la región.

Los gobiernos del CINAL aprovecharon los beneficios de la explotación de sus bienes naturales para apropiarse de una porción de la renta y destinarla a financiar políticas distributivas. A la par que esta bonanza brindó la posibilidad de eludir, por un tiempo, el conflicto abierto con las clases propietarias mientras se incluía, con políticas sociales, a los sectores más desfavorecidos, sirvió para profundizar los rasgos estructurales preexistentes (extractivismo y reprimarización) y desplazó la posibilidad de encarar modelos alternativos. En ese marco, los Estados asumieron un mayor margen de acción, tanto con respecto a los determinantes de la economía mundial y sus expresiones institucionales de poder, como con relación a los poderes dominantes al interior del espacio territorial nacional.

En estos años, lo que aparece en general en la región es una revalorización –retórica y empírica– del Estado para definir e impulsar los rumbos económicos centrales. Una estrategia privilegiada para conquistar autonomía estatal la constituyó, precisamente, el hacerse

de una parte importante del excedente local, proveniente de la renta del recurso nacional estratégico, fuera este soja, petróleo, gas, cobre u otros productos mineros (Thwaites Rey y Castillo, 2008). Tanto por la vía de la nacionalización, la recuperación de la plena potestad de gestión y apropiación de la renta extraordinaria, la creación de empresas nacionales o la aplicación de retenciones a las exportaciones, tal estrategia se centró en aprovechar la bonanza internacional para generar recursos estatales con los cuales financiar políticas públicas de redistribución de ingresos hacia los sectores populares más postergados. Coincidimos con Adrián Piva (2015) en que estos recursos permitieron a los gobiernos reponerle al Estado un papel arbitral más nítido entre las fracciones del capital en pugna y un rol mediador en el conflicto capital-trabajo, sumándole capacidad de redistribución del ingreso para reducir la pobreza y, en algunos casos, la desigualdad. Esto significó una considerable ampliación de derechos y mejoras materiales tangibles (vía políticas de ingresos y subsidios directos) para grandes sectores de la población.

### **Límites gubernamentales y nuevas oleadas de lucha**

En sintonía con el crecimiento de las derechas xenófobas en todo el mundo, en América Latina el despliegue del CINAL fue dando lugar, en simultáneo, a la conformación de núcleos importantes de derechas sociales y políticas con capacidad de oponer resistencia activa a las políticas redistributivas y de ampliación de derechos. Un odio visceral hacia procesos percibidos como de mayor igualación social, de impugnación a las jerarquías sociales y potencialmente disruptores se fue macerando con una radicalidad desproporcionada. Porque, aunque los segmentos medios y altos fueron, en su mayoría, económicamente beneficiados con las políticas de los gobiernos progresistas, la percepción de amenaza social fue mayor que las ventajas materiales objetivas que recibieron. En países como Brasil, Argentina, Ecuador, Venezuela y Bolivia, estos sectores irrumpieron en las

calles con métodos de movilización política inéditos, creciendo en beligerancia y, lo más preocupante, en capacidad de interpelación político electoral.

Por cierto, el CINAL fue un período de conquistas sociales, plasmadas en políticas públicas redistributivas y reparadoras de las injusticias sociales acumuladas durante el ajuste privatizador de los noventa, que generaron grandes expectativas de transformación social. Sin embargo, cuando por la caída de los precios de los commodities se volvió insostenible la distribución de una parte del excedente sin escalar el conflicto, el discurso y las prácticas destituyentes de las derechas sociales y políticas encontraron un terreno fértil para desplegar su estrategia de cooptación de los segmentos más resentidos de las capas populares y ganar posiciones de poder. Las insuficiencias y los yerros de los gobiernos populares fueron malquistando también a franjas sociales que, enconadas, se fueron plegando a las opciones derechistas como alternativas de castigo político. Si bien la mayoría de los países de la región logró sortear los embates de la crisis mundial de 2008, ya en 2013 se empezaron a sentir con fuerza los efectos de la baja de precios internacionales de combustibles y alimentos, achicando los ingresos procedentes del comercio exterior. La muerte de Hugo Chávez en diciembre de 2013 marca, a su vez, el hito político fundamental del declive del CINAL. El gran predicamento bolivariano y la apuesta a la integración regional entraron en profunda crisis con la desaparición de un líder del carisma de Chávez.

A partir de entonces, y muy especialmente desde 2015, las derechas sociales y políticas que habían resistido con mayor o menor belicosidad las medidas de carácter popular lograron reagruparse y disputar con éxito la conducción estatal, en un clima de revancha social y regresividad económica y sociocultural muy acentuada. El ascenso de esta nueva oleada derechista era percibido como una vuelta del péndulo de igual duración y profundidad y muchos se apresuraron a dar por clausurada la etapa de luchas sociales relevantes. Este período arranca con el triunfo electoral de la alianza encabezada por el conservador Mauricio Macri en Argentina (diciembre de



2015); el golpe de estado parlamentario-mediático-judicial en Brasil contra Dilma Rousseff (2016), que posibilitó el encarcelamiento de Lula (2018) y el triunfo electoral del ultraderechista Jair Bolsonaro (2019); el viraje neoliberal de Lenin Moreno en Ecuador (2017); la derrota electoral del chavismo en 2015 y la ofensiva imperialista contra Venezuela; el escandaloso golpe cívico-militar de octubre de 2019 en Bolivia (que impidió la reelección de Evo Morales tras unos comicios conflictivos y con injerencia estadounidense); y la derrota del Frente Amplio en Uruguay en 2019 a manos de la derecha neoliberal, que sumó un interrogante sobre la supervivencia de las políticas públicas que durante tres mandatos implementó la coalición centroizquierdista moderada.

La reversión completa del CINAL pareció dibujarse con estos acontecimientos. Sin embargo, desde la llegada del nacionalista popular Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de México, en diciembre de 2018 –tras décadas de fraude, corrupción y violencia–, comenzaron a verificarse nuevas irrupciones políticas de carácter popular en varios países, enfrentando las medidas gubernamentales ajustadoras, con especial recrudescimiento durante 2019. Las resistencias populares a los modos regresivos de vivir y gestionar las crisis se fueron expandiendo en toda la región. Colectivos rurales y urbanos con amplio arraigo territorial, movimientos estudiantiles, sindicatos de base, agrupaciones feministas poderosas y múltiples expresiones colectivas se manifiestan con creciente radicalidad contra un sistema social y político que no ofrece más que desigualdad y opresión. Un “ya basta” generalizado, difuso, visceral, episódico pero recurrente va ganando voluntades y conciencias de modo magmático en diversos países.

En Haití, las denuncias de fraude electoral y de corrupción por parte de la élite política gobernante, se combinaron con una crisis profunda en términos socioeconómicos, un incremento del precio de los combustibles y la catástrofe humanitaria posterior al terremoto.<sup>3</sup> En

<sup>3</sup> Exacerbada por la temprana intervención militar y la ocupación del territorio nacional por parte de la MINUSTAH, desde 2004 a 2017.

ese contexto, los desvíos y la apropiación indebida de fondos provenientes de Petrocaribe<sup>4</sup> dieron lugar a un ciclo de protestas multitudinarias y a dinámicas semiinsurreccionales en las calles, que trajo aparejada la renuncia de varios primeros ministros y funcionarios de alto rango. El magnicidio del presidente Jovenel Moise (quien se encontraba gobernando por decreto y pretendía reformar la Constitución del país) por parte de un grupo comando integrado por militares colombianos retirados y hasta en actividad, no hace más que reforzar la crisis aguda del régimen político y acrecentar un panorama de extrema violencia social y paraestatal inédito en la isla.

En Ecuador, el intento de aumentar el precio de los combustibles exigido por el FMI fue respondido en octubre de 2019 con un alzamiento indígena y popular de magnitud tal que hizo retroceder al gobierno de Lenin Moreno con la medida y abrir canales de negociación, aunque el descontento no menguó y se prolongó el clima de gran inestabilidad. En ese marco se vertebró una alianza virtuosa entre plataformas como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), con organizaciones, colectivos y movimientos sociales de carácter urbano-popular. Si los levantamientos precedentes tuvieron al movimiento indígena como actor casi exclusivo y excluyente, en esta ocasión cobraron relevancia otros sujetos, repertorios y procesos de lucha de lo más variados. Ante una contraofensiva de claro corte neoliberal, que además de la eliminación del subsidio a los combustibles buscaba imponer la flexibilidad laboral y vulnerar derechos básicos a nivel jubilatorio y contractual, se reavivó la potencia de lo popular-comunitario, esta vez con altos niveles de articulación del movimiento indígena con la clase obrera, el activismo barrial de las periferias urbanas, las resistencias feministas y el descontento juvenil, lo que de conjunto abonó a soldar nexos intergeneracionales.

<sup>4</sup> Programa impulsado por el gobierno de Hugo Chávez e interrumpido tras la debacle de la economía venezolana.

El desenlace del conflicto de octubre de 2019, sin embargo, no fue en la dirección que se esperaba –que hubiese implicado quebrantar de forma plena el orden socioeconómico e ideológico-político dominante, para edificar sobre sus escombros un nuevo bloque histórico a contramano del Ecuador imaginario– sino que, aun cuando resultó un logro rotundo la derogación del Decreto 883 y la derrota del paquetazo neoliberal del FMI, no se avanzó en un nivel tal de ruptura en la correlación de fuerzas existente, de carácter irreversible. Asimismo, a pesar del impacto trágico que la pésima gestión gubernamental de la pandemia tuvo en ciertas regiones del país como en Guayaquil (donde literalmente personas sin asistencia alguna fallecían en las calles producto del colapso sanitario y la falta de políticas públicas al respecto), las elecciones presidenciales realizadas en febrero de 2021 dieron cuenta de que el descontento expresado en las calles aún no se había eclipsado totalmente. Si bien no hubo un ganador en primera vuelta y pasaron al balotaje el banquero Guillermo Lasso y el candidato del correísmo Andrés Arauz, la novedad estuvo dada por los votos obtenidos por Yaku Pérez, del partido Pachakutik (vinculado a la CONAIE), quien no obstante representar a un sector más moderado y ambiguo en su programa político, logra capitalizar la legitimidad y el apoyo forjado por el movimiento indígena durante el levantamiento de octubre. Los desencuentros y desavenencias entre este y el correísmo, sumado a ciertas torpezas y cerrazón de Arauz en la segunda vuelta, y al apoyo brindado a Lasso por parte de los poderes fácticos, terminó garantizando la victoria de este empresario de corte neoliberal, quien asumió como nuevo presidente el 24 de mayo.

No obstante, cabe recordar una hipótesis planteada por Antonio Gramsci en sus notas de la cárcel: “en el estudio de una estructura es necesario distinguir los movimientos ‘orgánicos’ (relativamente permanentes) de los movimientos que se pueden llamar ‘de coyuntura’ (y se presentan como ocasionales, inmediatos, casi accidentales)”. De ahí que, más allá de la transitoria derrota en las urnas, las organizaciones populares y el movimiento indígena cuentan en Ecuador con

un acumulado histórico y enorme capacidad de resistencia, tejido durante décadas, por lo que distan de encontrarse desarticulados. La reciente asunción de Leónidas Iza –principal vocero y figura del ala más combativa de la lucha popular durante el estallido de octubre– como presidente de la CONAIE, evidencia una voluntad de confrontación y estado de alerta frente a un gobierno que está lejos de tener carta libre para avanzar en sus pretensiones de ajuste y mayor neoliberalización.

En Chile, una suba del precio del transporte eclosionó en una insurrección popular masiva y prolongada, que abrió los cauces a múltiples demandas postergadas, frente a un Estado sumamente autoritario<sup>5</sup> y una matriz societal de neoliberalismo extremo. Las protestas masivas hicieron crujir las bases de un sistema que logró continuidad durante los 30 años de “democracia”, sustentado en una férrea alianza estatal-mercantil al servicio de las clases dominantes locales y el empresariado transnacional, más allá de los vaivenes gubernamentales. Este hastío e irrupción plebeya, si bien tiene contornos espontáneos, hunde sus raíces en un largo e invisible proceso de erosión de la hegemonía neoliberal, protagonizado por una multiplicidad de comunidades, actores y movimientos sociales, que van desde la resistencia mapuche a los ciclos de lucha estudiantil de 2001, 2006 y 2011, pasando por las movilizaciones multitudinarias en torno al NO+AFP (fondos de pensión privatizados) y las protestas feministas de 2018 y 2019.

En noviembre de ese mismo año, un sector importante de la élite política acordó un pacto a partir del cual se instaba a “pacificar” el clima de beligerancia vivido en las calles, a partir de la convocatoria a un referéndum en 2020 para consultar a la ciudadanía si estaba o no a favor de una reforma constitucional. La respuesta fue contundente a favor de abrir una asamblea constituyente con ciudadanía electa sin mediación de los partidos. Tras varias postergaciones motivadas por la pandemia, en mayo de 2021 se hizo la elección de

<sup>5</sup> La Constitución actual fue sancionada en 1980, en plena dictadura militar.

convencionales (y también de alcaldes y concejales locales), donde sectores de izquierda e independientes obtuvieron una clara mayoría, lo que erosionó aún más la escasa legitimidad del partido de derecha gobernante y de la ex Concertación. El 4 de julio se inauguró la Convención Constituyente –con movilizaciones callejeras en simultáneo, que fueron duramente reprimidas– de la cual surgirá la primera Constitución del mundo redactada por un órgano paritario en términos de género y la primera en la historia de Chile que incluirá a los pueblos indígenas. De hecho, en su primera sesión, se eligió a una mujer mapuche, Elisa Loncón, como presidenta de la Convención.

En Argentina, la derrota electoral de Mauricio Macri por la fórmula del peronismo conformada por Alberto Fernández y la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner fue el resultado del profundo malestar de una parte considerable de la sociedad, en particular de las clases populares más castigadas por las políticas económicas regresivas implementadas durante sus cuatro años de gobierno neoliberal. Expresó, asimismo, que la tradición de lucha de amplios segmentos del campo popular no logró ser desarticulada por el macrismo y se mantuvo inalterable su capacidad organizativa y de movilización. Sin embargo, el resultado electoral que reflejó los límites de los proyectos derechistas también puso de manifiesto la existencia de bases sociales dispuestas a sostener valores y políticas de neto corte antipopular. Se planteó un escenario de notable división clasista y regional. Los sectores medios y altos y las zonas del centro del país, donde se concentran las actividades productivas más prósperas, apoyaron masivamente a la opción derechista, de un apenas disimulado clasismo de corte autoritario y antipobres bajo un leve ropaje republicano. Lograron retener el 40% de los votos. Las zonas pauperizadas del norte y sur del país, los sectores populares y parte de las capas medias sostuvieron con su voto la opción Fernández-Fernández, con entusiasmo militante o como opción útil para frenar el desastre macrista. La derecha social y política consiguió mantener su aglutinamiento opositor, de modo especialmente activo y belicoso durante la pandemia.

El gobierno argentino dispuso un confinamiento temprano y atinado, pero fue cediendo ante el boicot de las derechas opositoras a las restricciones de circulación y a las medidas sanitarias. Las ayudas económicas durante 2020 fueron amplias, pero resultaron insuficientes y transitorias para detener la profundización de la pobreza y la desigualdad, que hoy alcanzan niveles alarmantes y casi tan altos como en el peor momento de la crisis de 2001. La férrea oposición de las grandes fortunas a hacer contribuciones extraordinarias para paliar los estragos de la pandemia habla no solo de la magnitud de la injusticia social sino de la carencia de rumbo y cortedad de miras de las burguesías. También la oposición a las medidas sanitarias por parte de segmentos belicosos de la población con gran amplificación en los grandes medios, encabezados por distintas variantes derechistas, libertarios, terraplanistas, antivacunas y conspiranoicos de distinta laya, completan un cuadro preocupante de confrontación, ante un gobierno que parece priorizar una macroeconomía “ordenada” y hacer de la moderación y tibieza un rasgo distintivo. Una victoria popular, en medio de las restricciones y penurias, fue la sanción de la ley de interrupción voluntaria del embarazo, en diciembre de 2020. Digno corolario de la marea verde feminista, que empezó a crecer exponencialmente a partir de 2018 y que ocupó un lugar central para empujar las luchas antipatriarcales del país y de la región.

En Bolivia, el inesperado golpe de estado de las derechas racistas de octubre de 2019, prohijadas por EE. UU. y con el apoyo de los gobiernos derechistas de la región, abrió un compás de inestabilidad e incertidumbre sobre el porvenir del proceso de cambio que parecía el más estable de la región. Las clases dominantes y los sectores más reaccionarios, envalentonados, lejos de replegarse como antaño en el territorio de la llamada “medialuna” y renegar de la construcción hegemónica a nivel nacional, decidieron ampliar su lucha, dar una disputa abierta e irradiar su concepción del mundo (asentada en la apelación a la biblia, la heteronormatividad patriarcal y un enervado colonialismo interno, con personajes como Luis Fernando Camacho pisoteando la wiphala en su ingreso “triumfal” al Palacio

Quemado en La Paz), permitiendo proyectar su revanchismo y violencia más allá de las geografías regionales donde supo afincar históricamente su poder, y hasta concitando ciertos grados de consenso popular, producto del desgaste y los errores cometidos por el propio gobierno de Evo. Un año después, las movilizaciones y bloqueos de carreteras desplegados por organizaciones indígenas y campesinas en diferentes puntos del país, en contra del gobierno de facto encabezado por Jeanine Áñez, lograron el llamado a elecciones generales. La contundente victoria de MAS en octubre de 2020, con la fórmula –avalada por Evo Morales– integrada por el exministro de Economía Luis Arce –artífice de la estabilidad económica del ciclo anterior– y el excanciller indigenista David Choquehuanca, puso de manifiesto que la relación de fuerzas en el país andino continúa siendo por demás dinámica e imprevisible.

Perú vive desde hace varios años una crisis política de enormes proporciones, agudizada por los desmanejos en torno a la pandemia, que hizo de este país uno de los más afectados por el coronavirus a nivel continental y global. La continuidad y exacerbación neoliberal en la última década –con la acumulación por despojo como pivote fundamental– tuvo como contracara numerosas luchas populares, como las resistencias indígenas y campesinas en rechazo a proyectos megaminereros y extractivistas en regiones de la sierra y amazonía, aunque por lo general ellas no lograban trascender los ámbitos locales. Los escándalos por corrupción en la contratación de obra pública (que involucran a todo el arco político), sumados a la continuidad de un Estado profundamente autoritario cuya Constitución fue sancionada en 1993 por el dictador Alberto Fujimori (en un contexto de terrorismo estatal y auge neoliberal), decantaron en la renuncia del presidente Pedro Pablo Kuczynski electo en 2016 y la asunción de su vicepresidente, Martín Vizcarra, en marzo de 2018.

El desprestigio y la deslegitimación cada vez mayor de la élite gubernamental y del conjunto de los partidos políticos se agudizaron en el año 2020, por una pésima gestión sanitaria y socioeconómica de la pandemia. La destitución de Vizcarra en noviembre de 2020

desencadenó un proceso de movilización popular con un fuerte protagonismo juvenil, en Lima y en otros puntos relevantes del país. Su reemplazante, el parlamentario Francisco Sagasti llamó a elecciones generales que se concretaron en abril de 2021, en medio de una fragmentación política tan grande que dio un resultado inesperado. Pasaron a la segunda vuelta la candidata de derecha Keiko Fujimori y el maestro rural Pedro Castillo, quien casi sin estructura política y a contramano de las previsiones de las encuestas, supo concitar un creciente apoyo popular y logró ganarle por un escaso margen (50,12%, con poco más de 44.000 votos de diferencia) a la cuestionada hija del exmandatario Alberto Fujimori, actualmente preso. Tras varias semanas de bloqueo judicial, conatos de violencia derechista en las calles, acusaciones de fraude e intentos de impugnación por diversas vías del resultado obtenido en las urnas, la justicia electoral terminó reconociendo a Castillo como presidente legítimamente electo, para que asuma su mandato a finales de julio de 2021.

Hay que decir que durante el 2020 se vivió en varias realidades de América Latina un escenario ambivalente, signado por cierto “im-passe” forzado por el contexto de pandemia y confinamiento al que instaron los gobiernos –y la institucionalidad estatal– al conjunto de la población, que sin embargo no logró contener del todo ni tampoco aplacar de manera plena el descontento y la ebullición experimentada meses antes de la declaración de la cuarentena. En esta etapa se intensificaron las funciones represivas en casi toda la región, lo que incluyó desde la militarización de territorios hasta el minucioso control policial y redundó en abusos, torturas, asesinatos y hasta desapariciones forzadas de personas. En especial, fueron objeto de coerción los sectores populares, que vieron dificultada la posibilidad de concretar la cuarentena, a raíz de sus condiciones de hacinamiento habitacional, de extrema precariedad laboral y de la vida. No obstante, se evidenciaron momentos de quiebre de la cuarentena para recuperar activamente las calles, sobre todo en Chile, Perú y Colombia, donde fuerzas populares instaron a romper el aislamiento para,



sin descuidar los recaudos sanitarios, volver a ejercitar la protesta de manera masiva.

Esto llevó a que el mapa latinoamericano se vea sacudido por un contexto de confrontación callejera inédito y de una intensidad casi tan alta como en el 2019, en particular en Colombia –con movilizaciones contra la represión policial– y en Chile –al cumplirse un año del inicio de la rebelión y con motivo de la concreción del referéndum. Esta parcial reactivación del CINAL en su fase societal. tuvo picos de agitación, combates con la reaparición de las “primeras líneas” y otras modalidades de autodefensa popular, en simultáneo al fortalecimiento de mecanismos novedosos de participación ciudadana, que fungieron de ejemplificadores para el resto del continente, en particular en realidades que, como la chilena, la peruana y la colombiana, se encuentran sumidas en el más crudo régimen neoliberal de similares contornos autoritarios.

## **Del neoliberalismo de guerra a la crisis orgánica en Colombia**

Si durante 2019 y 2020 Colombia se vio conmocionada por una importante reactivación de la protesta popular en las calles, en 2021 cobrará una dimensión y escala aún mayor. Desde el 28 de abril se vive en el país un proceso de movilización callejera y de lucha confrontacional sin precedentes en las últimas décadas. Iniciado a partir de la declaración de una huelga general ante un paquete de reforma previsional que buscaba imponer el gobierno de Iván Duque, el descontento desbordó totalmente a las organizaciones convocantes, tornando a la espontaneidad de masas y a la proliferación de “primeras líneas” un rasgo distintivo de este levantamiento, que tuvo a la ciudad de Cali y a ciertas barriadas de Bogotá como dos de sus epicentros más convulsionados.

El gobierno de Iván Duque ha incumplido los acuerdos firmados por las FARC en La Habana, lo que implicó que un porcentaje importante de exintegrantes de esta fuerza insurgente opten por

retomar la lucha armada y decenas de quienes se acogieron al proceso de desarme fueran asesinados en un contexto de casi completa indefensión (a la fecha, un total de 272). Esto se tradujo en el fortalecimiento de grupos “disidentes” y en la persistencia de la guerrilla del ELN como fuerza político-militar beligerante. En paralelo, lejos de menguar, desde la firma de los acuerdos de paz en noviembre de 2016, se han multiplicado las masacres y los asesinatos sistemáticos de militantes populares y referentes de derechos humanos de manera preocupante (más de mil hasta hoy en día), al igual que el encarcelamiento y la criminalización de activistas de movimientos sociales y organizaciones de izquierda, muchos de ellos mediante montajes judiciales y “falsos positivos”.

Por debajo de esta epidermis a la que encumbrados politólogos llaman “la democracia más antigua de América”, prima en Colombia un régimen político profundamente autoritario y excluyente, apuntalado por grupos paramilitares que operan en connivencia con estructuras estatales con total impunidad en las principales zonas en conflicto. De acuerdo con varios informes y evidencias presentadas por especialistas ante la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas creada en La Habana, “más que un pecado de omisión o debilidad, el Estado y sus fuerzas militares tuvieron una participación activa en la organización y despliegue del paramilitarismo” (Moncayo, 2015, p. 61).

A esta política estatal belicista y delictiva (que ha incluido casos de gran repercusión mediática, entre los que se destaca el de la “parapolítica”), debemos sumar otro factor de peso mayúsculo como es el financiamiento y la presencia constante de los Estados Unidos dentro del país, cuyas tropas cuentan con quince bases militares en territorio colombiano. En efecto, tal como afirman Renan Vega Cantor y Felipe Martín Novoa (2014), Colombia resulta un prototipo ilustrativo de “neoliberalismo armado”, ya que existe una estrecha relación entre guerra y libre comercio, donde el Estado, lejos de estar “ausente” o haberse “minimizado”, cumple un papel clave a través de sus aparatos represivos en la militarización del país y en el

desplazamiento forzado, en beneficio de las élites económicas y las empresas transnacionales; aunque también cabe destacar a determinadas instituciones de la sociedad civil, como los medios de comunicación hegemónicos y la cúpula de la Iglesia, que difunden una concepción del mundo y apuntalan valores acordes a estas políticas regresivas. Por su ubicación geopolítica, su biodiversidad y sus recursos energéticos, Estados Unidos considera estratégico el control de este territorio.

Bajo el pretexto de la lucha “antiterrorista” y contra las “drogas ilícitas”, la política imperial norteamericana destina cuantiosos fondos para la ayuda militar de Colombia, a lo que se suma un adiestramiento y apoyo logístico constante de las Fuerzas Armadas, que cuentan con cerca de medio millón de efectivos (uno de los más numerosos de todo el continente). Incluso ha propiciado la expansión de “contratistas”, una política de privatización de la guerra que se fue consolidando en las últimas dos décadas a partir de la administración de George Bush, y que no solo impacta en Colombia sino también en el resto de la región, tal como quedó evidenciado con el magnicidio cometido semanas atrás en Haití, perpetrado por mercenarios colombianos y haitianos-estadounidenses, la mayoría de ellos con entrenamiento en los Estados Unidos y con vínculos con empresas de seguridad que tienen su sede en este país.

Desde los años noventa en adelante, al calor de la implementación de este “neoliberalismo de guerra”, las endebles negociaciones de paz se vieron una y otra vez clausuradas en Colombia por la muerte, el exilio y la desaparición forzada de quienes aspiraron a transitar hacia una vida democrática con plena participación civil. El sistema político predominante, históricamente ha sido refractario a las opciones por fuera del binomio impuesto a sangre y fuego por conservadores y liberales desde los tiempos de “La Violencia”, década del siglo XX que dejó como saldo decenas de miles de asesinados, y que tuvo como hito catalizador al asesinato del líder popular Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948, verdadero momento constitutivo, de quiebre y refundación, ya que a partir de él se plasman ciertas

características y rasgos propios de la sociedad colombiana, que se mantendrán por un prolongado período de tiempo.

Por ello, podemos conjeturar que lo que está crujiendo al calor de este estallido y de la huelga política de masas que –con vaivenes– ya lleva tres meses de movilización popular, no es solamente un gobierno derechista y neoliberal cada vez más deslegitimado en su accionar, sino un régimen político –denominado uribista– que se consolidó a calor de la política de la llamada “seguridad democrática”, asentándose en lo que Nicos Poulantzas (1979) caracterizó como “estatismo autoritario”, y teniendo como contracara socioeconómica una dinámica de despojo violento de territorios y bienes comunes, extrema mercantilización y creciente precariedad de la vida, con niveles de pobreza que ascienden actualmente a más del 40% de la población, afectando en particular a mujeres y niños/as.

Antonio Gramsci supo apelar a la noción de catarsis para dar cuenta de aquel momento en el que se logra transitar de lo sectorial o económico-corporativo hacia lo ético-político, abriendo una coyuntura crítica donde emerge como posibilidad la construcción de una nueva hegemonía en tanto alternativa integral frente al orden existente, de manera tal de irradiar a nivel general una concepción del mundo y un crisol de prácticas emancipatorias, más allá del entorno inmediato o la identidad específica que se tenga. La catarsis, por tanto, tiene siempre a la crisis como momento de dilucidación y ampliación del horizonte de visibilidad más allá de lo posible, resulta al mismo tiempo expresión ambivalente e inestable de un proceso de cambio y desintegración social.

En el caso específico de Colombia, coincidimos con Miguel Ángel Beltrán y Natalia Caruso en que “las resistencias y protestas de los sectores populares y políticos alternativos, en el contexto de la pandemia no obedece a elementos puramente coyunturales, sino que proyecta elementos de continuidad y ruptura con las dinámicas contrahegemónicas acaecidas el último decenio” (Beltrán y Caruso, 2021, p. 75). En efecto, el pliego de reivindicaciones levantado por la movilización actual asume contornos netamente políticos y de

disputa hegemónica, anudando una pluralidad de luchas pasadas y contemporáneas, en medio de una crisis orgánica y multidimensional que incluye tanto un cuestionamiento radical de las lógicas neoliberales que han primado en las últimas décadas en el país, como un hartazgo generalizado ante una guerra persistente que ya lleva más de medio siglo.

No obstante, es importante no formular lecturas ingenuas respecto de la coyuntura que se ha abierto a partir de finales de abril, ya que tal como llegó a afirmar Estanislao Zuleta durante el contexto de los acuerdos de paz realizados a comienzos de los años noventa, si bien el diálogo es la exigencia más importante de nuestra época, detrás de él se necesita que haya alguna fuerza, por lo que “el diálogo respaldado por las masas tiene fuerza y resulta más decisivo que un poder armado”. De ahí que concluya que “solo un pueblo maduro para el conflicto es un pueblo maduro para la paz” (2009, p. 30).

El escenario de inmensa inestabilidad que se vive en Colombia en el último tiempo, a pesar de la respuesta criminal dada por el Estado (que sin duda deja al descubierto su debilidad hegemónica), resulta por demás esperanzador, ya que el pueblo ha logrado desbloquear con tremenda creatividad y osadía la participación de masas, instalando en la agenda pública un conjunto de reclamos que apuntan a refundar desde sus bases mismas un proyecto de país, a partir del protagonismo de las clases subalternas que tiene como particularidad el involucrar un relevo múltiple (generacional, étnico y de género), por medio del cual millones de personas han salido a las calles a ejercitar una pedagogía de la indignación y exigir una paz con justicia social y para la vida digna. Más allá del desenlace que pueda tener, lo cierto es que constituye un punto de no retorno e indudable impacto en el territorio colombiano, pero también con repercusiones para el resto de América Latina.

## La coyuntura en perspectiva

Lo que parece extenderse de norte a sur es un malestar genérico, difuso, espeso, por las formas de vida que impone el capitalismo actual, que encuentra cauces de expresión muy diversos, sin recetas ni moldes fijos. La ira de las derechas se canaliza en un racismo, anti igualitarismo y conservadurismo que logra interpelar a segmentos sociales aislados, resentidos y temerosos bajo la promesa de un orden jerárquico que proclama mano dura para disciplinar a los más vulnerables.

Es importante leer en toda su complejidad el crecimiento y expansión de proyectos de derecha que, en palabras de Rafael Hoetmer, han podido surgir movilizandolos sentimientos de miedo e incertidumbre, como también por la precarización e inseguridad reales, que enfrentan las poblaciones en América Latina:

Los actores de las nuevas derechas ofrecen una serie de formas de amparo, aunque posiblemente más en los discursos que en la práctica. Ante el abandono de las izquierdas de las discusiones en torno de la seguridad pública, las nuevas derechas proponen mano dura y orden. Ante la precarización de la vida, las iglesias evangélicas ofrecen un sentido de comunidad y ciertas prácticas de solidaridad y cuidado mutuo. Ante la falta de perspectiva, aparecen las economías ilegales e informales y la promesa del emprendedor como posibilidades de progreso concreto (2020, p. 30).

Por el contrario, las rebeliones populares desde abajo empiezan a tejer nuevos sentidos para las luchas, con una radicalidad que no admite parches cosméticos en los sistemas políticos exhaustos y amplían desde la imaginación política el horizonte de lo posible. El Chile que fungió de modelo regional del neoliberalismo político y social más acabado, estalla de norte a sur en protestas masivas, creativas y combativas, que ponen en jaque al sistema y se erigen en faro de la rebeldía continental. Colombia desafía el miedo y la represión sistemática y recrea voluntades de lucha masivas, mientras el heroico pueblo haitiano no da tregua al régimen títere que lo oprime.

Más allá de los claroscuros y contrastes en cada bloque histórico, no caben dudas de que parecen haberse reanudado las resistencias y luchas que dieron origen al CINAL a finales de los años ochenta y principios de los noventa, en este caso en realidades donde la mercantilización y precariedad extrema de la vida, han tenido como contracara Estados profundamente autoritarios, que ejercitan de manera cada vez más enconada el dominio y la coerción al ver erosionado el consenso y la hegemonía neoliberal que, hasta hace poco tiempo, parecían incólumes. América Latina está, ciertamente, en franca disputa.

## Bibliografía

Beltrán, Miguel Á. y Caruso, Natalia. (2021). Estado, violencia y protesta en Colombia en tiempos de pandemia: entre la profundización del modelo neoliberal y la disputa de la hegemonía política. En Anahí Durand, Carolina Bautista y Hernán Ouviaña (Comp.), *Estados alterados. Reconfiguraciones estatales, luchas políticas y crisis orgánica en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: CLACSO; Muchos Mundos.

Harvey, David. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.

Hoetmer, Raphael. (2020). Anatomía del giro autoritario y la derechización. En VV. AA., *Nuevas derechas autoritarias. Conversaciones sobre el ciclo político actual en América Latina*. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo; Ediciones Abya Yala.

Jenkins, Rhys. (2011, abril). El “efecto China” en el precio de los productos básicos y en el valor de las exportaciones de América Latina. *Revista de la CEPAL*, 103, pp. 77-95, (Santiago de Chile).

- Laval, Christian y Dardot, Pierre. (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Buenos Aires: Gedisa.
- Moncayo Cruz, Víctor M. (2015). Hacia la verdad del conflicto: insurgencia guerrillera y orden social vigente. En Jairo Estrada et al., *Conflicto social y rebelión armada en Colombia*. Bogotá: Gentes del Común.
- Ouviña, Hernán. (2021). El Estado y la reactivación del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina. En Anahí Durand, Carolina Bautista y Hernán Ouviña (Comp.), *Estados alterados. Reconfiguraciones estatales, luchas políticas y crisis orgánica en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: CLACSO; Muchos Mundos.
- Ouviña, Hernán y Thwaites Rey, Mabel (Comp.). (2018). *Estados en disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: El Colectivo; CLACSO.
- Piva, Adrián. (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Poulantzas, Nicos. (1979). *Estado, poder y socialismo*. México: Siglo XXI.
- Rosales, Osvaldo y Kuwayama, Mikio. (2012). *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Thwaites Rey, Mabel y Castillo, José. (2008). Desarrollo, dependencia y Estado en el debate latinoamericano. *Revista Araucaria*, 10(20), (Sevilla).
- Vega Cantor, Renan y Novoa, Felipe M. (2014). *Colombia y el imperialismo contemporáneo*. Bogotá: Ocean Sur.
- Zuleta, Estanislao. (2009). *Colombia: violencia, democracia y derechos humanos*. Medellín: Hombre Nuevo Editores.





## Sobre los autores y autoras

**Alejandro Pimienta Betancur** Director del Instituto de Estudios Regionales, Universidad de Antioquia. Profesor Asociado e investigador del Grupo Estudios del Territorio. Código ORCID: 0000-0002-7482-8965. Correo electrónico: alejandro.pimienta@udea.edu.co

**Alexander Yarza de los Ríos** Activista y aliado del movimiento altermundista en discapacidad, pueblos originarios y víctimas/sobrevivientes de guerras y conflictos armados. Es licenciado en Educación Especial, magíster en Educación por la Universidad de Antioquia (Colombia), y doctorando en Educación por la Universidad de La Salle, Costa Rica. Es investigador del Grupo Historia de la Práctica Pedagógica en Colombia y codirector del Grupo Unipluriversidad. También trabaja como editor y coordinador de la Colección Diversidades y Saberes Ancestrales. Es co-coordinador del grupo de trabajo CLACSO “Estudios críticos en discapacidad”. Correo electrónico: victor.yarza@udea.edu.co

**Andrés García Sánchez** Profesor asistente en la Universidad de Antioquia. Investigador del Grupo Estudios del Territorio, adscrito al Instituto de Estudios Regionales. Código ORCID: 0000-0001-9018-1359. Correo electrónico: andres.garcia1@udea.edu.co

**Camilo González Posso** Presidente del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz).

**Carolina Jiménez Martín** Profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Integrante del Grupo THESEUS y del Grupo de Trabajo de CLACSO “Crisis y economía mundial”. Correo electrónico: carolinajimenezm@gmail.com

**Consuelo Ahumada** Profesora del Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social (CIDS), Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad Externado de Colombia. Miembro de número de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas (ACCE) y vicepresidenta de la Asociación Colombiana de Economía Crítica (ACECRI). Integrante de los grupos de trabajo de CLACSO “Estado, desarrollo y desigualdades regionales” y “Geopolítica, integración regional y sistema mundial”.

**Consuelo Corredor Martínez** Investigadora del CINEP, integrante de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional creado por el Acuerdo Final de Paz de Colombia.

**Darío Fajardo Montaña** Docente de la Universidad Externado de Colombia.

**Elizabeth Ortega Roldán** Estudiante del Doctorado en Educación de la Universidad de Antioquia (Colombia), magíster en Educación y licenciada en Educación Especial. Actualmente se desempeña como profesora de la Universidad de Antioquia. Forma parte de los grupos de investigación Unipluriversidad y Comprender, de la Facultad de Educación de la misma universidad. Forma parte del grupo de trabajo CLACSO “Estudios críticos en discapacidad”. Correo electrónico: elizabeth.ortega@udea.edu.co

**Ever Estyl Álvarez Giraldo** Profesor de cátedra en la Universidad de Antioquia. Investigador del Grupo de Investigación Interdisciplinar en Dinámicas Regionales, Cultura y Transformación Social, Seccional Urabá. Código ORCID: 0000-0002-8594-9797. Correo electrónico: ever.alvarez@udea.edu.co

**Hernán Ouviaña** Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Profesor titular del seminario “Teoría y praxis política en Antonio Gramsci. Su pertinencia para el análisis de la realidad latinoamericana contemporánea”, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Investigador del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (UBA). Co-coordinador del Grupo de Trabajo de CLACSO “Estados en disputa”.

**Isabel Piper Shafir** Forma parte del Programa Psicología Social de la Memoria, Universidad de Chile y del Grupo de Trabajo de CLACSO “Memorias colectivas y prácticas de resistencia”.

**Jaime Zuluaga Nieto** Profesor emérito de la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Externado de Colombia. Integrante del Grupo de Trabajo de CLACSO “Estudios sobre Estados Unidos”.

**Jairo Estrada Álvarez** Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia.

**Jorge Restrepo** Director de CERAC. Profesor en la Universidad Javeriana, integrante de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional creado por el Acuerdo Final de Paz de Colombia.

**José Francisco Puello-Socarrás** Docente e investigador de la Escuela Superior de Administración Pública, Colombia.

**Juan Sebastián Martínez** Ingeniero, magíster en Administración Pública. Investigador de la Escuela Superior de Administración Pública y miembro del Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogos de Paz (Universidad Nacional de Colombia).

**Mabel Thwaites Rey** Doctora en Derecho Político (Área Teoría del Estado) por la Universidad de Buenos Aires. Profesora titular de Sociología Política y Administración y Políticas Públicas, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Investigadora y directora del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (UBA). Integrante del Grupo de Trabajo de CLACSO “Estados en disputa”.

**Martha Cecilia García** Socióloga y magíster en Urbanismo. Investigadora del CINEP.

**Mauricio Archila** Doctor en Historia. Profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia e investigador del CINEP.

**Paola Balanta-Cobo** Terapeuta ocupacional de la Universidad del Valle, Colombia; magíster en Psicología con énfasis en investigación psicosocial por la Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia. Candidata a doctora en Derecho, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. Integrante del grupo de trabajo CLACSO “Estudios críticos en discapacidad”. Correo electrónico: pao-labalanta@gmail.com

**Pedro José Arenas García** Cofundador de la Corporación Viso Muto. Fue alcalde de San José del Guaviare y congresista de Colombia. Es *fellow* del TNI de Holanda. Es parte del Consorcio IDPC de Londres y del Grupo de trabajo de la sociedad civil ante la CND de la ONU en Viena.

**Sergio de Zubiría Samper** Profesor catedrático de Filosofía en Universidad de los Andes. Docente-investigador del Doctorado en

Bioética de la Universidad El Bosque. Presidente de la Fundación Walter Benjamin para la Investigación Social.

**Víctor de Correa-Lugo** Médico de la Universidad Nacional de Colombia. Doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido profesor universitario, periodista independiente, trabajador humanitario, escritor y activista por la paz.

**Víctor Manuel Moncayo C.** Exrector y profesor emérito de la Universidad Nacional de Colombia.

**Ximena Cardona Ortíz** Licenciada en Educación Especial, magíster en Educación de la línea de Pedagogía Social, y actualmente estudiante del Doctorado en Educación de la línea Estudios Interculturales de la Universidad de Antioquia (Colombia). Docente en la Facultad de Educación de la misma universidad. Integrante de los grupos de investigación Unipluriversidad y Diverser, adscriptos a esta misma facultad. Forma parte del grupo de trabajo CLACSO “Estudios críticos en discapacidad”. Correo electrónico: ximena.cardona@udea.edu.co



Este libro es una contribución de la red de centros **CLACSO** de Colombia a la reflexión sobre los avatares que afrontamos en la región al impulsar procesos de transformación y construcción de otros mundos posibles. Las reflexiones que ofrecemos están centradas mayoritariamente en el caso colombiano que, por supuesto, tiene sus singularidades. Consideramos que las luchas por la paz, y las dinámicas sociales que se tejen en torno a ellas, desarrollan experiencias y generan aprendizajes que se articulan con las luchas que se están dando en Nuestra América, orientadas a poner fin a lo que podemos llamar guerra social y avanzar en procesos de construcción de paz continental y generar condiciones de vida digna para todas y todos.