

Foro

REVISTA DE LA FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA

EL SENDERO DEL CAMBIO



108

ISSN 2805-7406 EN LÍNEA



9 772805 740009

EDICIÓN

108

DICIEMBRE 2022

SUSCRÍBASE



Foro

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

Ejemplar impreso (en Colombia)	\$ 30.000
Suscripción por un año en Colombia (tres números)	\$ 95.000
Suscripción por dos años en Colombia (seis números)	\$ 180.000
Suscripción por un año en el extranjero (tres números)	USD 53
Suscripción por dos años en el extranjero (seis números)	USD 95
Suscripción digital por un año en Colombia (tres números)	\$ 57.000
Suscripción digital por un año en el extranjero (tres números)	USD 21

Publicada con el apoyo de:



Contáctenos para brindarle más información:

Teléfonos: 601 2822550 - Fax: 601 2861299

www.foro.org.co

contactenos@foro.org

Foro

EDICIÓN 108 DICIEMBRE 2022

LICENCIA NÚMERO 3886 DE MINISTERIO DE GOBIERNO

Director

Jaime Zuluaga Nieto

Editor

Fabio E. Velásquez C.

Comité Editorial

Orlando Fals Borda (†)

Alejandro Angulo, S.J.

María Eugenia Sánchez

Fabio E. Velásquez Carrillo

Ricardo García Duarte

Jaime Zuluaga Nieto

Claire Launay

Marcela Restrepo Hung

Asamblea de Miembros de Foro

Francisco Mejía Lema

Fabio E. Velásquez Carrillo

Esperanza González Rodríguez

Diógenes Rosero Durango

Nohema Hernández Guevara

Carlos Moreno Ospina

Marcela Restrepo Hung

Joaquín Tovar

Mario Freddy Martínez

Diseño y diagramación

Azoma Criterio Editorial Ltda.

www.azoma.net

Fotografías:

Alejandro Serrano - Flickr (carátula)

Presidencia de la República

Alexander Milo - Unsplash

Presidencia Perú

Joao Marcelo - Unsplash

Ralph Jutter - Unsplash

Impresión

Editorial Gente Nueva S.A.S.



Revista Foro es editada, impresa y distribuida por la Fundación Foro Nacional por Colombia gracias al apoyo de: Brot für die Welt (Pan para el Mundo) y la Fundación Ford.

Distribución y suscripciones

Cra. 4A No. 27-62 - Teléfonos: 282 2550 Fax: 286 1299
Bogotá, D.C. - Colombia

Contacto

www.foro.org.co

contactenos@foro.org.co

[@foronacionalcol](https://www.facebook.com/Foronacional) - [facebook.com/Foronacional](https://www.facebook.com/Foronacional)

¡Estamos de celebración!

Cumplimos 40 años
de fundación



Foro
Nacional por Colombia



Por una
democracia
viva y deliberante

Foro, tras 40 años de existencia, reafirma su compromiso con la construcción de la democracia. Seguiremos trabajando para avanzar en la formulación de propuestas y en la promoción de acciones orientadas a la democratización de la sociedad.

Editorial

El complejo sendero del cambio	5
--------------------------------	---

El sendero del cambio

Colombia y Gustavo Petro, ¿ruptura o rasguño?	
Alejandro Angulo	8
El cambio político y las continuidades estructurales del Estado	
Ricardo García	16
La Reforma Política de Petro: de la “Revolución en Marcha” al “Pacto Histórico”	
Armando Novoa	23
Apuestas gubernamentales para la transición energética: retos y avances	
Luis Felipe Jiménez	33
Mazzucato: misión para Colombia	
Beethoven Herrera, Juan Camilo Alarcón	47
La política sobre drogas en el gobierno Petro: del dicho internacional al hecho nacional hay mucho trecho	
Aura María Puyana y Sandra Bermúdez	56
Una democracia violenta: ecos del Informe de la Comisión de la Verdad	
Antonio José Madariaga Reales	65
Una mirada a la Jurisdicción Especial para la Paz desde los derechos de las víctimas	
Gustavo Gallón, Juan Ospina	77

Internacional

¿Una nueva era en las relaciones Colombia EEUU?	
Jaime Zuluaga	84
Cumbre del clima en Egipto: plata es plata	
Camilo González Posso	93
Democracia en el Perú: ¿mito o realidad?	
José C. Ugaz Sánchez-Moreno	97

Foro

Apreciado lector(ra) le invitamos a conocer nuestras páginas web. Allí usted encontrará información sobre nuestra organización, así como de los programas, proyectos y actividades que desarrollamos. Además, podrá acceder a varias de nuestras publicaciones de manera gratuita.



Fundación Foro Nacional por Colombia

<https://foro.org.co/>
contactenos@foro.org.co

Carrera 4 A No. 27-62 | Cel.: 300 756 64 72
Bogotá

Foro Capítulo Región Central

<http://fundacionfororegioncentral.org/>
info.bog@foro.org.co

Carrera 13 # 35-43 Oficina 1101
Bogotá

Foro Capítulo Costa Atlántica

<https://wp.fundacionforoatl.org/>
costa@foro.org.co

Calle 71 No. 39-205
Barranquilla

Foro Capítulo Suroccidente

<http://forosuroccidente.org/>
info.suroccidente@foro.org.co

Carrera 36 A Bis No. 6-35
Cali

El complejo sendero del cambio

Las democracias en el mundo no gozan de buena salud. Estudios recientes han llamado la atención sobre las amenazas a la democracia y su deterioro, aún en los países que históricamente eran referentes de su fortaleza y bondades, como es el caso de los Estados Unidos. El incremento de las desigualdades, la discriminación racial, la desconfianza en los sistemas electorales, la polarización política son algunos de los factores que inciden en su deterioro y desprestigio. Como lo ilustra el más reciente informe del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, de Estocolmo, “El Estado Global de la Democracia 2022. Forjando contratos sociales en tiempos de descontento”, la mitad de los gobiernos democráticos del mundo están en declive y, en Europa, 17 países, esto es el 46%, han visto erosionar sus sistemas democráticos. Situación que se ha agudizado, que no generado, por los efectos de la pandemia del COVID 19. Las movilizaciones sociales que han sacudido, tanto a los países ricos como a los pobres desde la segunda década de este siglo, expresan ese malestar con la democracia.

En América Latina las movilizaciones y protestas sociales que se produjeron en Chile y Colombia, en el 2019 y el 2021, son un buen ejemplo del malestar con la democracia. Como resultado de la aberrante desigualdad y exclusión, la crisis de legitimidad del régimen, el desprestigio de los partidos políticos, la desconfianza en las clases dirigentes, la precariedad de los servicios públicos, la falta de oportunidades para los jóvenes, entre otros muchos factores, la movilización y la protesta social condujeron, en Chile, al proceso Constituyente y al triunfo de Boric, y, en Colombia, al triunfo del Pacto Histórico y al gobierno de Petro & Francia.

El deterioro de las democracias y el malestar con ellas han favorecido, en algunos casos, el establecimiento de regímenes autoritarios. En otros han posibilitado el acceso de corrientes democráticas, comprometidas con su fortalecimiento, transformándolas. Tales las condiciones que tienen hoy, al frente de sus gobiernos, corrientes democráticas alternativas en varios países de América Latina, entre ellos México y Brasil.

El contexto internacional en el que tienen que desenvolverse estos gobiernos es particularmente complejo: crisis climática, desaceleración de la economía y perspectivas de recesión, inflación acelerada, guerra en Ucrania con sus impactos políticos, militares y económicos, y la posibilidad de confrontación nuclear; y el fortalecimiento a nivel global de corrientes de derecha. No es el contexto más favorable.

“Petro, en poco más de cien días, logró consolidar una amplia alianza política con partidos de izquierda, centro y centro derecha.

Hacer posible lo imposible

Hacer posible lo imposible, fue uno de los mensajes políticos del nuevo gobierno a través de su presidente. Y lo está intentando, a juzgar por las acciones desarrolladas.

En poco más de cien días logró consolidar una amplia alianza política con partidos de izquierda, centro y centro derecha - Liberal, Conservador, de la U, Alianza Verde, Comunes y ASI- que le permitió sacar adelante la reforma tributaria progresiva más importante de la historia reciente, y reformar la legislación de paz con la Ley que conocemos como de Paz Total, para dotarse de instrumentos más eficaces para negociar con la insurgencia - el ELN- y buscar el sometimiento de grupos armados delincuenciales. Además, restableció relaciones con Venezuela; reinició la mesa de diálogos de paz con el ELN;

integró al presidente de FEDEGAN, el controvertido gremio ganadero señalado de vínculos con el paramilitarismo, a la delegación gubernamental en las negociaciones con el ELN; decidió no extraditar narcotraficantes si entran en procesos de sometimiento y le planteó a los EEUU, la necesidad de modificar la política antidrogas. En materia de implementación del Acuerdo Final aceleró la formalización de títulos y la restitución de tierras a campesinos víctimas del despojo violento. Coherente con el programa de gobierno, puso en marcha los Diálogos Regionales Vinculantes para definir los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, que se realizaron en 51 regiones y en los que participaron 230 mil personas. Acciones, todas que han parcialmente despolarizado el ambiente político y creado un nuevo clima de relaciones con la oposición.

Por supuesto, estas acciones agudizan tensiones, exacerban contradicciones y obligan a transacciones en algunos casos. Y hay situaciones que no se han podido controlar, como el escalamiento de las violencias, persistentes en muchas regiones que siguen afectando duramente a la población. Igualmente llama la atención la continuidad de procesos de erradicación forzosa, en dirección opuesta a la política propuesta en el Programa de Gobierno, como lo señalan Aura M Puyana y Sandra Bermúdez en su artículo. Pero, hasta el momento, el gobierno Petro & Francia ha salido airoso en buena parte de sus iniciativas. Desde luego con concesiones y transacciones, que neutralizan a potenciales opositores en los sectores de derecha y despiertan temores en los democráticos y de izquierda sobre el alcance de las concesiones y la magnitud de la renuncia a aspectos del programa de transformación democrática de la sociedad con el que ganó su apoyo.

La Revista Foro, coherente con su misión de contribuir al desarrollo del pensamiento y a la construcción de democracia y paz en el país, mantiene, como lo ha hecho a lo largo de su

existencia, abiertas sus páginas para el análisis crítico y el escrutinio por ciudadanas y ciudadanos, del proceso de cambios en que nos encontramos. Como lo expresa Alejandro Angulo en su artículo, esperamos que el cambio sea más que un rasguño, que sea una ruptura que permita dejar atrás la democracia violenta que nos ha caracterizado, como con claridad lo destaca Antonio Madariaga con base en los aportes de la Comisión de la Verdad. Seguramente la posibilidad de afirmar un cambio profundo, reinventar la democracia y construir la que necesitamos exige, como bien lo analiza Ricardo García en esta edición, dejar atrás este Estado, en el que reinan el clientelismo y la corrupción mediante el fortalecimiento recíproco de una nueva institucionalidad democrática y la sociedad civil. Y para darle alcance a la propuesta de la alianza por la vida y la defensa de la casa común, que es iniciativa de acción

planetaria, hay que lograr, dice Camilo González, que el contenido de ella sea la lucha de los pueblos vulnerables, en una rebelión inteligente por la vida contra las potencias contaminantes.

Las posibilidades del cambio, las perspectivas ciertas de transformación de la democracia para que sea integral, pluriétnica, multicultural, incluyente, justa socialmente y garantice a todas y todos condiciones de vida dignas, del buen vivir, del vivir sabroso tienen que ver con el fortale-

cimiento de las ciudadanas y ciudadanos y su participación en todas las instancias del poder.

El que termina ha sido un año difícil, complejo. Invitamos a todas y todos a unirnos en medio de la diversidad, sin exclusiones, con criterio pluralista, en la causa común por hacer de Colombia una sociedad democrática y en paz, justa socialmente, incluyente, en la que el desarrollo de cada una y uno de nosotras y nosotros sea la condición del desarrollo de todas y todos, como lo soñara un notable pensador del siglo XIX. ■

“El que termina ha sido un año difícil, complejo. Invitamos a todas y todos a unirnos en medio de la diversidad, sin exclusiones.”

El sendero del cambio

A photograph of a person standing on the peak of a mountain, with a long staircase leading up to them. The mountain is covered in brown, rocky soil, and the background shows misty, hazy mountains under a grey sky. The person is wearing a red jacket and dark pants, and is holding a walking stick.

Alejandro Angulo
Ricardo García
Armando Novoa
Luis Felipe Jiménez
Beethoven Herrera
Juan Camilo Alarcón
Aura María Puyana
Sandra Bermúdez
Antonio José Madariaga Reales
Gustavo Gallón, Juan Ospina

Colombia y Gustavo Petro, ¿ruptura o rasguño?

Alejandro Angulo
Centro de Investigación y Educación Popular.

El acceso de Gustavo Petro al poder abre una muesca en la historia de Colombia por ser la primera vez, en 200 años, que un candidato presidencial de izquierda corona su campaña con el triunfo. Esa muesca en el continuismo político del país del Frente Nacional ¿es una ruptura en la *democracia de forma*¹ colombiana, o no pasa de ser un rasguño? La respuesta no es obvia porque no basta con ganar las elecciones, sino que hay que superar la prueba de los hechos y verificar algo de aquello para lo cual el ganador ha sido elegido.

De las promesas hechas por Petro en campaña hay dos que saltan con fuerza y ruido: la reforma tributaria y la política de seguridad, o Paz Total. La reforma tributaria ya obtuvo una protesta callejera de algunos grupos que la miran como expropiatoria y dictatorial. También ha recibido críticas menos ruidosas, pero más razonadas, de parte de altos empresarios y pequeños comerciantes. La política de seguridad predice una reacción del Ejército y de la Policía que hoy todavía se está cocinando, pero que ya ha permitido degustar algunos aperitivos no muy fuertes, que dejan entrever el temor militar de perder privilegios.

La discusión sobre la reforma tributaria no empieza con la presidencia de Gustavo Petro, sino que cerró la presidencia de Iván Duque. Ya en ese momento el Ministro de Hacienda había propuesto una reforma que ni siquiera fue considerada. La nueva propuesta del nuevo ministro, es la que se debate en este momento. Según explica el ministro, la reforma quiere hacer pagar impuestos a quienes pueden pagarlos en beneficio de los que no pueden. Nada objetable;

pero, como acontece con frecuencia en esta y otras ocasiones similares, la respuesta de los que pueden ha sido *reforma sí, pero no así*. El debate prosigue, porque son muchos los intereses y, cuando se trata de pagar, los regateos son infinitos. El Gobierno parece dispuesto a escucharlos a todos, pero le queda el gran desafío de conciliar los intereses encontrados y de hacer aprobar los propios.

La respuesta más rápida al anuncio de la reforma es el alza de los precios de todos los bienes y servicios, con lo cual aparece de inmediato el fantasma de las marchas callejeras que asusta a comerciantes y vecinos de los negocios ubicados a lo largo de las calles por donde suelen desfilan los marchantes. Todos estos temores y presagios son rayaduras y fracturas de la Paz Total que alimentan al león que se interpone en el camino y a sus crías.

La denominada política de seguridad es el asunto de la guerra colombiana. Este es un tema añejo y polémico, porque, si bien se mira, no es una histórica *guerra de los mil días*, sino una *contienda armada crónica de los mil años*. Tampoco es una guerra convencional entre dos contrincantes, sino más bien un conjunto de choques armados de diversa intensidad entre facciones muy diversas y en rincones muy apartados del país, en los cuales actúan restos de guerrillas aliados o competidores de criminales comunes y corrientes, pero todos ellos dispuestos a matar para obtener sus objetivos que varían entre el robo puro y duro por una parte y, por la otra, el apoyo a ciertos políticos de turno y el soborno a otros; todo ello condimentado con amenazas, agresiones y ejecuciones arbitrarias, amén de las “vacunas” de sustento que

¹ Expresión acuñada por Carlos A. Gutiérrez para describir la democracia colombiana como mera apariencia. Ver Gutiérrez Márquez (2022, p. 49)



dichos criminales cobran a las poblaciones en las que deciden instalarse.

Tales choques evidencian la tensión propia de un país en el que la injusticia en la distribución de la riqueza y las grietas en las estructuras del servicio público mantienen a un sector muy grande de la población en perpetuo descontento. Pero la etapa actual de ese conflicto armado crónico y múltiple tiene dos especificidades: sigue siendo, en el fondo, una disputa por la ocupación de las tierras cultivables; y reviste, en la forma, una lucha armada entre estratos sociales, en la que los pobres ponen siempre los muertos. Esta ocupación de tierras, algunas baldías y otras apropiadas por medios no santos, es protagonizada por contendores bien diversos, desde los indígenas secularmente expropiados hasta los ricos terratenientes expropiadores o menos, en una lucha desigual que afecta tanto a los campos como a las ciudades. El resultado concreto de dicha pugna social armada y

generalizada es el desplazamiento forzado de grupos humanos numerosos, que en la actual coyuntura se incrementa con el aporte de la migración venezolana.

Como se puede esperar, el otro rasgo típico de la guerra es el recurso al homicidio como herramienta de trabajo, con la consiguiente proliferación de los asesinos a sueldo y los asesinatos impunes. El hecho de que la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes haya bajado en Colombia de 56 homicidios en 2003 a 34 en 2010 no quiere decir que sea una tasa baja, si se tiene en cuenta que dicha tasa en el mundo es de 7 homicidios por cada 100.000 habitantes (Sánchez A., Díaz A.M., Peláez A., et al., 2012).

Gustavo Petro, al enarbolar la consigna por la vida, intenta que todos esos contendores avezados a matar levanten la bandera blanca y entreguen sus armas. Este sueño de paz tiene como condición un desarrollo cultural y económico (*causas objetivas*) que apenas

apunta en algunas regiones del país. Los informes iniciales del nuevo Comisionado de Paz sobre los acercamientos con grupos armados suenan prometedores, aunque no se puede dar por sentado que, ante la persistencia de las así llamadas causas objetivas del conflicto, estos buenos comienzos no tengan desarrollos torcidos y finales frustrantes. Colombia no ha salido de la pobreza, ni del clasismo, ni de la racionalidad individualista; y su sistema educativo, así como el de salud, a pesar de sus notables mejoras, siguen siendo, en buena proporción, deficitarios y excluyentes.

La discutida y dudosa negociación con el Ejército de Liberación Nacional ofrecida por Petro sería un logro muy importante, pero la belicosidad de las relaciones sociales colombianas tampoco terminaría con esa paz. Por lo pronto el ELN exige la participación popular en la negociación, sin aclarar qué es ni cómo se hace, como si el Gobierno, o la misma guerrilla, pudieran asegurarla. De otro lado, la reciente amenaza del presidente de la Federación de Ganaderos con su determinación inquebrantable de mantener la estrategia de proteger sus cercados, como es tradición, también siembra dudas acerca del futuro de la Paz Total, a pesar del proyecto de compra de tierras programado por Petro con miras a “la reforma agraria”, dado que el Gobierno carece de los dineros para la compra de tales terrenos y

no pretende expropiarlos. Esta resiliencia bélica tradicional de los gremios poderosos y la desorganización de los movimientos populares invasores de predios son indicadores de la dificultad que tendrá el primer mandatario para unificar a Colombia y finiquitar los choques armados entre otros tantos contendores adictos a la violencia, de los cuales el más fuerte es el sector narcotraficante.

“El narcotráfico es un problema económico y debe ser resuelto en ese campo. La adicción es un problema de salud y debe ser resuelto en ese campo. La guerra es un problema político y debe ser resuelto en ese campo.”

El león en el camino

La literatura latina clásica definía las dificultades de cualquier iniciativa humana con la gráfica frase: *hay un león en el camino*. Parece muy adecuada la comparación para designar la que ha sido la mayor dificultad en el camino hacia la paz total en Colombia: el narcotráfico. Petro es muy consciente del tamaño, del peso y de la fuerza de esta fiera que se atraviesa en la vía, él ve claro que Colombia está narcotizada y sus insinuaciones acerca de desmilitarizar la llamada política antidroga van en la buena dirección.

El narcotráfico es un problema económico y debe ser resuelto en ese campo. La adicción a las drogas es un problema de salud y debe ser resuelto en ese campo. La guerra es un problema político y debe ser resuelto en ese campo. La historia colombiana de los últimos años ha demostrado que la mezcla de los tres problemas es explosiva y que confundir la problemática imposibilita su resolución. El hecho de que un guerrillero sea también narcotraficante y drogadicto no puede llevar a la conclusión de que los tres problemas sean uno solo y de que se puedan resolver con una estrategia única y equivocada de *guerra a las drogas*, porque ni las adicciones se curan con la guerra ni el tráfico ilegal tampoco, y mucho menos el talante belicoso que pretende resolver los desencuentros con la agresión violenta. Las Farc-EP lo entendieron, aunque muchos colombianos no lo logran. ¿Lo entenderá el ELN?

Esta desafortunada expresión de guerra a las drogas hizo carrera por el influjo del Gran Hermano que tiene la mala costumbre de resolver los problemas sociales propios y ajenos con su intervención militar. El interés de los gobiernos estadounidenses en acabar con la drogadicción y con el narcotráfico se concibió como una campaña represiva de personas y no como el control o supresión de los mecanismos que permiten a las personas usar, fabricar y distribuir narcóticos sin límite. Y los gobiernos colombianos han aceptado ese enfoque descabellado sin chistar, como corresponde a los esclavos. El resultado ha sido obvio: se han descabezado muchas veces las organiza-

ciones criminales, pero las organizaciones criminales subsisten y crecen. Petro, en cambio, postula una Paz Total en la que el narcotráfico y la drogadicción van a ser tratados en la forma adecuada. No está todavía claro qué conlleva esa totalidad de la paz, pero parece que por fin habrá un cambio en la forma de enfocar y tratar de resolver el problema.

Petro demuestra tener clara la distinción entre los tres problemas y, por consiguiente, se podría pensar que la probabilidad de que pueda empezar a resolverlos aumenta si acierta en su estrategia y si obtiene el apoyo ciudadano en una batalla en la cual el soborno pelea con ventaja. El apoyo ciudadano no ha sido un factor explícito ni activo en los planes de desarrollo. Se supone, pero no se programa. Un primer paso en esta dirección, ya iniciado con grandes esfuerzos en el país, es la despenalización del consumo de estupefacientes de tal manera que se pueda imponer algún tipo de control racional a ese lucrativo mercado. Es un doble golpe a un negocio que resulta más rentable gracias a su prohibición; pero no hay que ilusionarse ingenuamente dado que el doble impacto se amortigua porque cae sobre una empresa multinacional que un solo gobierno no logra controlar. Por otra parte, aunque regular el mercado de los alucinógenos es la responsabilidad de los gobiernos para proteger a su población, controlar el uso personal de tales sustancias no es de la competencia gubernamental. El suicidio sigue siendo patrimonio de la humanidad.

La otra garra de este *león en el camino* es el alto nivel de corrupción alcanzado ya en el país y diluido dentro del flujo financiero legítimo. La conocida pregunta *¿cómo voy yo?* es, hoy por hoy, una costumbre aceptada socialmente en Colombia hasta el punto de que se supone que no hay que formularla sino solamente discutir su cuantía. La vacuna colombiana, como la mordida mejicana y la tangente italiana son rasgos culturales de rancia tradición que no pueden ser erradicados ni por la política, que se vale de ella, ni por la violencia, dado que es otra forma de violencia. Para cualquier gobierno nacional el control de este tipo de soborno es poco

menos que imposible, porque la multiplicidad y diversidad de sus factores y la enorme afluencia de dinero que mueven posibilitan el juego sucio con apariencia de limpieza. Todavía no se han agotado, ni se agotarán en el mundo las formas de lavar dinero, las cuales vienen con impunidad incorporada, acreditando el refrán de que quien más saliva tiene, más harina come, porque la corrupción no es un atributo de la pobreza sino un componente de la riqueza. El aforismo de que el primer millón que atesora cualquier persona tiene que ser robado, no es una frase hueca sino un hecho económico e histórico. Marx lo demostró y por esa prueba se ganó el odio de los ricos y el afecto de otros que quieren enriquecerse.

Petro, por su lado, está probando la conversación civilizada como alternativa al ruido de los disparos, y planea sentarse con todos los protagonistas y antagonistas en las mesas regionales. Los comienzos de esta forma prometedora de resolver los conflictos sociales permiten abrigar un optimismo no fanático acerca de la participación popular en la gestión social regional; y si estos espacios de conversación continúan con éxito durante los cuatro años del mandato, ellos significarían una transformación impresionante del estilo camorrero propio del país y un paso gigante en el camino de la anhelada paz. No cabe la menor duda de que la conversación civilizada es la forma humana y más eficiente de resolver los problemas del desarrollo económico y social de los países y que las instituciones públicas se inventaron con ese objetivo, aunque en Colombia esta idea no ha corrido con muy buena fortuna, dado que ha prevalecido el gusto por matar, rematar y contramatar (Uribe, 1990). Pero dado el desgaste de dichas instituciones y la fuerza con que ruge el león en el camino, las mesas regionales ofrecen un subsidio eficaz y tal vez el único para reparar ese desgaste y renovar los viejos moldes de la democracia.

“ Pasar de una democracia sin pueblo a una con pueblo es un problema político, educativo, social y económico al mismo tiempo.

“ El diálogo regional es una apuesta cuyas probabilidades varían según los temas, los lugares y las personas.

La forma de gobierno democrático ha venido a menos en Colombia como en muchas otras partes del globo, porque los mecanismos de participación establecidos hasta el momento se limitaron al aparato del voto popular para la elección de algunos representantes que terminaron por adueñarse de las instituciones en beneficio propio. Gracias a esa constancia ejemplar de la oligarquía-con-violencia se ha cumplido el hecho democrático colombiano que Álvaro Salom Becerra (1994) describió con maestría: al pueblo nunca le toca. Como es obvio, el secuestro del bien público por individuos o grupos poderosos llega aparejado con formas de eludir los controles. Así se desvirtúa la representatividad, esencial al modelo democrático, y se traiciona la confianza básica de los electores. Y estas elecciones formalistas y poco o nada representativas, se deterioran, a su vez,

por la crisis de los partidos políticos que se diluyen en pleitecitos egoístas. El sistema electoral se ha convertido poco a poco en un mercado burocrático que escamotea el bien público hasta un punto en que fracciones mayoritarias de las sociedades consideran que no vale la pena votar porque el voto no cambia nada y todo sigue igual. La Registraduría Nacional reportó, muy satisfecha, que la abstención en las elecciones que ganó Petro había sido solamente del 42 por ciento,

como si fuera poco; pero el presidente sí concluyó con acierto que tendrá que recurrir a las coaliciones para realizar sus proyectos, como lo demuestra la composición multicolor de su gabinete ministerial, lo cual ya le ha costado un precio que sus seguidores, habituados al negocio político, intentan cobrarle con creces.

El derecho a la ilusión

Como es obvio, el diálogo regional es una apuesta cuyas probabilidades varían según los temas, los lugares y las personas. La polí-

tica colombiana tiene un atavismo centralista que deberá ser superado con la subsidiariedad. Bogotá no puede pretender resolver los problemas de cada departamento y de cada municipio colombianos, en primer lugar, porque no los entiende y en segundo lugar porque no tiene los recursos necesarios para su solución. El diálogo regional es la clave de esta transformación si se acepta y se cumple la condición de que sea vinculante, de tal forma que estimule la participación de todos los interesados porque creen que pueden obtener sus objetivos. El verdadero origen del paramilitarismo ha sido la incapacidad de muchos hombres y mujeres para entablar ese diálogo y para postular y mantener los requisitos de cualquier negociación: creatividad al proponer y atención al escuchar, junto con los principios éticos del respeto a la dignidad de las personas y la lealtad en el manejo de los prejuicios.

Pasar de una democracia sin pueblo a una con pueblo es un problema político, educativo, social y económico al mismo tiempo. Petro tiene derecho a la ilusión tanto por sus ocho millones de votos, como por la acogida que van teniendo sus propuestas de cambio, sin olvidar, desde luego, que no hay ningún cambio social indoloro ni gratuito.

Una propuesta creativa y utópica que toca el nervio de la cuestión es la que ha delineado L. J. Garay (2022) como reordenamiento territorial y que, de aceptarla, Gustavo Petro marcaría un hito en planeación estratégica, así su realización ideal suponga una verdadera revolución de la política, dado que comienza por introducir la racionalidad racional en vez de la racionalidad política. La propuesta “toma como referencia básica, entre otros, algunos de los planteamientos anunciados por la administración Petro como ejes del Plan de Desarrollo 2022-2026”, y se denomina como “una estrategia de transición territorial bajo principios de justicia socioeconómica y ecológica”.

Los primeros pasos de la estrategia son dos: la clasificación de los territorios según sus cualidades naturales y el aprovechamiento completo de tales espacios de acuerdo a

esas propiedades naturales. Esta es la racionalidad racional que suele chocar a menudo con la política. La cualidad de las tierras y sus potencialidades han sido estudiadas en Colombia en ocasiones y en lugares excepcionales, pero hay una buena proporción de improvisaciones y despilfarros que se venden como *desarrollos*. Por otra parte, el narcotráfico y la minería ilegal han ido arruinando el territorio como arruinan a la población que tocan. Reordenar este sector va a requerir grandes esfuerzos en muchas direcciones, pero vale la pena empezar por algún lado, como parecen indicar los anuncios del señor presidente.

Las áreas que se quieren reordenar se tipifican así: 1) áreas protegidas, 2) territorios indígenas, 3) baldíos, 4) zonas de reserva campesina, 5) tierras subexplotadas o mal usadas, 6) tierras robadas, 7) explotaciones agrarias y mineras “ilícitas”, 8) títulos mineros. Cada uno de los tipos de territorio es analizado someramente para pasar a aplicarle los postulados de la justicia socioeconómica y ambiental que le corresponden, pues, como es obvio, cada uno es bien distinto del otro y los problemas de cada uno, aunque sean en alguna manera análogos, exigen una particular atención de acuerdo a la idiosincrasia regional.

Una gran ventaja de la estrategia de Garay es que el reordenamiento es integral: no sólo mira la dimensión jurídica y a sus particularidades económicas y sociales, sino que atiende a la comunidad. Esta combinación, con frecuencia ausente de la planeación común y corriente, es la clave de arco de la estrategia de Gustavo Petro. La planificación social sin la participación de los usuarios y beneficiarios de los planes ha sido una costumbre nacional. El departamento nacional de planeación se creó en 1958, pero su definición como “una entidad eminentemente técnica que impulsa la implantación de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental, a través del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas”, no incluye la participación popular. Más aún el *eminente técnico* pareciera excluir lo popular. Por lo menos, así fue. Los

técnicos eminentes tenían y siguen teniendo muy claro todo menos la importancia de la participación de aquellos para quienes se supone que están planeando. Y así la historia de los planes de desarrollo en el país no es gloriosa, porque la falta de participación de la comunidad en el ordenamiento de su propia vida anula los proyectos diseñados por mano ajena.

Para conjurar este peligro, Garay postula la participación decisiva de las comunidades vinculadas al territorio en el diseño de la política, por una parte, y por la otra, que la política de ordenamiento responda a los fines esenciales del Estado y a los propósitos de las mismas comunidades. Tal postulado lleva implícita la hipótesis de que un Estado Social de Derecho, como afirma la Constitución colombiana, protege a su población y de una manera especial a las comunidades ancestrales y al campesinado. Esta hipótesis está por demostrarse en el caso de Colombia.

Sin embargo, en honor a la discusión se acepta, porque es una condición ineludible para obtener el resultado que se desea. En tal caso, el resto de la propuesta fluye casi que naturalmente, porque ese Estado y los respectivos gobiernos harán sin duda todo lo que puedan “por readecuar los usos de la tierra tanto en territorios aptos para la producción de alimentos y bienes agropecuarios, como en territorios prioritarios ambientalmente hacia propósitos de conservación, potenciación ecosistémica, reforestación y afines que sean del caso mediante acciones promocionales y de apoyo a las comunidades involucradas”.

Para darnos alguna idea de cómo hacer verdad tanta belleza el autor nos recuerda que “existe otro conjunto de tierras y territorios con una elevada participación de predios sin títulos formales de propiedad debidamente

“ En el caso del gobierno Petro, en el que los prejuicios de la oposición son tan fuertes, la celeridad de la ejecución con el mantenimiento de la calidad es imperativa.

“Esta insistencia en agilizar los procedimientos es capital, entre otras razones, porque el pueblo es impaciente al pedir, aunque sea lento en dar.

registrados, diferentes a baldíos, pero cuyos poseedores ya cuentan con los requisitos de permanencia en sus respectivos predios, previstos por la ley de la falsa tradición para ser reconocidos como legítimos propietarios, pero que por las elevadas barreras de acceso a la formalización de sus derechos como los costos notariales y la falta de conocimiento informado no han logrado formalizar sus

derechos plenos de propiedad”. Este párrafo describe con precisión las dificultades del asunto: tierras ocupadas sin título ni registro, falsas tradiciones sobre propiedad, y, de una manera general, derechos no formalizados, pero sí ejercidos con abuso querido o sin querer. Podría decirse que este es un resumen muy sumario de la historia del hombre sobre la tierra a partir de su salida del paraíso. No solamente las guerras, sino también las paces, han girado siempre alrededor de la apropiación, distribución y redistribución de la tierra. Esto es lo que hace interesante y pertinente el empeño de Garay y lo que me lleva a

comentarlo, subrayarlo y a señalar algunos de los cuellos de botella que hay que tener en cuenta para que fluya el bienestar al pasar por las estrecheces.

Hay que enfatizar la recomendación de “*proceder con la mayor celeridad* a la formalización registral masiva de títulos de propiedad para los ocupantes con derechos de propiedad ya adquiridos por causales como la de la falsa tradición o la propiedad ancestral en comunidades indígenas y afrodescendientes”. Y, además, “en los que todavía subsis-

ten conflictos de propiedad de la tierra que han de ser resueltos con *la mayor celeridad posible* para que una vez clarificados sus derechos de propiedad se proceda a su formalización notarial y su entrega formal a sus legítimos propietarios. Lo que en el caso de campesinos constituiría una redistribución formal de predios a su favor con la plena garantía del Estado”. Se subraya la petición de celeridad para reforzar la aguda intuición del autor de la propuesta, quien conoce de sobra la lentitud de nuestro proceso planificador colombiano.

Para quien haya reflexionado sobre la velocidad en la democracia, esta insistencia en agilizar los procedimientos es capital, entre otras razones, porque el pueblo es impaciente al pedir, aunque sea lento en dar. Buena parte del éxito de un gobierno que se inicia es comenzar con algunas muestras de efectividad. Y por eso, tanto la formalización de títulos de propiedad como el saneamiento catastral de la propiedad mal habida resolverían una buena parte de los conflictos del país en la actualidad, como lo remachó el Acuerdo final para la terminación del conflicto².

En el caso del gobierno Petro, en el que los prejuicios de la oposición son tan fuertes que le han pronosticado hacer cuanto esté de su parte para que dure el mínimo tiempo posible, la celeridad de la ejecución con el mantenimiento de la calidad es imperativa. Un paso efectivo hacia la negociación con las diferentes bandas armadas que destrozan el país ya lo ha dado el presidente; y para ello ha distinguido al ELN, a las disidencias FARC, al Clan del Golfo, a las Autodefensas Gaitanistas, a la Oficina de Envigado, y a todos los otros grupos armados, tomándolos en serio como ellos están pidiendo que los traten. Es una concesión que la derecha opositora no tolera, pero que la política maquiavélica recomienda como principio de realidad: si el príncipe no

2 ...el presente Acuerdo debe contribuir a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio; y que a juicio de las FARC-EP dichas transformaciones deben contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños...

puede vencer a su enemigo, negocie con él. Lo que resta por saberse es en qué términos cada uno de esos clanes de forajidos pretende comprometerse a frenar sus instintos carniceros y cuánto de esos compromisos piensa cumplir. Pero la visión optimista de Gustavo Petro, que tiene a su favor ser el primer presidente colombiano exguerrillero, tiene claras las diferencias y parecería que también conoce las conexiones internas y externas que dichos grupos manipulan. La definición que Petro ha dado de los crímenes de todos esos guerreros ilegales como crímenes de alto impacto muestra sin duda que ni los subestima como aconseja la prudencia, ni los legitima como ellos desearían. Esta es la buena noticia que sostiene el derecho a la ilusión.

Para cimentar ese derecho a la ilusión habría que esperar también, como lo sugiere Pedro Santana, que se vuelva a considerar que el narcotráfico y sus fechorías anexas son delitos políticos, porque eso, además de ser cierto, facilitaría las conversaciones. Es muy probable que se logre, a pesar de la oposición, porque la naturaleza política de todo lo que el ciudadano hace como ciudadano leal

o desleal, bueno o malo, patriota o traidor, es claramente político, si aceptamos que la política se entiende como la gestión decente de los bienes nacionales y no como la piratería desbocada de la riqueza común. Es claro que esta forma de entender el servicio público está contenida en el mismo código en el que reposa el derecho a la ilusión.

Todavía está vigente ese código entre los colombianos de bien, como lo demuestran numerosos manifiestos y proclamas, indicando que el fenómeno Gustavo Petro puede ser más que un rasguño en la durable monotonía de la “guerra colombiana” y que con buena suerte podrá configurar una verdadera ruptura del inveterado hábito de escribir violencia con mayúscula para designar un período de la historia del país. Auguremos que se empuñe en cambio, el escudo de la Paz Total. Felicitémonos por ese cambio de rumbo en la mentalidad del país de la gloria inmarcesible y del júbilo inmortal que ha marchado ya demasiado tiempo por surcos de dolores y esperemos, con todas las fuerzas vivas de ese país increíble, ver germinar ya el bien de la paz, de la libertad y del orden. Así sea.■

Referencias

Garay L.J. (2022). “El reordenamiento territorial, la justicia social y ecológica, y la inclusión socio-productiva”. En: Revista Sur. # 286. Bogotá.

Gutiérrez Márquez C.A. Democracia que no has de ejercer, déjala ser.

Bogotá; Ediciones Desde Abajo.

Salom Becerra. (1994). Al pueblo nunca le toca. Bogotá: Tercer Mundo

Sánchez A., Díaz A.M., Peláez A., et al. (2012). “Evolución geográfica del homicidio en Colombia”. En:

Banco de la República, Documentos de trabajo sobre economía regional. # 169. Cartagena.

Uribe Alarcón, María Victoria (1990). Matar, rematar y contramatar. Las masacres de La Violencia en Tolima 1948-1964. Bogotá: CINEP.



El cambio político y las continuidades estructurales del Estado

Ricardo García Duarte
 Politólogo
 y abogado.
 Exrector
 universitario.

En Colombia, el nuevo gobierno, el de Gustavo Petro, instalado el 7 de agosto de 2022, representa sin duda un cambio político con alcance histórico; sobre todo en referencia a la naturaleza del liderazgo que se impone en la presidencia de la República; lo representa por sus orígenes, por su perfil y por el tipo de anclaje en el orden político.

El liderazgo de Petro no proviene de los partidos tradicionales, los que han controlado ese espacio político, en el que se mueven los factores de poder. Tampoco ha surgido de las élites que con sus recursos han

dominado, alternándose, la vida económica y social. Por su vocación ideológica y por su discurso, el nuevo presidente encarna más bien el perfil de un *challenger*, alguien que reta al establishment, perspectiva esa en la que integraba su condición de izquierdista y la independencia frente a los partidos que, compartiendo el poder o disputándose, mantenían a la vez los vínculos con esos factores de poder de los que en su momento hablara, de modo simple pero claro, Ferdinand Lasalle, a propósito de otro tema, claro, el de la Constitución.

Con todo, la acción del gobierno, que ya dejó atrás sus primeros 100 días, podría reforzar, en lugar de debilitar, los elementos estructurales del Estado en el régimen prevaleciente. Elementos que se convierten en la base para la reproducción ampliada del orden social, aunque éste vea disminuir un poco sus desigualdades intrínsecas, como consecuencia de algunos planes sociales que se pondrán en marcha. Es un Estado que, al crecer relativamente, conseguirá en muy pocas proporciones robustecer a la sociedad civil, ese universo de relaciones económicas, culturales e identitarias que proporciona la satisfacción del vivir en contacto estrecho con los demás y que implica procesos de empoderamiento en las comunidades.

Estado, economía y Sociedad

Fue Alexis de Tocqueville, aristócrata influido por el pensamiento ilustrado, el que apuntó una paradoja interesante, en el sentido de que la ruptura de la revolución francesa frente al antiguo régimen, al que destruyó, escondió sin embargo el hilo de una continuidad en la conformación de un Estado, en cuyas formalidades de construcción sobrevivían los cimientos echados por el absolutismo monárquico, régimen al que el republicanismo había sustituido, previa la erradicación de ese injusto y vetusto sistema, el del *Ancien Régime*.

En otras palabras, el reemplazo de los valores dominantes, después del surgimiento de la libertad y la igualdad, no podía esconder del todo la persistencia estructural de un Estado, como si fuera un edificio con su acabado de burocracia especializada, con el monopolio de las armas y con unas rentas centralizadas para el sostenimiento de sus funciones.

Tal vez por esa razón Hobbes, desde antes, se imponía con su modelo teórico del *Leviathan*, el del poder supremo y el del nacimiento de una soberanía en la sociedad, capaz de un mando concentrado que pusiera término a los conflictos autodestructores.

Carlos Marx, por su lado, encontró que mientras la sociedad civil, esto es, la sociedad burguesa hacía su camino, el Estado, como un fenómeno particular pero impetuoso, se imponía a

la manera de un aparato, quizá el mismo *Leviathan* de Thomas Hobbes, “cubriendo como una malla los poros de la sociedad”. Se trataba sin duda de un organismo que nacía dentro de la sociedad, a partir de sus necesidades y tensiones del poder, pero que como un agente extraño terminaba por convertirse en soberano y por imponerse sobre el conjunto de la sociedad civil.

Al abandonar por un momento la crítica al Capital e incursionar en la crítica del orden político, Marx descubre en el Estado esa condición de aparato invasivo y altamente autónomo, portador de una vocación, la de cubrir y dominar a la sociedad; esa misma sociedad que se transforma con el mercado, algo que resaltarán mucho más tarde Polanyi, y también con la aparición del individuo, hecho profundo que igualmente más tarde destacará el historiador Jacob Buckhardt.

En presencia de fenómenos económicos y culturales sustancialmente nuevos, el Estado adquiriría la fisonomía de un aparato de dominación y control que venía forjándose en Europa desde las monarquías absolutistas. El Estado moderno burgués heredaba el control sobre la violencia, sobre las funciones burocráticas, así mismo sobre la tributación y la justicia, procesos todos ellos que avanzaban al compás que les marcaban dichos absolutismos.

Desde perspectivas distintas, en la mitad del siglo XIX se procedía a la misma anotación de la crítica histórica, la de que a pesar del cataclísmico cambio que supuso el derrumbe de la monarquía en Francia y el nacimiento de la república burguesa liberal, hubo la extensión de un hilo oculto de continuidad, el mismo hilo que representaba el trazo de un Estado dotado de soberanía y de las funciones que, luego en el siglo XX, Weber caracterizaría de un modo más decantado: la realidad del monopolio de la fuerza y de una burocracia competente y neutra.

En consecuencia, la biografía del Estado moderno envolvía simultáneamente dos situaciones. En primer término, comportaba una vigencia transistémica; es decir, que en el trayecto de su destino pudo gestarse en el antiguo régimen como enemigo de la libertad; y luego consolidarse, como organismo maduro, dentro del régimen republicano, entidad asociada por el contrario con los derechos y las garantías civiles. En

segundo término, surgió, en la modernidad, una convivencia y a la vez una tensión entre ese Estado invasivo y la sociedad civil; sobre todo, bajo las variantes menos democráticas de ese Estado.

Modelos, historia y pensamiento

La sociedad civil puede ser entendida, como la concibió John Locke, el primer filósofo que pensó en ella, como el conjunto de relaciones nacidas de los derechos naturales; vale decir, de la libertad y de la propiedad, derechos surgidos con anterioridad al Estado, y que deben ser protegidos por éste. En todo caso, que nació como el reino de las necesidades, ajeno al dominio directo del Estado. Es una idea que Charles Taylor ha aclarado del siguiente modo: “la economía autorregulada y la opinión pública son dos vías por medio de las cuales la sociedad puede llegar a cierta unidad o coordinación, por fuera de las estructuras políticas” (Taylor, 1997, p. 285). De esa sociedad civil, plantea Michael Walzer que ella “hace referencia, tanto al espacio cubierto por asociaciones humanas,

no coercitivas, como a la red de relaciones creadas para la defensa de la familia, la fe, los intereses y las ideologías, que cubren este espacio”. (Walzer, 1991, en Del Aguila, Vallespín y otros, 2003, p. 375).

Pues bien, las relaciones entre el Estado y la sociedad civil han definido en gran medida los sistemas políticos modernos; es decir, los totalitarismos, la democracia y los autoritarismos; así mismo, los modelos de democracia según su proximidad o alejamiento con respecto

a las tendencias autoritarias, aquellas que suponen una limitación de la libertad, sin importar si hay participación popular o no, en la conformación de las autoridades de la representación y del gobierno.

Hannah Arendt, por ejemplo, expuso lúcida-mente cómo los totalitarismos entrañaron un aplastamiento de la sociedad civil por parte del Estado, bien fuera porque éste la atomizara o porque la cooptara enteramente a través de las

correas de transmisión con las que las enlazaba el partido único.

En los autoritarismos, el Estado quizá la estimulaba desde el punto de vista de las cadenas productivas, de la dinámica del mercado y de la producción de plusvalía; pero las asfixiaba mediante las carencias de la libertad política y de los derechos humanos. Lo cual significaba una hipertrofia de la represión, al mismo tiempo que la existencia de una sociedad civil mutilada, cuando quiera que la formación de identidades chocara con las prohibiciones de participación y de movilización o con los prejuicios oficializados.

En la constitución de las democracias se hizo visible un cierto equilibrio entre el Estado y la sociedad civil; eso sí, después de procesos complejos, en los cuales, la sociedad civil ha conseguido una mayor autonomía; o, al contrario, ha recibido mayores interferencias por parte de cada Estado.

El capitalismo temprano, asociado con el debilitamiento estructural del absolutismo – caso de Inglaterra- o con la ausencia de este último, como en EEUU, son factores con una incidencia poderosa en el surgimiento de naciones con una sociedad civil fuerte; más fuerte, al parecer, que los respectivos estados. Lo cual habría caracterizado al modelo anglosajón, favorable a la insurgencia de un Bloque Histórico, de naturaleza liberal, ese bloque del que hablara Antonio Gramsci, como la conjunción de valores y fuerzas sociales en condiciones de agenciar una transformación, elevándose desde la base hasta las cumbres de la sociedad.

Al contrario, el capitalismo tardío, pero al mismo tiempo pujante y asociado con la intervención de un Estado, en medio de una unificación nacional demorada, fueron elementos todos ellos que comportaron un modelo de desequilibrio en favor del Estado frente a una sociedad civil con lazos especialmente intensos de dependencia con respecto al orden político; tal como parece haber sido el caso de Alemania; así mismo, de Italia y Japón.

América Latina experimentó la irrupción de un capitalismo hipertardío -siglo XX- que, al integrarse con estructuras hacendatario-co-

“ El Estado colombiano, a pesar de los avances en meritocracia, es todavía una especie de submundo de la cleptocracia, un reino del clientelismo y la corrupción.

loniales, y con gobiernos en los que alternaban los caudillos militares y las oligarquías locales, daba como resultado la formación de un Estado con mucho peso en la sociedad; así mismo, dueño de tendencias autoritarias frente a una sociedad, más bien frágil y atravesada por relaciones de dependencia extra-económicas o personales.

En Colombia, la presencia del Estado no fue tan pesada, tampoco tan fuerte, en el impulso de la economía; no lo fue al menos como en otros países de América Latina. De esa manera, la sociedad civil no fue tan dependiente, aunque no dejó de presentar cierta fragilidad y una muy notoria dispersión y fragmentación, sobre todo por su permanente colonización interna.

Menos centralizado y fuerte, menos militarista, que, en otras naciones, el Estado colombiano, en vez de dictatorial, caudillista e intervencionista, se caracterizó por su debilidad institucional; además, fue incapaz de controlar la violencia en una sociedad muy fragmentada en los márgenes, en esa periferia que se ha desplazado siempre al calor de la extensión de la frontera agrícola. De ahí que el país, capitalista y republicano, ha estado fracturado en su sociedad civil, mientras el Estado se ha revelado como un centro incapaz de conquistar el monopolio de la violencia legítima y menos de superar la corrupción.

La construcción irregular y compleja de nación ha llevado en Colombia a un mayor equilibrio entre Estado y sociedad civil, pero con una perversión, a saber, que el Estado es precisamente una organización ausente y clientelista. Mientras tanto, la sociedad civil, en las élites y en la sociedad mayor, da muestras de una presencia relativamente sólida; no así en el mundo de las clases subalternas, mucho más frágil y vulnerable.

Un proceso transformador en perspectiva

Como nación en construcción, la sociedad colombiana requiere de cambios que diseñen los parámetros de un modelo más avanzado en los equilibrios entre el Estado y la sociedad civil. Un Estado con presencia fuerte que oriente las reformas. Y también una sociedad civil en expansión, más dinámica y autóno-

ma. Solo que el modelo, para ser innovador, debe incluir su real transformación interna. Dicho modelo está obligado igualmente a una democratización de la sociedad, mediante el empoderamiento de los sujetos colectivos, los que construyen su identidad e inscriben su existencia en el ensanchamiento del mercado y, por lo demás, en todo tipo de intercambios culturales y simbólicos.

Dicho de otro modo, está urgido de un aparato estatal y de una sociedad civil que se fortalezcan simultáneamente; así mismo, de un cambio interno en cada una de esas categorías, consideradas por separado, pero sin dejar de estar articuladas.

Naturalmente, el fondo de este cuadro de transformaciones no es otro que el crecimiento del ahorro, de la inversión y la producción, todo ello en el aparato económico; coetáneamente, no puede faltar un proceso serio y sostenido de redistribución de la propiedad y de los ingresos hasta donde sea posible en un contexto de reformismo no confiscatorio.

Colombia es un país de crecimiento medio y al mismo tiempo de enormes desigualdades sociales; adicionalmente, es una democracia constitucional, eso sí, con grandes limitaciones en el pluralismo y la alternancia, para no hablar ya de las múltiples violencias con las que coexiste. Lo cual la invalida y quebranta al ver roto cotidianamente el tejido de la convivencia ciudadana, comunidad base para que la democracia consiga materialidad; algo así como la Comunidad Ética, de que hablara Hegel.

A propósito del cambio en el modelo de sociedad, es inevitable constatar un hecho con incidencias en los comportamientos políticos y en el orden institucional. Se trata ni más ni menos que de la llegada al poder de Gustavo Petro, un retador de la “clase dirigente”, para utilizar la expresión de Gaetano Mosca, esa clase dirigente dueña de los recursos varios y del *know how* de carácter político, ese conjunto de técnicas suficientemente rutinizadas e indispensables para el control del gobierno, lo que proporciona la sedimentación de unas élites tradicionales, competidoras entre sí y que también se alternaban en el poder, en un recambio interno sin abrir mucho el proceso

de escogencias ciudadanas. Y todo ello por la estructura misma del sistema interpartidista, selectivamente limitado, aunque también las opciones en juego se vieran comprimidas por los propios errores de la izquierda.

Errores que por cierto superó el otrora candidato Gustavo Petro, renovando parcialmente la agenda programática y desplazándose hacia el centro, ideológicamente hablando, a fin de conjurar los espantos y los miedos de los sectores medios dentro del espectro electoral.

El triunfo de Gustavo Petro ha significado una alternancia de mayor calado porque, lejos de reducirse a recambios en las élites convencionales, esas que configuran el establishment, constituye la propulsión, hacia la cúspide del poder, de una contra-élite, todo lo cual arrastra la posibilidad de nuevos liderazgos, quizá de nuevas identidades políticas, y abre por lo demás los horizontes, apenas insinuados, para ese bloque histórico de corte gramsciano ya mencionado.

¿Qué tipo de transformaciones?

En el programa del presidente de la República existe el proyecto de un gobierno más presente en la sociedad, de un Estado más fuerte, pero quizá no de la transformación de ese mismo Estado.

En los últimos setenta años, primero estuvo colapsado, según la caracterización de Paul Oquist, lo estuvo durante diez años entre 1948 y 1958, tiempos de violencia inter-partidista, de sectarismo insano y de desbarajuste institucional. Luego fue reestructurado, en medio de la paz entre los partidos a través del Frente Nacional, pero lo fue de un modo excluyente; estuvo además penetrado por la partidocracia y el clientelismo, ambos vicios acentuados por los pactos por encima entre liberales y conservadores. En 1968, Carlos Lleras Restrepo quiso adelantar la ampliación y la tecnificación del aparato estatal, y lo quiso hacer con nuevas entidades, una mejor división del trabajo, la apertura de otros campos de acción y con una mayor funcionalidad; fue una operación reformadora que no inhibió al presidente para hacerle concesiones al clientelismo, una perversión que detestaba, un vicio junto con el caciquismo, propio de los partidos, a los que por el contrario adoraba, como sostén colectivo y doble del régimen.

Finalmente, llegó la Constitución del 91 y lo hizo

exhibiendo la imagen de un Tratado de Paz, integral e institucional. Ella contribuyó a modernizar aún más al Estado, con la autonomía del Banco de la República y de la Corte Constitucional; simultáneamente, lo acercó más a la sociedad civil con la institución providencial de la Tutela.

Es evidente el hecho de que el conflicto armado interno y el combate a los grupos violentos han obligado al Estado a crecer, pero sobre todo en los términos de la acción militar. La ayuda extranjera en este campo, verbigracia el Plan Colombia, y el ingente gasto interno en aras de la seguridad, son circunstancias que han entrado un enorme crecimiento en el presupuesto de las Fuerzas Armadas; consecutivamente, los acuerdos de paz han incluido gastos para la reinsertión de los exguerrilleros y para la ampliación del aparato judicial.

Es cierto que en las últimas décadas, junto con la inversión militar, ha aumentado el gasto social. No obstante, las necesidades y demandas –los inputs– provenientes del mundo societal, el urbano y el rural, crecen en mayor proporción. Sin embargo, el aumento cuantitativo del Estado, medido en términos presupuestales, no ha estado acompañado desde 1968, al menos no con una ambición similar, por un proyecto que lo modernice integralmente; en cambio, su crecimiento ha ido de la mano con la ramificación del clientelismo y con el asalto rampante por parte de la corrupción.

Acciones del gobierno de Gustavo Petro tan medulares en su programa, como la Reforma Tributaria Estructural (más el abultamiento heredado de los recaudos inerciales provenientes del petróleo) van a comportar un volumen adicional de recursos que, añadidos a los presupuestos rutinarios, representarán un crecimiento del Estado; claro: no debe olvidarse, por otro lado, el hecho de que la progresividad en la tributación que incorpora la Reforma, introduce un elemento no despreciable de modernidad institucional y cualitativa en el mismo aparato estatal.

Con todo, el crecimiento del Estado, por la vía de los impuestos, no parece estar asociado con un esfuerzo grande para reformarlo cualitativamente, en el sentido de potenciarlo con un sentido de entidad “abstracta” e “impersonal”, de modo que la administración estatal le sea arrebatada sustancialmente a los intereses creados y a las lógicas de

apropiación, agenciadas perversamente por los poderes privados, tanto los sociales como los políticos y culturales.

Los recursos originados en la Reforma Tributaria y en los recaudos adicionales por la dinámica económica de 2022 servirán además para el apoyo a los más vulnerables, para cuadrar caja y sanear el déficit fiscal; también para bajar la deuda pública, disparada en buena parte debido a los gastos que demandó la pandemia; por cierto, otro factor de crecimiento del Estado, al menos en términos presupuestales.

De todos modos, el gasto y la inversión social suponen no solo un crecimiento cuantitativo del Estado; también cierta presencia virtuosa del mismo, en su papel de distribuidor de bienes y servicios, en las respuestas que le debe a la sociedad y a sus demandas, sobre todo, a las que hacen los más débiles.

Otro programa, esta vez con un impacto nada desdeñable en la sociedad civil, es el de la compra de tierras útiles para su distribución entre los individuos sin recursos, pero con vocación de productores. Abriría paso a la conformación de una multitud de familias, sujetos de un mercado ampliado o propietarios, al estilo de lo que John Rawls sugería como parte de un liberalismo social, base para la consolidación de la sociedad civil. Solo que se trata de un proyecto que tardaría no menos de 10 años, si a él se le diera cumplimiento cabal. Por otro lado, se trata de un esfuerzo que, por lo pronto no está vinculado a una visión que contemple una formidable red de asociaciones, cooperativas o comunidades que le den autonomía y capacidad de participación colectiva a los futuros propietarios, medios y pequeños.

El Estado en Colombia

El Estado colombiano, a pesar de los avances en meritocracia, es todavía una especie de submundo de la cleptocracia, un reino del clientelismo y la corrupción. El robo y el saqueo coexisten con las prácticas tecnocráticas habituales. Los servicios y las funciones de la Administración en los diversos niveles se dejan aprisionar por los engranajes aceitados del intercambio de favores. Bajo lógicas privadas perversas, no sanas, los recursos que manejan las entidades públicas sufren desvíos; y por los atajos de los

sobrecostos o de las dádivas bajo la mesa van a dar a los bolsillos de individuos inescrupulosos, enriquecidos sin tasa ni medida.

Muchos puestos, infinidad de cargos en la administración pública, son provistos por los tejemanejes del tráfico de influencias; además, la triangulación entre políticos profesionales, funcionarios venales y empresarios contratistas son operaciones que representan la fuente de peculados y prevaricatos, como el camino seguro para el enriquecimiento ilícito de particulares.

Esa fuente pervertida- el clientelismo y el tráfico de influencias-obra como el motor maldito de fenómenos de corrupción que se reproducen como una plaga, más allá de las investigaciones y los descubrimientos de ollas podridas o de tramas delincuenciales; incluso, no hay que olvidarlo, los organismos de control y vigilancia entran a menudo en los rodamientos de ese tráfico de influencias.

Un Estado, cuyo aparato burocrático y cuyo funcionamiento están cruzados por mil canales -circulación del soborno, el peculado y el cohecho- requiere de una transformación interna, para elevar la calidad de lo público y por tanto la de la democracia.

La doble condición de lo público – los bienes y la transparencia; lo mismo que Hannah Arendt recordara como la lexis y la praxis, el discurso y la práctica- representa ese “centro” social, ese núcleo articulador entre el Estado y la sociedad civil. Tanto el discurso de la verdad, como la práctica, éticamente aceptable, del compromiso y el cambio, deben existir en el aparato estatal y en los intercambios y redes propios de la sociedad; deben circular entre un mundo y el otro.

Esa es la perspectiva de la transformación en el modelo: un cambio en las instituciones del Estado que erradique su versión cleptocrática, la del robo como forma del poder; y que robustezca a la sociedad civil, la de la economía y la cultura, la de las identidades, la que toma forma en multitud de organizaciones, bajo una ética de la legalidad y un impulso de la autonomía.

“ Es evidente el hecho de que el conflicto armado interno y el combate a los grupos violentos han obligado al Estado a crecer, pero sobre todo en los términos de la acción militar.

El sistema de articulación de esos dos mundos, el Estado y la sociedad civil, no ha de ser el conjunto de partidos y sus coaliciones mayoritarias, reproductores de los vicios del clientelismo –constelación de famiempresas políticas- que participan en un mercado, mediado por el intercambio de favores personalizados que, hay que repetirlo, pervierten lo público y degradan la condición del ciudadano.

En el terreno de la participación, el cambio no nace de coaliciones políticas tradicionales. Estas son conjuntos que exhiben geometrías distintas, pero que contienen una composición similar, suman los mismos componentes. Unos partidos tradicionales participan sin problema en una coalición gubernamental, dirigida por la derecha; y después hacen lo propio con otra coalición bajo la batuta de la izquierda, solo a golpes de la lógica implacable de los intereses creados. Sirven evidentemente para los equilibrios políticos y para la gobernabilidad, pero no para el afianzamiento de una comunidad ética. Se requiere también de una transformación en ese sistema de partidos, en tanto eslabones que conectan al Estado con la sociedad civil, pero esa conexión no puede reproducir los patrones de comportamiento de la política tradicional, del clientelismo y de la subordinación del ciudadano.

¿Y un nuevo bloque histórico?

Los avances simultáneos en el Estado y en la sociedad civil en realidad implican el ascenso de un Bloque Histórico, tal como lo caracterizaba Antonio Gramsci. Un cambio de valores, pero también de agentes que los enarbolan, así tengan un origen social distintos, ojalá los tengan; un cierto aliento existencial que arranca desde abajo; una nueva conciencia colectiva que viene acompañada con transformaciones reales en las instituciones y en las relaciones, esas que van poblando la base de la sociedad. He ahí el referente para medir el tamaño de las mutaciones que experimenta una nación.

El Estado en Colombia se afianzará un poco más como el Leviathan regulador, como el soberano ordenador, pero no se transformará ni democratizará; tal vez tampoco se sanee, al menos por lo pronto.

Por otra parte, la sociedad civil experimentará un robustecimiento, si se adelanta la reforma rural, pero quizá no asista a una expansión mediante una red inmensa de organizaciones autónomas y participativas de carácter permanente. Liderazgos sociales y políticos emergerán, pero muy probablemente esté inmaduro el ascenso de un bloque histórico, tarea inmensa y atrayente para los años próximos o, mejor, para las futuras coyunturas históricas.■

Referencias

- Anderson, P. (1970). *El Estado Absolutista*. México: Siglo XXI Editores.
- Arendt, H. (1972). *Les Origines du Totalitarisme. Le Systeme Totalitaire*. París: Editions du Seuil.
- Arendt, H. (1993). *La Condición Humana*. Barcelona: Paidós.
- Cohen, J. y Arato, A. (2000). *Sociedad Civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- De Tocqueville, A. (1996). *El antiguo régimen y la revolución*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hall, A. e Ikenberry, J. (1993). *El Estado*. Madrid; Alianza editorial.
- Hobbes, T. (2018). *El Leviatán*. Madrid: Deusto.
- Locke, J. (1990). Segundo tratado sobre el gobierno civil. Madrid: Alianza Editorial.
- Marx, C. (1964). “El 18 brumario de Luis Bonaparte”. En: *Obras escogidas de Marx y Engels*. Moscú: Editorial Progreso.
- Moore, B. (1991). *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*. Barcelona: Ediciones Península.
- Oquist, P. (1978). *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Colombianos.
- Polanyi, K. (2017). *La gran transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Portelli, H. (1977). *Gramsci y el bloque histórico*. México: Siglo XXI editores.
- Taylor, Ch. (1997). “Invocar la sociedad civil”. En: *Argumentos filosóficos*. Barcelona: Editorial Paidós. p. 269-292.
- Walzer, M. (1991). “La idea de sociedad civil. Una vía de reconstrucción social”. En R. del Aguila, F. Vallespín y otros (eds.) (2003). *La democracia en sus textos*. Madrid: Editorial Alianza. p. 375-394.
- Weber, M. (1977). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

La Reforma Política de Petro: de la “Revolución en Marcha” al “Pacto Histórico”

Armando Novoa García
Expresidente
Comisión
Especial
Legislativa.
Exmagistrado
Consejo
Nacional
Electoral

El gobierno Petro y el decálogo de acciones para el cambio

En su discurso de posesión, Gustavo Petro presentó un decálogo de acciones que adelantará el gobierno.

Cumplidos los primeros cien días, sus acciones han sido coherentes con los anuncios. El gabinete ministerial tiene una composición pluralista; la representación de las comunidades afro no se agota en la vicepresidencia de Francia Márquez; tres líderes indígenas ocupan altas posiciones de Estado; se logró la reapertura de relaciones diplomáticas con Venezuela; se suscribió un acuerdo con el gremio de los ganaderos que se considera un avance en la implementación del Acuerdo Final y los diálogos regionales “vinculantes” alimentan la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, entre otras acciones.

La agenda legislativa ha sido intensa. Con una holgada coalición de gobierno (75 senadores de 107 y 140 representantes de 187), el Congreso incorporó a la legislación interna el Acuerdo de Escazú. Se aprobó la reforma a la Ley 418 de 1997 para facilitar la búsqueda de la “paz total”, la apertura de negociaciones con el ELN, y su aplicación a “estructuras criminales de alto impacto”. Y, la más importante, la reforma tributaria que permitirá recaudar 20 billones de pesos al año que aseguran la implementación de la agenda social del gobierno. En trámite se encuentran otras iniciativas como la creación de la jurisdicción agraria, del Ministerio de la Igualdad, el nuevo Código Electoral y la reforma política. Asistimos a un período de reformas sin precedente en la historia reciente del país.

La agenda de López Pumarejo: una referencia para el cambio

Durante la campaña presidencial, el candidato Gustavo Petro señaló como referente el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo. “Nos atrae la posibilidad transformadora de juntar el liberalismo de Gaitán y López Pumarejo y nuestro progresismo”, dijo a principios de 2022.

La administración de López propició varias reformas de carácter progresista para saldar cuentas con el período de la hegemonía conservadora. Expidió una reforma tributaria y buscó la expansión del capitalismo. Se reconocieron derechos a los trabajadores, se expidió la ley 200 del 36 con el propósito de acabar el latifundio parasitario, se consagró la función social de la propiedad, y promovió una reforma educativa que llevó a la creación de la Universidad Nacional.

La reforma electoral de la “Revolución en Marcha”: extensión y libertad del sufragio

En el gobierno de la “revolución en marcha” cambiaron algunos aspectos políticos y electorales. Para López, la modernización del país pasaba por la “clarificación del sistema electoral” y el fortalecimiento de los partidos políticos que estaban *cooptados por el patrimonialismo clientelar*.

Planteó que el *fraude electoral* no podía ser fuente de poder y convocó a los directorios políticos a enfrentar los “vicios del ejercicio del sufragio”, a los “caciques y los delincuentes electorales”. Defendía un *Código Electoral* para la “pureza y libertad del sufragio”. Se aprobó *el voto para los hombres mayores de*



21 años, sin condicionarlo al nivel de instrucción o condiciones económicas o de propiedad. Para López era necesario garantizar la independencia del “Gran Consejo Electoral”, creado por la Ley 120 de 1936, pues así tendría mayor autoridad para vigilar los procesos electorales.

No vacilaba en señalar que *los cambios al sistema electoral y la consolidación de partidos tenían una importancia similar al nuevo régimen de tierras*. La reforma política de López Pumarejo fue un *avance*, aunque parcial, pues su administración *no reconoció el voto a las mujeres*.

“En Colombia —decía— no se ha ensayado la democracia”. Sus reformas iban en esa dirección, aunque varias no se consolidaron.

Ayer y hoy

Álvaro Tirado Mejía señala que existe una *semejanza entre ese período y el tránsito actual*. Como en esa época, la agenda pública de hoy se ocupa de las reformas tributaria y rural y de la necesidad de industrializar el país.

Petro plantea un salto adelante. Su discurso en favor de las poblaciones excluidas y un *nuevo pacto social* es, guardadas las proporciones históricas, similar a *los mensajes reformistas de los años treinta*. La agenda sobre el *cambio climático* y el *abandono de la economía sustentada en el petróleo y el carbón*, constituye el *Green New Deal*, un nuevo pacto social alrededor de lo ambiental que podría ser la actualización del New Deal que López siguió con simpatía.

¿En las condiciones actuales, la reforma política presentada por el gobierno del Pacto Histórico tiene un alcance similar a los cambios de la primera república liberal?

Algunos aspectos de las reformas políticas: entre las necesidades históricas y los riesgos de la distorsión

Antes de dar respuesta a ese interrogante, mencionemos dos aspectos que permiten una mejor comprensión de las reformas político-electorales. Una de carácter histórico. La

segunda sobre los problemas que surgen de su diseño y trámite.

Dieter Nohlen señala que, en Europa y Estados Unidos, *la extensión del sufragio universal fue aspecto vertebral de la democracia representativa*. Su ampliación se relaciona con la industrialización, el parlamentarismo, los movimientos de trabajadores y la capacidad de adaptación de las élites. Pero, entre reglas político-electorales y economía no siempre existe una relación directa. En los países del “tercer mundo”, *el voto se amplió sin alcanzar cierto nivel del desarrollo económico y social, ni la modernización político-administrativa*. Por el contrario, *en donde no se avanzó en la reforma agraria, el voto se convirtió en un instrumento al servicio de las elites rurales*. Eso explica que, en nuestro caso, *para mediados del siglo XIX las elites liberales se opusieran a la ampliación del sufragio universal*, pues señalaban que otorgaba ventajas a los grandes propietarios de las tierras ociosas que mantenían el control sobre la población rural. La reforma política y electoral de Petro debería *sincronizarse* con los cambios sociales y productivos que plantea.

El segundo aspecto se relaciona con la *ruta* para lograr la aprobación de reformas político-electorales. Sartori afirma que *los cambios en el sistema electoral son de difícil concreción*. Por lo general, sus promotores defienden intereses particulares y buscan que las nuevas reglas no los afecten. Para evitar el extravío es necesario determinar *qué es lo que se quiere cambiar, qué se pretende lograr y cuáles son los instrumentos disponibles*. En América Latina, la falta de claridad sobre esos propósitos ha llevado a que la mayoría de las reformas deriven en una *“colcha de retazos”*, que *responden a problemas coyunturales o a cálculos inmediatos*. El ejercicio de las reformas políticas, dice Flavia Freidenberg no es una operación puramente racional, pues está atravesado por intereses políticos, y por eso es indispensable un “un mínimo razonamiento sistémico, coherencia y vocación de largo plazo... porque los frankensteins electorales existen y gozan de buena salud”.

Alcance de la reformas política y electoral del gobierno de Pacto Histórico

El programa de Gobierno de Gustavo Petro - “Colombia potencia mundial de la Vida” propuso lo siguiente: i) reformar el sistema de elección del Congreso de la República para que los elegidos *rindan cuentas a la ciudadanía*; ii) depurar, legitimar y fortalecer los *partidos políticos*; iii) garantizar el *financiamiento público* y racional de las campañas electorales; iv) crear *estímulos para participar activamente* en los procesos electorales y mejorar la representación. En cuanto a la *organización electoral*, reformar la Registraduría y el Consejo Nacional Electoral, *“cooptados por intereses clientelistas, criminales y corruptos”*, y garantizar su *independencia, la diversidad en la representación, la soberanía informática y tecnológica de la nación* sobre todo el sistema electoral con *participación y veeduría ciudadana*. Además, planteó la creación de un *Tribunal Electoral* que garantice la independencia del poder electoral de las demás ramas del poder público y ofrezca seguridad y transparencia.

Al recibir su credencial el nuevo mandatario anunció que presentaría un proyecto de *Código Electoral*, con base en la iniciativa que se tramitó en el gobierno anterior, declarada *inexequible* por la Corte Constitucional.

Ya en ejercicio, el nuevo gobierno radicó un proyecto de ley estatutaria sobre el Código Electoral, que fue elaborado por la Registraduría. Luego presentó la reforma política. La propuesta del ejecutivo se suma a las que semanas atrás presentaron el presidente del Congreso Roy Barreras, el partido Los Comunes y la senadora María José Pizarro, que se ocupa de la *paridad de género* en las corporaciones públicas de elección popular.

“Al recibir su credencial el nuevo mandatario anunció que presentaría un proyecto de *Código Electoral*, con base en la iniciativa que se tramitó en el gobierno anterior.

Contenido de la reforma política: dos pasos adelante, uno atrás

De la exposición de motivos de la propuesta se extraen las razones de la iniciativa: promover la democratización del Estado y aportar a la legitimidad de la política, garantizar los derechos políticos y la inclusión, hacer más transparente su ejercicio y establecer nuevas reglas para la financiación de las campañas. Aunque menciona la necesidad de una nueva institucionalidad electoral, el proyecto no señala cómo se propone cumplir ese objetivo. Agrega que busca implementar el Acuerdo Final de Paz y avanzar en una apertura democrática que supere la violencia como forma de resolver los conflictos.

En la iniciativa, que modifica nueve artículos de la Constitución, se destacan estos aspectos:

- i) *Derechos políticos.* Los derechos políticos *no pueden restringirse sin una sentencia judicial proferida por un juez penal*, tal como lo dispone el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y lo dispuso la Corte Interamericana luego de la destitución de Petro como alcalde de Bogotá en 2014.
- ii) *Mecanismos democráticos para escoger candidatos.* Los partidos y movimiento políticos deben adoptar mecanismos democráticos para *elegir sus directivos y escoger candidatos*, garantizando la paridad entre hombres y mujeres y la participación de personas con identidad de género diversas. En el término de un año en los estatutos se incluirán esos mecanismos, y *su incumplimiento impide la postulación de candidatos*. Agrega que una ley reglamentará la materia y la manera de acreditar su implementación. En todo caso, se garantizarán los *principios de paridad, alternancia y universalidad*.
- iii) *Personería jurídica.* Establece un nuevo régimen para el reconocimiento de personería jurídica a aquellas organizaciones que acreditaran un base de afiliados del 0.2% del censo electoral nacional, esto es, cerca de 80.000 personas, e introduce un régimen di-

ferenciado para los movimientos políticos que postulen candidatos en las entidades territoriales, siempre que acrediten un número de afiliados del 1% del respectivo censo electoral. Se continuará reconociendo la personería a las organizaciones que alcancen una votación no inferior al tres por ciento de los votos válidos emitidos en el territorio nacional en las últimas elecciones a Senado o Cámara de Representantes. La ley señalará el régimen de *adquisición progresiva de derechos* y el *procedimiento para el registro de afiliados*. Cambia también las reglas para la pérdida de la personería.

- iv) *Financiación campañas.* Será *exclusivamente estatal*, con un sistema de anticipo del 50% y el resto por reposición de votos.
- v) *Edad para ser elegido al Congreso.* Disminuye la edad para ocupar el cargo de senador de 30 a 25 años y para representante a la cámara de 25 a 18 años de edad.
- vi) *Incompatibilidades de los congresistas.* Modifica el régimen de incompatibilidades señalado en el *artículo 181 de la Constitución* y permite que cuando un congresista renuncia a su curul se produzca la cesación inmediata de funciones y pueda ser nombrado ministro a partir de ese momento.
- vii) *Listas únicas, cerradas y bloqueadas.* Consagra el sistema de listas únicas, cerradas, bloqueadas y con alternancia entre hombre y mujer y suprime el sistema las listas de voto preferente.
- viii) *Fusión de partidos en coalición.* Habilita a los partidos que lograron en coalición la elección de su lista al Senado, para solicitar voluntariamente, su fusión y *obtener una sola personería*.
- ix) *Transfuguismo.* Finalmente autoriza, por una sola vez, a los miembros de corporaciones públicas para inscribirse por un partido político diferente al que los avaló, sin necesidad de renunciar a la curul y sin incurrir en doble militancia.

Hasta ahí, el propósito es claro: profundizar y hacer más transparente la democracia representativa; dar mayor legitimidad y democratizar el sistema político y electoral; fortalecer los partidos y movimientos políticos a través de las listas cerradas y mecanismos democráticos para su conformación; hacer más transparente la financiación de las campañas; mejorar la representación de los jóvenes y avanzar en superar la discriminación histórica de las mujeres en la política.

Pero, la *reforma al régimen de incompatibilidades de los congresistas no tiene relación con el propósito principal* y, por el contrario, desnaturaliza su sentido. Y *deja por fuera* los cambios a la Registraduría y al Consejo Nacional Electoral, sin los cuales buena parte de la reforma quedaría en el aire.

El trámite de la iniciativa en el Congreso: un paso adelante, dos pasos atrás...

El proyecto se acumuló con las propuestas de los senadores Barreras y Pizarro y del partido Comunes. En la comisión primera de Senado, los ponentes señalaron que se pretende contrarrestar la cooptación del Estado por las economías ilícitas, evitar las prácticas clientelares y el uso de los cargos públicos de elección popular en beneficio personal.

Las modificaciones en primer debate: ¿una transición hacia atrás?

El Informe de la comisión del Senado incorpora cambios que desmejoran sustancialmente el proyecto:

- Mantiene la propuesta de las *listas cerradas y bloqueadas*, la *democracia interna de los partidos y movimientos políticos* y en la *obligatoriedad de su cumplimiento*. Señala que deben adelantarse consultas internas o interpartidistas, pero agrega que se puede acudir a “*cualquier otro mecanismo de democratización interna*” para escoger candidatos; y que los *partidos responderán por toda violación a esas reglas*; incluso con la *pérdida de la personería jurídica*.
- Sobre la *financiación de las campañas*, modificó la propuesta del gobierno y la cam-

bió por una “*preponderantemente*” estatal y por “*aportes privados*”. Los particulares “*podrán manifestar libremente la destinación específica de los recursos*”, con la aclaración de que esa financiación no podrá destinarse a un solo candidato.

- Establece que no habrá *reelección por más de dos (2) períodos* consecutivos en ninguna de las corporaciones de elección popular, esto es, junta administradora local, concejo, asamblea, cámara de representantes y Senado.
- Mantiene la modificación al *régimen de incompatibilidades de los congresistas del artículo 181*, en coincidencia explícita con la propuesta del gobierno.
- Modifica también su *régimen de conflicto de intereses* pues ya no habrá lugar a declararlo. Señala que si *la financiación de campañas con recursos privados se destinar al partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos* del que haga parte un congresista, el conflicto de interés de “un congresista individualmente considerado”, deja de existir.
- Establece el *voto obligatorio*, pero solo por los dos (2) períodos de elección siguientes a la expedición de la reforma, y permite “*la objeción al cumplimiento del sufragio electoral*”.
- Incluye varias normas de *carácter transitorio y exceptivo*, de forma que *las listas cerradas y bloqueadas aplicará solo en los dos (2) primeros períodos de elección constitucional siguientes* a la promulgación de la reforma –sin decir cuáles– *y a partir del tercero (3) será opcional*; para el período siguiente a la aprobación de la reforma *no será obligatorio utilizar mecanismos de democracia interna* para escoger candidatos ya que, “*por una vez, se podrá tener en cuenta el orden de elección del último período constitucional para la respectiva elección*”.

Segundo debate - Senado: retroceso en los controles a la financiación de las campañas y el riesgo de la desfiguración de la reforma

En su paso a la plenaria, se *suprimió el voto obligatorio* y la *disminución de la edad* para

conformar el Senado y la Cámara y se introdujeron cambios al texto aprobado en la comisión primera del Senado: i) para las decisiones internas y selección de candidatos propios o en coalición, los partidos *pueden* acudir a consultas populares, internas o interpartidistas, como se existe en la actualidad, pero también a “*cualquier otro mecanismo* de democratización interna, incluido el consenso”, es decir, deja a la decisión de los partidos definir esos mecanismos; ii) establece la *responsabilidad de los partidos* por la violación a las reglas de la democratización interna que puede generar la *pérdida de la personería jurídica*; iii) el miembro de una corporación pública que decida presentarse por un partido distinto al que pertenece debe renunciar dentro de los seis (6) meses antes de la inscripción, *no solo a la curul sino también al partido*; iv) permite a los actuales congresistas inscribirse en un partido distinto *sin renunciar a la curul* ni incurrir en doble militancia; v) dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la reforma, el gobierno nacional en coordinación con las autoridades electorales, debe presentar un *proyecto de ley estatutaria* que desarrolle los mecanismos de

democracia interna para la elección de candidatos y directivas de los partidos; vi) en cuanto a la financiación de las campañas, *los recursos estatales y los aportes privados se entregarán en forma anticipada a los partidos* que los administrarán en forma centralizada y serán responsables de su manejo; vii) esos recursos integrarán el Fondo de Financiación de campañas y partidos políticos; viii) *suprime las sanciones por la violación a los topes de financiación, elimina la obligación de rendir*

cuentas y la prohibición de recibir aportes de personas extranjeras; ix) en cuanto a las elecciones primarias para integrar las listas cerradas, “*la financiación privada será de exclusiva responsabilidad y administración del candidato*”; x) establece un límite en cada una de las

corporaciones públicas a *tres (3) períodos y no a dos (2)* como se aprobó en la comisión primera del Senado; xi) mantiene la modificación al régimen de incompatibilidades de los congresistas, precisa que *la renuncia* debe estar aceptada antes de ocupar el cargo en el ejecutivo y, para el caso de los *cargos de elección popular*, *debe producirse antes de la inscripción*; xii) los partidos que hacen parte de *coaliciones al Senado* *podrán solicitar la fusión*; xiii) establece una excepción a la aplicación de mecanismos de democracia interna para la organización de listas, pues permite que *para el 2026 no se tenga en cuenta ese principio*. Las listas integradas solo por mujeres no estarán sometidas a los principios de paridad y alternancia.

Consideraciones sobre cinco aspectos centrales de la reforma

Veamos algunos de aspectos centrales del proyecto, como se aprobó en el segundo de los ocho debates que requiere para convertirse en reforma constitucional.

Lista cerrada y bloqueada... pero solo por dos períodos

La Constitución establece un sistema mixto y *sui generis*, que faculta a los partidos y movimientos políticos para acudir a la lista cerrada y bloqueada o al voto preferente. *El voto preferente permite al elector escoger un candidato de la lista inscrita por el partido*. Sus defensores señalan que facilita una representación más cercana al elector, hace más democrática la selección de los candidatos e impide el control de las cúpulas partidistas sobre la elaboración y ordenación de las listas. Sus críticos consideran que genera una lucha destructiva entre candidatos del mismo partido, diluye las identidades programáticas, obliga a los aspirantes a buscar fuentes de financiación que *estimulan prácticas de corrupción, el ingreso de dineros ilegales a las campañas y el clientelismo*. Señalan también que impide la aplicación de *cuotas de género*.

La defensa de la lista cerrada y bloqueada se apoya en razones que Dieter Nohlen menciona con frecuencia: si la lista se ordena a través de mecanismos de democracia

“La reforma al régimen de incompatibilidades de los congresistas no tiene relación con el propósito principal y, por el contrario, desnaturaliza su sentido.

interna garantiza la diversidad en su composición, contribuye a la identidad ideológica, facilita la votación y escrutinio y el cumplimiento de cuotas al momento de su elaboración. Por otra parte, un *sistema centralizado de manejo de recursos* en el partido mejora los controles sobre las fuentes de financiación, disminuye el riesgo de los dineros ilegales y abarata el costo de las campañas.

En nuestra historia reciente han fracasado 16 iniciativas de listas cerradas y bloqueadas

(Rodríguez). *La mayoría de los partidos acude al voto preferente*, con pocas excepciones como las del Centro Democrático y MIRA en 2014 y el Pacto Histórico y MIRA/JUSTA LIBRES en 2022.

El siguiente cuadro ilustra que en las campañas para la elección a Senado en marzo pasado solo dos partidos y coaliciones acudieron a la lista cerrada y bloqueada y cinco optaron el voto preferente; muestra también el *volumen de gastos* declarados ante el Consejo Nacional Electoral:

Partido o Movimiento Político	Tipo de Lista	No. candidatos elegidos	Gastos de campaña reportados al Fondo Financiación - CNE
Partido Conservador	Voto preferente	15	\$17657619.694,00
Partido de la U	Voto preferente	10	\$16.213.220.037,00
Partido Liberal	Voto preferente	14	\$17324.619.187,00
Partido Cambio Radical	Voto preferente	11	\$19.885.898.175,00
Partido Centro Democrático	Voto preferente	13	\$25.689.255.930,00
Coalición MIRA/Justa Libres	Lista cerrada	4	\$3.664.643.532,00
Coalición Pacto Histórico	Lista cerrada	20	\$15.853.535.717,00
Coalición Alianza Verde-Centro Esperanza	Voto preferente	13	\$25.672.283.169,00

Fuente: Elaboración propia con base en la información depositada en la página del CNE- Aplicativo Cuentas Claras

Esta información deja ver que, *proporcionalmente* al número de elegidos, la *campaña más económica fue la del Pacto Histórico* que, con una lista cerrada y bloqueada alcanzó 20 curules en el Senado, de las cuales 10 son ocupadas por mujeres. Cambio Radical y el Partido Alianza Verde, con recursos superiores, eligieron un número menor de senadores. Esta realidad indica que, bajo determinadas circunstancias (un liderazgo fuerte, una agenda definida y una voluntad colectiva clara), la lista cerrada y bloqueada puede ser *más eficaz* y garantizar una mayor diversidad en la conformación de la lista, con garantía de respeto a la *paridad y la alternancia*.

En el proyecto, este tipo de lista *solo aplicará en los dos (2) primeros periodos de elección constitucional* (sin identificar cuáles, pues existen elecciones nacionales y territoriales) y será *opcional a partir del tercer periodo*. Se argumenta que es una fórmula transicional que permitirá

hacer *ajustes graduales*. Si se tratara de elecciones al Congreso, tendríamos listas cerradas y bloqueada para los años 2026 y 2030, pero en el 2034 se *volvería al régimen actual*, con la dificultad de que, aspectos como la financiación, el régimen de conflicto de intereses y la paridad y alternancia en la elaboración de las listas, están concebidos para una vigencia permanente. En esos términos, deberían buscarse otras *fórmulas de transición y gradualidad* que aseguren la estabilidad en los cambios al sistema electoral y no una regresión o vuelta al pasado.

Los mecanismos democráticos para la selección de candidatos: ¿ley estatutaria o estatutos de los partidos, o ambos? El temor al “dedazo”

Uno de los aspectos que genera prevención sobre la lista cerrada y bloqueada, es la *ausencia de procedimientos democráticos para*

la selección de candidatos y en el poder de las cúpulas partidistas o los líderes en su elaboración. El “dedazo” o “bolígrafo” son expresiones que resumen esos temores. Por eso, son relevantes los *procedimientos de democracia interna* para garantizar la equidad y la igualdad entre los aspirantes a conformar las listas a corporaciones públicas.

El proyecto establece la *obligatoriedad* que tendrán los partidos de acudir a mecanismos democráticos para escoger directivos y seleccionar candidatos, aunque la Constitución y la Ley así lo contemplan (art. 262 C.P. y 1º y 4-11 de la Ley 1475/11).

El proyecto no resuelve *tres dificultades que obstaculizan la aplicación de mecanismos democráticos para escoger candidatos*: i) no está claro *quién* define qué se

entiende por “mecanismos democráticos”, si los estatutos o una ley estatutaria y en qué términos (primarias, consultas, asambleas, colegios electorales, encuestas, congreso o convención, o todas); ii) la *eficacia de la regla* y la *aplicación de las sanciones por su incumplimiento*, quedan a discreción del Consejo Nacional Electoral, organismo cooptado por los partidos, con poca autonomía para imponer sanciones como la pérdida de la personería; iii) la reglamentación de las “*elecciones primarias*”, el proyecto señala que la *financiación privada es responsabilidad exclusiva del candidato*. Esa regulación traslada a las “*primarias*” los problemas del voto preferente, como la financiación de las campañas.

En países como Argentina existe un procedimiento señalado en la ley, no lo estatutos de los partidos, denominado las P.A.S.O., un sistema de elecciones *primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias* para los partidos que participen de una elección general.

Una reglamentación inadecuada de esos aspectos puede frustrar los beneficios de la lista cerrada y bloqueada y llevar al peor de los mundos, en el que *se traslapan los problemas de la lista de voto preferente con la hiperconcentración del poder en las oligarquías partidistas*.

Financiación Campañas: el agujero negro de las elecciones primarias

La Constitución establece que las campañas electorales serán financiadas” parcialmente” con recursos del Estado (art. 109 C.P.).

El proyecto propuso inicialmente, un *sistema de financiación exclusivamente estatal, con anticipos y reposición de votos*. Luego se adoptó la fórmula de una financiación *predominantemente estatal*, con *aportes privados* en la cual los particulares señalan cual será el destino de sus aportes, y agregó el *manejo centralizado de los recursos en el Fondo de Financiación* y, posteriormente, en *el partido o movimiento que debe responder por su administración*. En el texto aprobado por la plenaria del Senado se *suprimieron aspectos superlativos como las sanciones por la violación a los topes máximos de campaña, la obligación de los candidatos y partidos de rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos y la prohibición de recibir aportes del extranjero*, pero en el texto que se examinará en el sexto debate en la Cámara de Representantes se incorporan nuevamente algunos de estos aspectos.

La fórmula de la financiación “preponderantemente” estatal presenta estas dificultades: i) No existe una definición de *qué porcentaje de las campañas financiará el Estado* y a partir de qué presupuestos se calcula esa financiación; ii) al permitir la financiación privada, *sin resolver problemas como la financiación con recursos propios, o de familiares de los candidatos y del partido al que pertenezca*, deja abierta la posibilidad de violación a los topes con el agravante de que suprime las sanciones por esa conducta; iii) la *financiación privada en las consultas o elecciones primarias no tiene reglas*, pues el recaudo de los fondos y su destinación es de *responsabilidad exclusiva del candidato*.

Todos estos cambios deben examinarse en detalle pues la *exoneración de declarar*

“ La lista cerrada y bloqueada contribuye a fortalecer los partidos y legitima el sistema político, debilita el fraccionamiento y el personalismo electoral y ayuda a contrarrestar la corrupción política.

el conflicto de intereses por los aportes a las campañas en las elecciones primarias puede generar incentivos a la corrupción y prácticas clientelistas que se volcarían hacia la etapa que adopten los partidos para seleccionar sus candidatos y se perdería el equilibrio en la competencia interna.

Género

Para mejorar la participación de las mujeres en la política y avanzar en la equidad de género, la Constitución establece que en las listas se observará, progresivamente, los principios de *paridad, alternancia y universalidad*.

La ley (1475 de 2011) señala que en la conformación de listas debe garantizarse una *cuota del 30% de uno de los géneros*. El proyecto avanza al establecer que *en todas las circunscripciones y listas a cuerpos colegiados se observarán los principios mencionados y, por tanto, a partir de su aprobación no podrá inscribirse ninguna lista sin observar los principios de la paridad y la alternancia*, es decir, con un *mínimo de 50% de género, en combinación hombre-mujer o mujer-hombre*, salvo cuando la lista es *exclusiva de mujeres*.

Este avance queda en el aire por dos razones: i) las listas bloqueadas y cerradas se establecen solo por dos periodos de elección constitucional, pero a *partir del tercer serán opcionales*; por tanto, el *avance en la paridad y la alternancia se perdería*; volver a la lista de voto preferente implicaría un *retroceso en el cumplimiento de las cuotas* y un desconocimiento del *principios de progresividad y no regresividad* en los derechos de participación política para las mujeres; ii) una *norma transitoria* del proyecto señala que, aprobada la reforma, y por “una única vez” se *podrán elaborar las listas “sin condicionamientos de género”*, con lo cual, los principios de equidad de género, *solo aplicarían por un período a partir de la reforma*, una verdadera defraudación a las expectativas de participación de la mujer. Deberían adoptarse fórmulas que garanticen la paridad y la alternancia, bien con lista cerrada y bloqueada o con voto preferente, no solo en la elaboración de las listas, sino en la composición de la corporación de elección popular.

Otros aspectos (coaliciones, incompatibilidades, transfuguismo, voto obligatorio, edad para ser congresista)

La reforma plantea otros aspectos, mencionados atrás, que merecen algunos comentarios:

- Los partidos en coalición que hubieran logrado la elección de su lista al Senado, como los casos del Pacto Histórico, la coalición de la Esperanza y MIRA-Justa Libres, podrán solicitar la fusión de sus personerías jurídicas en una sola. Esta mención es innecesaria pues la ley establece que en los estatutos de los partidos debe regularse el asunto. El CNE autorizó la escisión del Partido Dignidad del Polo Democrático Alternativo, según lo dispuesto en sus estatutos, sin necesidad de una ley que reglamente esos procedimientos (Resolución N° 1291 de 2021).
- La modificación al régimen de incompatibilidades de los congresistas permitiría que, una vez presentada la renuncia al Congreso, cualquiera de sus actuales miembros ingrese al gobierno, o aspire al cargo de gobernador o alcalde, sin que transcurra un año como se contempla hoy. Las razones para el retiro de este cambio son estas: i) el constituyente del 91 consideró que en el régimen presidencialista de la Constitución, el Congreso debe mantener autonomía del ejecutivo y ejercer la función de control político, sin este tipo de incentivos; ii) más allá del examen sobre si este cambio avanza a un régimen parlamentario o semi-parlamentario, no debería operar en forma inmediata, pues podría generar un beneficio particular, actual y directo a favor de los congresistas de voten la modificación; iii) debería aclararse si el ingreso al gobierno de un congresista debe observar las reglas del Estatuto de Oposición pues, como está planteado, podría desconocer las restricciones que tiene el ejecutivo para nombrar a líderes de partidos de oposición.
- El *voto obligatorio* puede ser útil para *activar el cuerpo electoral e incentivar una mayor participación ciudadana*, a condición de

que los instrumentos para hacer cumplir ese mandato sean persuasivos. La mayoría de los países de América Latina lo establecen. En varios casos se justifica la medida en la necesidad de contrarrestar el clientelismo político que encuentra en el *voto voluntario un incentivo para su mantenimiento*. *Disminuir la edad para ser congresista* es un reconocimiento al protagonismo de los jóvenes en una agenda de cambio que es de largo aliento, pero sería una medida insuficiente si no se atienden y habilitan otros espacios de participación. En cuanto al *transfuguismo*, la medida debe examinarse en el contexto de la *transición política y de reordenamiento de los partidos* que se ha venido produciendo a partir del Acuerdo de Paz de 2016.

En resumen: *la lista cerrada y bloqueada* contribuye a fortalecer los partidos y legitima el sistema político, debilita el fraccionamiento y el personalismo electoral y ayuda a contrarrestar la corrupción política. Este sería un logro significativo. Sin embargo, la *ambigüedad* en los *mecanismos democráticos* para seleccionar candidatos y para elegir directivos de los partidos puede frustrar ese propósito.

Las *normas transitorias* podrían llevar a una *involución* pues, pasados dos periodos, se *regresará al régimen actual*, que frustraría la paridad y la alternancia en la elaboración de las listas. La *financiación estatal de las campañas es un avance*, a condición de que exista claridad sobre los *criterios de asignación de recursos públicos a las campañas*. Si se adopta un sistema de financiación preponderante

del Estado, con financiación privada, sin resolver aspectos como los topes, o los límites a la financiación con recursos de los candidatos y de sus familiares, o las reglas que se aplicarían para el caso de las elecciones “primarias” se *perdería el efecto transformador* de las listas cerradas y bloqueadas.

La *timidez de la reforma* en la adopción de medidas concretas para evitar el tráfico de influencias en los “cupos indicativos” o la contratación pública, y el silencio frente a algunas promesas de campaña como la reforma al Registraduría y al CNE, sin la cual perdería eficacia, muestran que la iniciativa es poco audaz, en comparación con otras apuestas de gobierno.

La explicación a esta situación viene de los *complejos equilibrios a los que se ha visto avocado el primer mandatario*, a partir de los *resultados de las elecciones al Congreso* de la República que obligan a la negociación política con quienes en segunda vuelta votaron contra el cambio.

La reforma política y electoral debe *examinarse también en clave de ciudadanía*, y no solo como acuerdo entre los partidos y movimiento políticos. Por delante quedan varios debates para corregir o retirar del proyecto aspectos regresivos como *debilitar el régimen de incompatibilidades de los congresistas y el conflicto de intereses*.

No puede decirse entonces que, en esta materia estamos al nivel de las transformaciones logradas en el gobierno de la “Revolución en Marcha”, pero mantenemos la esperanza de que la coalición del “Pacto Histórico” puede mejorar el contenido del proyecto en trámite. ■

Referencias

Casas Zamora, Kevin y otros (2016). Reformas Políticas en América Latina. Tendencias y Casos. O.E.A.
Congreso de la República (2022). Gacetas Legislativas. Bogotá.
Congreso de la República. Septiembre.
López Pumarejo, Alfonso (1979).

Obras selectas. Colección Pensadores Políticos Colombianos. Bogotá: Cámara de Representantes.
Nohlen, Dieter (1995). Elecciones y sistemas electorales. Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad.
Petro Gustavo (2022), Programa de Gobierno 2022-2026. Bogotá.
Rodríguez, Clara Rocío (2021). “El hundimiento de la lista cerrada y

bloqueada. Aspiraciones vs. Prácticas políticas”. Bogotá.
Sartori, Giovanni (2002). Ingeniería Constitucional Comparada. México: Fondo Cultura Económica.
Tirado Mejía, Álvaro (1981). Aspectos Políticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo, 1934-1938. Bogotá: Procultura, Instituto Colombiano de Cultura.

Apuestas gubernamentales para la transición energética: retos y avances¹

Luis Felipe Jiménez C.
Coordinador
del Eje de
Institucionalidad
Política para la
Democracia
Foro Nacional
por Colombia,
Capítulo Región
Central

Es importante pensar en fórmulas para enfrentar los impactos sociales y ambientales del cambio climático, especialmente aquellos que afectan a ciertas poblaciones y territorios del país. Colombia enfrenta un reto significativo para reducir la emisión de gases efecto invernadero (GEI), mitigar los impactos del cambio climático a través de políticas de adaptación y fomentar un proceso de transición energética justa. Aunque el país no es un contribuyente significativo en la emisión de GEI a nivel global (cerca del 0,6%), la exportación de combustibles fósiles a países industrializados significa un aporte importante a la emisión de GEI en el planeta y contribuye a crear las condiciones para que los países más vulnerables experimenten las consecuencias del aumento de la temperatura global, el agotamiento de las fuentes de agua y los desastres naturales, entre otros fenómenos.

Con base en las preocupaciones sobre la vulnerabilidad del país frente al cambio climático y la importancia de mantener la seguridad energética y diversificar su matriz, en los últimos cuatro años se ha intensificado el debate público al respecto y se han formulado planes y normas para impulsar el proceso de transición energética nacional, apostándole al desarrollo de fuentes de energía limpia como principal patrón de respuesta al cambio climático.

Este capítulo analiza las apuestas del gobierno de Gustavo Petro para impulsar el proceso de transición energética justa en Colombia, así como los retos fiscales, políticos y sociales que tendrá que superar en el marco del contexto nacional e internacional actual. Este análisis abordará las discusiones y cuestionamientos sobre la urgencia de la transición energética en el país y las implicaciones de la

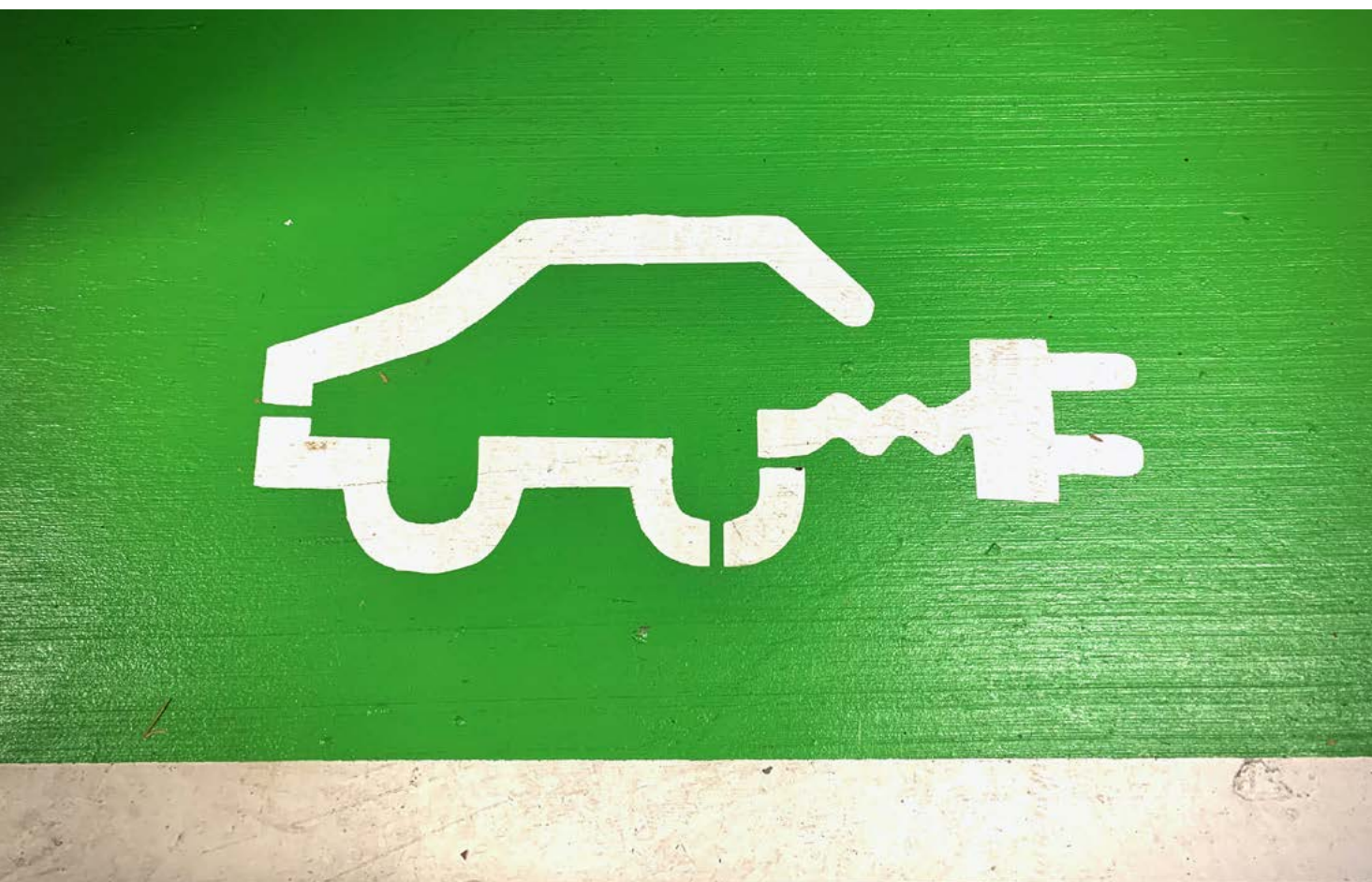
fuerte dependencia de la economía nacional en los ingresos derivados de la exportación de combustibles fósiles.

Avances y contradicciones de la transición en el gobierno Duque

Para analizar las apuestas del gobierno Petro es necesario recordar los avances normativos y de política generados por el gobierno del ex presidente Duque para motivar cambios en la matriz energética colombiana. En los últimos dos años fueron expedidos la Ley 2099 de 2021 y el Conpes 4075 de 2022 con la finalidad de cumplir los compromisos adquiridos por Colombia para reducir el 51% de sus emisiones de GEI a 2030. Aunque estos dos instrumentos representan los avances y actualizaciones más importantes en normas y políticas para la transición energética en Colombia, la crítica a ellos ha sido la proclividad que tienen para profundizar la exploración y explotación de combustibles fósiles, lo que generó tensiones y debates sobre su conveniencia en el marco de una apuesta de transición. En efecto, el ex presidente buscó incrementar la producción y extracción de petróleo y carbón en su cuatrienio bajo el pretexto de acelerar la recuperación económica post-pandemia, y aumentar el potencial energético basado en las termoeléctricas con el licenciamiento ambiental de 45 proyectos termoeléctricos y 21 proyectos portuarios asociados al carbón en 2021, al tiempo que omitió una ruta para iniciar la descarbonización de la economía, tal como lo planteaba la declaración de la COP26 (Martínez, Puertas y Velázquez, 2022).

Para algunos, esta decisión del gobierno Duque de impulsar el sector minero-energético como motor de la recuperación económica

1. El artículo hace parte del trabajo que realiza la Fundación en el marco del Observatorio de las Industrias Extractivas en Colombia, y en especial, ha sido elaborado gracias al apoyo de Natural Resource Governance Institute (NRGI).



puso en entredicho la posibilidad de que el país cumpliera las metas de cambio climático trazadas y fuera en contravía de la agenda internacional de disminuir el uso de combustibles fósiles y su emisión de GEI. Esta estrategia del ex presidente Duque demostraba que Colombia no estaba preparándose para iniciar un proceso de descarbonización de la economía con miras hacia una transición justa, sino que pretendía hacer una transición sin transición, dejando mal parado al país en el escenario internacional, donde se había exhibido como un líder comprometido con la protección del ambiente y la lucha contra el cambio climático. Todo esto a diferencia de lo que sucedía en la mayoría de los países europeos y en algunos latinoamericanos, como Chile (Ibid.).

Aparte de las críticas por el fomento de los combustibles fósiles en el marco de una apuesta de transición, también se cuestionó

la apuesta por el hidrógeno azul como fuente de energía renovable, ya que es un combustible producido con la quema de carbón a altas temperaturas, generando grandes cantidades de emisiones fugitivas al ambiente.

En este sentido, las apuestas de transición del gobierno de Duque fueron percibidas como una amenaza a la meta de reducir 169 millones de toneladas de emisiones GEI en el país, lo que fue señalado como un proceso de transición energética cosmética. Es decir, una agenda gubernamental que reconoce el problema del cambio climático, que se compromete internacionalmente con la disminución de emisiones GEI y que adecúa algunas normas y políticas para avanzar en esa dirección, recargando el alcance de los esfuerzos de algunas entidades gubernamentales sin el respaldo institucional y presupuestal necesario, y, sobre todo, sin tocar la agenda extractiva vigente (Martínez, Puertas y Velázquez, 2022).

Expectativas para la transición: propuestas de campaña

Los avances normativos y de política generados en el cuatrienio de Iván Duque para fomentar y facilitar la oferta, adjudicación y ejecución de proyectos de energías renovables se vieron opacados por la recurrente intención de afianzar el sector extractivo como motor de desarrollo y reactivación económica post pandemia a largo plazo, a pesar del llamado global a reducir el uso de combustibles fósiles a nivel mundial.

Las críticas al doble discurso del ex presidente y su transición cosmética no se hicieron esperar por parte de la sociedad civil, ni de sus detractores políticos. Durante la campaña presidencial de 2022 los debates y propuestas en torno a la extracción de minerales y de hidrocarburos tuvieron relevancia desde la perspectiva de sostenibilidad macroeconómica, el compromiso con el cambio climático y las apuestas para una transición energética justa. El entonces candidato a la presidencia Gustavo Petro fue el más enfático en la propuesta de descarbonizar la economía colombiana e impulsar decididamente el proceso de transición en el país para contribuir a la mitigación de GEI y combatir el cambio climático desde una óptica retórica de la defensa y la garantía de la sostenibilidad de la vida en Colombia y en el planeta.

Petro propuso desescalar gradualmente la dependencia económica del país con respecto a la exportación de petróleo y carbón, transitar hacia una matriz diversificada que tenga como fuente el potencial en energías renovables del país, aportando así a la lucha contra el cambio climático. Junto a esta propuesta, se articulaban otras en relación al sector minero energético y a la protección del ambiente y los recursos naturales. En cuanto al sector minero energético planteó: i) prohibir la exploración y explotación de Yacimientos No Convencionales (YNC) y los proyectos de minería de gran escala a cielo abierto; ii) detener los proyectos piloto de *fracking*, los proyectos de extracción de yacimientos costa afuera (off shore) y el otorgamiento de nuevas licencias para la exploración y explotación de hidrocarburos; iii) desmontar paulatinamente las exenciones tributarias que benefician a las empresas que hacen inver-

siones en el sector y gravar las sobretasas de renta del petróleo y el carbón dependiendo el precio internacional (La República, 2022); iv) sustituir progresivamente las termoeléctricas por sistemas de almacenamiento o fuentes de energía renovables (Programa De Gobierno 2022-2026, 2022); v) exigir a las empresas mineras responsables de pasivos ambientales la rehabilitación de las áreas intervenidas.

También propuso ordenar el territorio alrededor del agua para impulsar actividades productivas acordes con la protección de la naturaleza (páramos, acuíferos y cuencas abastecedoras) y el respeto de las libertades y las garantías para el ejercicio del derecho a defender el territorio y el ambiente, haciendo vinculante la participación de la ciudadanía y la autonomía de los municipios en las decisiones que tengan que ver con sus territorios.

Sin embargo, lejos de resolverse el debate sobre la urgencia y la conveniencia de impulsar el proceso de transición en Colombia, se han posicionado con mayor fortaleza las críticas a las apuestas y declaraciones del actual gobierno para el cumplimiento de sus propuestas en relación al sector minero energético.

Tales críticas se desprenden de algunas preocupaciones legítimas sobre la sostenibilidad macroeconómica del país en un contexto económico global adverso, la seguridad energética y la urgencia de que Colombia sea un referente en transición, a pesar de no ser representativo en la emisión de GEI en el mundo.

Implicaciones de un contexto nacional e internacional adverso para la transición

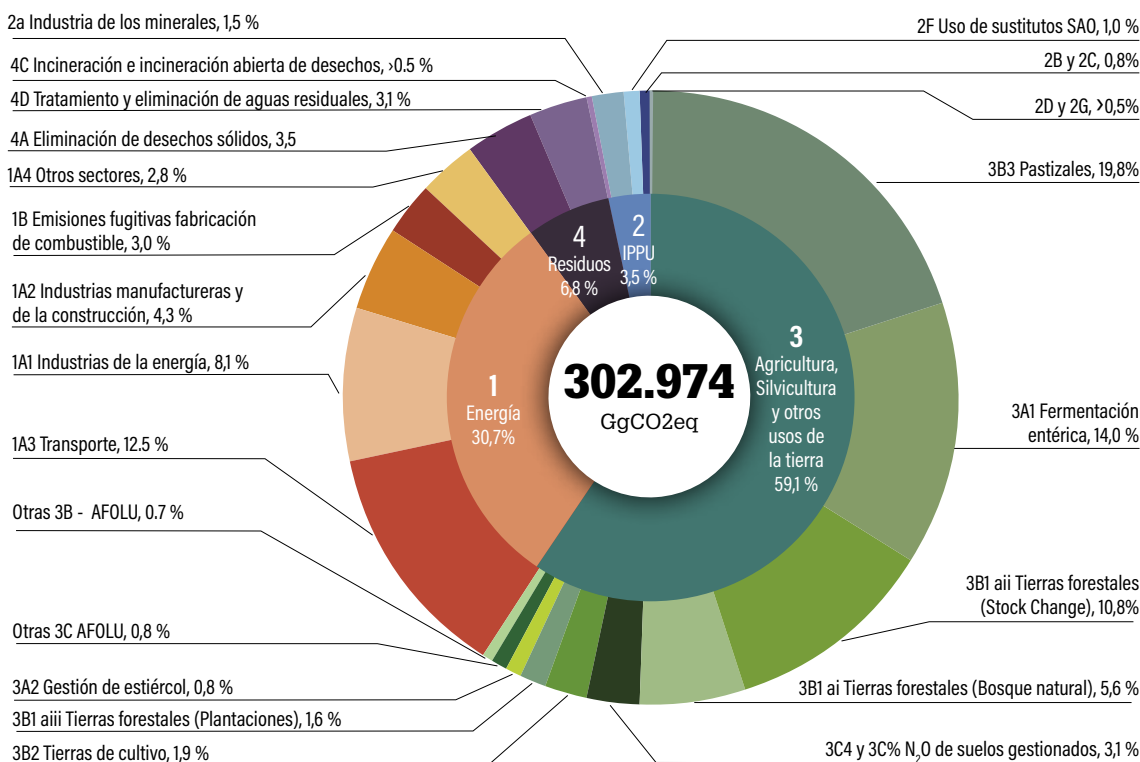
El actual gobierno se propuso acelerar el proceso de transición energética en el país para desescalar el modelo extractivo y mitigar la emisión de GEI. No obstante, varios actores han señalado enfáticamente que no se puede renunciar a la explotación de petró-

“ El actual gobierno se propuso acelerar el proceso de transición energética en el país para desescalar el modelo extractivo.

leo y carbón en el corto plazo, si no hay una estrategia y unas condiciones sostenibles para su sustitución (Conpes 4075, 2022), especialmente teniendo en cuenta que Colombia es un

emisor de GEI poco significativo en el planeta, y la emisión de estos gases es generada por actividades como el transporte, la deforestación y la ganadería extensiva (IDEAM et al, 2021).

GRÁFICA 1. Participación por módulo y subcategoría en las emisiones de GEI. 2018.

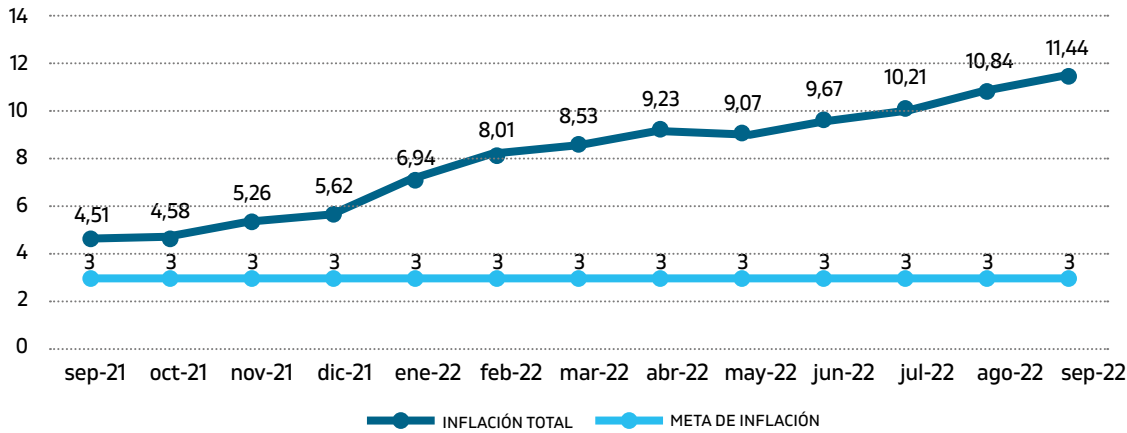


Fuente: IDEAM (2021).

En el actual contexto económico y geopolítico global, hay dos factores adicionales que implican un reto significativo para acelerar la transición energética. El primero de ellos es la inflación global a partir de enero del 2022, generada por los atascos en las cadenas de suministro que transportan los productos por los mares del planeta aumentando los costos de transporte, la escasez de mano de obra en países desarrollados, la gran inyección de dinero que han realizado diferentes bancos centrales y los paquetes de estímulo fiscal entregados por los gobiernos para mitigar los pérdidas generadas por la pandemia, y el acelerado aumento del consumo posterior a las cuarentenas (Barría, 2022). El segundo es el conflicto

entre Rusia y Ucrania, que ha puesto en crisis la seguridad alimentaria y energética de varios países del mundo por las dificultades de abastecimiento de cebada, trigo, maíz, petróleo y gas, generando aumentos en los precios de estos productos y profundizando la preocupación por la inflación.

Colombia no ha sido ajena a estos efectos. A octubre de 2022, la variación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) ha sido del 11,4%, incrementándose en 6,9 % por encima del mismo mes del 2021, siendo el pico inflacionario más alto de lo corrido de este siglo. De septiembre a octubre de 2022, la variación fue de 0,93% (Calderón, 2022; Portafolio, 2022).

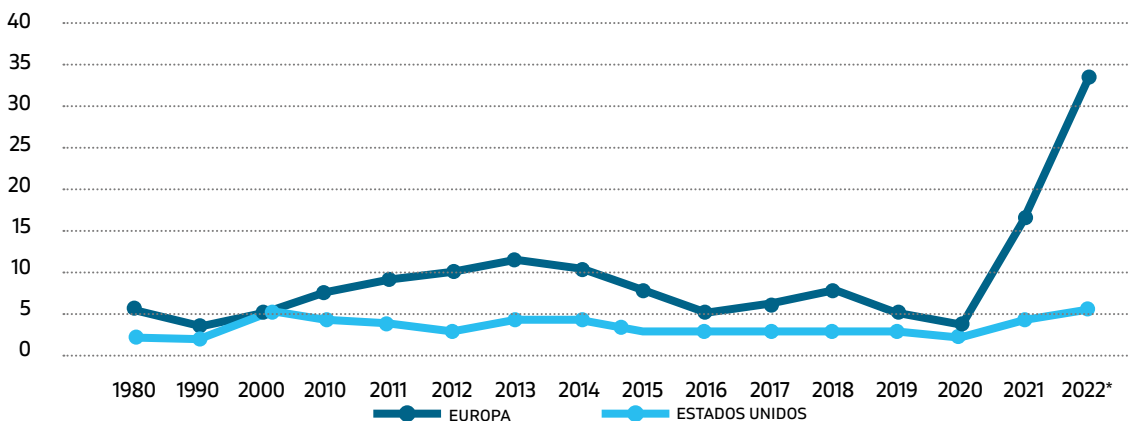
GRÁFICA 2. Meta de inflación e inflación total al consumidor.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de la República.

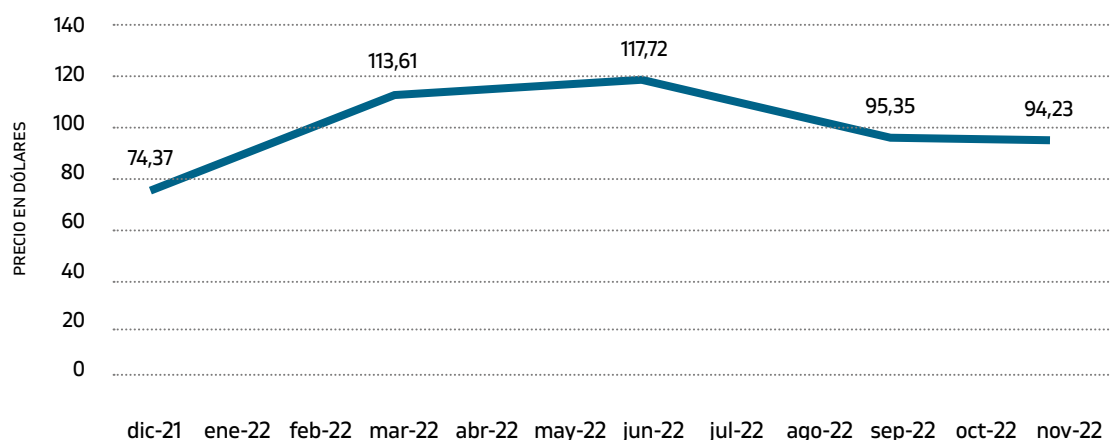
El conflicto entre Ucrania y Rusia ha generado un incremento en el precio de los hidrocarburos a causa de las sanciones económicas que ha impuesto EEUU y la Unión Europea a Rusia, y los cortes de suministro de gas que este mismo país ha hecho a la Unión Europea argumentando retrasos en el mantenimiento de gasoductos como el Nord Stream, producidos por las sanciones de occidente. Esto ha impedido a varios países acceder al suministro ruso, viéndose obligados a cubrir su demanda interna con otros proveedores a un precio alto, lo que ha sostenido parcialmente el alza de

los precios (Cuesta y Gómez, 2022; La República, 2022).

Los altos precios de los combustibles fósiles en esta coyuntura bélica entre Rusia y Ucrania han sido favorables para los países exportadores, en cuanto se ha presentado una oportunidad de exportación a precios altos para suministrar y atender la demanda de *commodities* de los países perjudicados por las sanciones a Rusia y por los cortes de gas de esta misma nación hacia la Unión Europea, cuyos miembros se ven acorralados por los embates del invierno y la necesidad de combustibles fósiles y energías alternativas para generar calor.

GRÁFICA 3. Precio internacional del gas en Europa y EEUU. 1980-2022.

Fuente: Fernández (2022).

GRÁFICA 4. Precio internacional del petróleo. 2021-2022.

Fuente: OPEP.

Retos y avances del gobierno actual para la transición

Con estas variables, los retos del gobierno de Petro para acelerar e la transición energética son de diversa índole:

Fiscales: estabilidad macroeconómica y financiación de la transición

El nuevo gobierno debe definir estrategias para minimizar los impactos de la inflación y la posible amenaza de recesión global en 2023. Además, debe decidir si saca provecho de la oportunidad que representa el aumento de precios de los combustibles fósiles para obtener divisas, a pesar de sus propuestas de campaña para descarbonizar la economía y prohibir la exploración de nuevos hidrocarburos.

Esta situación no es un dilema menor. El gobierno se ha visto obligado a replantear una de sus principales apuestas políticas, con la que generó expectativas y consolidó un discurso contra el cambio climático a partir de la suspensión decidida a nuevas extracciones de petróleo y carbón, y la aceleración paralela del proceso de transición energética justa hacia fuentes no convencionales. Recientemente, ha emitido alocuciones en medios y mensajes en *twitter* afirmando que no se van a suspender los contratos vigentes de exploración y explotación de hidrocarburos y de carbón.

Asimismo, el Ministro de Hacienda, José Antonio Ocampo, ha indicado que se está evaluando la posibilidad de firmar más contratos de exploración y explotación de petróleo en el territorio nacional, porque se espera poder diversificar las exportaciones para reemplazar el petróleo progresivamente (Vargas, 2022).

Estas declaraciones responden al turbulento contexto económico global que impacta las finanzas nacionales, en el que el aumento de precios y el redireccionamiento de la demanda de petróleo, gas y carbón se perfila como el principal salvavidas para garantizar la estabilidad macroeconómica del país, amortiguar los efectos de la inflación y la posible recesión mundial en el corto plazo.

Generar un declive en la producción de hidrocarburos requiere asegurar nuevas fuentes de ingresos fiscales que puedan reemplazar los generados por el petróleo. En la última década el 12 % del total de los ingresos provino del petróleo, cerca de 1,5 % del PIB nacional, suficiente para financiar el 36 % del presupuesto de la salud en Colombia, lo que evidencia una importante dependencia para el balance fiscal del país (González, Patzy y Peña, 2022). Esto también se refleja en el peso del sector extractivo en las exportaciones en 2021 (47%), aportando \$US 19.685 millones de los US\$ 41.224 millones conseguidos por ventas externas (Peña y Patzy, 2022).

Por otra parte, una renuncia a la exploración de gas podría colocar en riesgo la autosuficiencia y el abastecimiento interno, especialmente porque las reservas tienen una estimación que no supera los diez años, obligando al país a importarlo desde Venezuela. Esto implicaría gastos adicionales, se perjudicaría a 10,7 millones de familias que se benefician del combustible para uso domiciliario con un alza en los precios² y se obstaculizaría el mismo proceso de aceleración industrial propuesto por el presidente Petro (Sáenz, 2022).

Frente a este panorama, las alusiones del Conpes 4075 para apalancar la transición energética en el gas adquieren relevancia. A pesar de ser un combustible que genera GEI, implica menor impacto en emisiones que el petróleo y el carbón. A esto se suma la relevancia que tiene para la población colombiana de menores recursos, la cual abarca el 60% de la cobertura nacional (Sáenz, 2022). Su uso podría amortiguar el tránsito del petróleo y el carbón hacia las energías renovables, aunque para algunos sectores esto representa un retroceso, ya que afianzaría las inversiones en este combustible y su uso a mediano plazo.

Los recientes descubrimientos en los pozos Uchuva-1 y Gorgon-2³ en bloques off shore representan una oportunidad para aumentar las reservas de gas y mantener la autosuficiencia, aunque esto va en contravía de la intención de campaña de detener este tipo de proyectos. Ahora el gobierno se enfrentará al reto de facilitar o no la exploración de otros pozos en esas cuencas para la autosuficiencia, la exportación y la generación de fertilizantes nitrogenados (Sáenz, 2022) por los que ha sufrido con el conflicto entre Rusia y Ucrania.

El gobierno Petro ha estimado que la transición energética tiene costos que obligan a fortalecer en los próximos años las alianzas público privadas. El ministerio de Minas contempla el acceso a USD \$70 mil millones de los fondos de inversión climática, con los que espera movilizar otros USD \$230 mil millones para implementar pro-

yectos de transición energética en cuatro grandes áreas: i) la electrificación de los sistemas de transporte con la instalación de estaciones de carga para buses y carros eléctricos, la renovación de camiones y busetas y la compra de trenes y tranvías; ii) la consolidación de las “comunidades energéticas” para que aproximadamente 278 mil familias puedan producir energía y venderla a las operadoras centrales; iii) el apoyo a nuevas tecnologías como las eólicas costa afuera y los pilotos de hidrógeno verde; iv) el apoyo a planes que permitan el almacenamiento de energía y la masificación de contadores inteligentes (Infobae, 2022). Sin embargo, otros actores aluden a la necesidad de identificar otras fuentes de financiamiento, de las cuales se puede incorporar los recursos y divisas generadas por la exportación de combustibles fósiles, especialmente en periodos de precios altos.

En este sentido, el aumento de precios generado por los factores geopolíticos mencionados plantea una ironía para Colombia y el nuevo gobierno. Sus apuestas de diversificación de la matriz exportadora y energética requieren, en el actual contexto, continuar el modelo extractivo en el corto plazo para superar la crisis, lidiar con la posible recesión del 2023 y financiar programas sociales y parte del proceso de transición energética.

Estas medidas, sin embargo, no deben implicar la reducción de esfuerzos para fomentar las fuentes renovables y desestimular de forma progresiva y realista el uso de combustibles fósiles, generando las condiciones energéticas y económicas que puedan sustituir estas fuentes y los ingresos que generan para el país. Se estima que, en el mediano y largo plazo, el contexto internacional será menos propicio para la exportación de combustibles fósiles por una

“Los esfuerzos para apalancar una estrategia de diversificación productiva deben mantenerse y fortalecerse, de manera que el proceso de transición no genere afectaciones.

2. El gas que se consume en Colombia se comercia en precios locales. En promedio se pagan COP \$30.000 mensuales por el servicio. Si se pagara a precios internacionales, la factura podría tener un costo cinco veces superior.
3. Estiman inicialmente que pueden tener mayores reservas que los campos de Cusiana y Cupiagua en el departamento de Casanare. Aún no está probado el volumen de sus reservas.

posible baja de precios en el mercado internacional y, en consecuencia, las condiciones para acelerar la descarbonización de la economía y la transición energética serán más favorables.

Se plantea un posible escenario de transición más lenta por necesidad. Si bien las intenciones iniciales del gobierno entrante eran diferentes a las del gobierno saliente en materia de transición energética, los factores de contexto dan un golpe de realidad sobre las oportunidades de su implementación en el corto y mediano plazo. El gobierno debe reajustar sus propuestas de gobierno para el sector minero energético, de manera que no se motive una crisis socio-económica que ponga en riesgo la estabilidad política del país, sin ceder en asuntos sensibles como la prohibición del *fracking*.

Los esfuerzos para apalancar una estrategia de diversificación productiva deben mantenerse y fortalecerse, de manera que el proceso de transición no genere afectaciones considerables en la matriz de ingresos del país y de las regiones productoras y altamente dependientes en la extracción de hidrocarburos y de minerales como el carbón. Como en el ámbito nacional, en el territorial deberá realizarse de manera progresiva para evitar efectos negativos. En este caso, la Asociación Colombiana de Petróleos -ACP- (2022) coincide en la necesidad de hacer una “transición responsable” a partir de una transformación productiva que diversifique las exportaciones, y una transformación fiscal que favorezca la sustitución eventual de recursos que son suministrados por la exportación de petróleo y gas, aunque sin llegar a abandonarlos. Para la ACP, es posible avanzar en una transición integral, explorando otras fuentes de energía mientras se fortalece la industria de petróleo y gas, cómo ha sucedido en otros países productores.

Será relevante tener en cuenta que el conflicto entre Rusia y Ucrania, así como la inflación y la recesión global serán una coyuntura temporal y que las exigencias climáticas de reducción de GEI a través de la transición energética se posicionarán de nuevo en la agenda internacional. En Europa se percibe que el conflicto debe ser visto como un nuevo impulso para las energías renovables, incluso, de energías libres de carbono como la nuclear.

Para sortear las adversidades del contexto actual, exploran alternativas para obtener gas y petróleo mientras se logra consolidar la transición durante los años que tome (Sol, 2022).

Frente a estos elementos, el gobierno actual ha planteado en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND) cinco componentes para apalancar la transición energética. Tres de ellos dan una breve muestra de las apuestas productivas, financieras y de autosuficiencia que se están considerando en el marco de estos retos. El primer componente reafirma la meta de alcanzar la carbono neutralidad de la economía mediante la descarbonización de los sistemas productivos para reducir las emisiones de GEI y aumentando la productividad nacional.

El segundo componente consiste en acelerar la transición basada en el respeto a la naturaleza, la justicia social y la seguridad, la confiabilidad y la eficiencia energética actualizando la Política de Transición Energética y propiciando una mayor integración de la energía renovable en la matriz energética. El tercer componente tiene que ver con un desarrollo económico basado en la eficiencia energética, el uso de fuentes renovables y la exploración de minerales estratégicos para la transición teniendo como base un proceso de diversificación productiva.

En estas apuestas iniciales plasmadas en las bases del PND se destaca la relevancia otorgada a la diversificación y transformación productiva. Este es un paso fundamental para reducir la dependencia en los combustibles fósiles y, por ende, facilitar y agilizar la transición energética, logrando, a futuro, la carbono neutralidad con seguridad y confiabilidad energética. Habrá que esperar cuál será la ruta y estrategia específica para ejecutarla.

Garantías para la participación ciudadana en proyectos extractivos y de energías renovables

Sobre los proyectos extractivos necesarios para la transición energética y para la sostenibilidad financiera del país en la coyuntura actual, ganan relevancia las propuestas relacionadas con las garantías para la participación ciudadana. Asimismo, es preciso considerar

estas garantías para los proyectos de energías renovables, donde se están replicando conflictividades socio ambientales similares a las de los proyectos mineros, petroleros y de las hidroeléctricas.

El reto es grande. En Colombia, la actividad extractiva es una de las que más ha generado conflictividad social en la última década. La expansión del modelo extractivista en el país ha generado grandes tensiones entre niveles de gobierno, sectores de la economía y actores sociales y políticos (Martínez, Puertas y Velázquez, 2022).

La exclusión de otros actores en el debate y las asimetrías de poder para intervenir en las decisiones han sido propiciadas por el Estado, el cual ha desempeñado un rol de promotor más que de regulador de la actividad extractiva. La alta conflictividad es una consecuencia de la imposibilidad de que todos los actores sean sujetos activos de la toma de decisiones sobre el sector. Es un problema de gobernanza (Martínez, Puertas y Velázquez, 2022).

El sector extractivo se ha caracterizado por tener un sistema jerárquico de toma de decisiones en cabeza del gobierno central, y tal lógica no debe replicarse en los procesos de energías renovables. En coherencia con las apuestas de inclusión y participación del actual gobierno, surge la tarea de reformar la manera como se ha gestionado el sector y romper los esquemas verticales e impositivos de decisión.

La transición energética requiere reconocer el valor e importancia de la participación de todos los actores interesados y, en consecuencia, el logro de mayores simetrías en la apropiación y uso de los recursos para la toma de decisiones. Esta es una condición necesaria para desconcentrar el poder de las entidades nacionales del Estado y de las empresas en la mira de lograr acuerdos incluyentes y contribuir a la reducción de conflictos socio ambientales en las regiones del país.

Estas condiciones pueden contribuir a un modelo de gobernanza en el que la interacción entre los actores interesados no sea asimétrica. Los espacios actuales de diálogo e interacción, como las Audiencias Públicas Ambientales, tienen un carácter netamente informativo y no

son vinculantes, impidiendo que la ciudadanía pueda participar en las decisiones del sector. Además, las instituciones no suministran información suficiente, adecuada, oportuna, pertinente y confiable para que las personas puedan intervenir de manera informada. La transparencia en el sector es precaria; como señaló Transparencia por Colombia, los riesgos de corrupción son más frecuentes en procesos de licenciamiento ambiental y manejo de regalías (Martínez, Puertas y Velázquez, 2022).

Dos hechos destacados pueden contribuir al enfrentar este reto. El primero, es la sanción definitiva del Acuerdo de Escazú como ley de la República. Con la adopción de este acuerdo se podrá fortalecer las acciones del gobierno para garantizar el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía interesada; la participación ciudadana en las decisiones ambientales; el acceso a la justicia en asuntos ambientales y la protección de los defensores ambientales, los pueblos étnicos, guarda parques y otros actores involucrados en el amparo de los ecosistemas.

En ese sentido, la Ministra de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Susana Muhamad, afirmó que la implementación de acuerdo se realizará a través de varias acciones: una política para el manejo de la información pública sobre ambiente; estrategias de acompañamiento a las y los defensores ambientales; el apoyo a la creación y el fortalecimiento de veedurías ciudadanas relacionadas con el ambiente; y un sistema de información sobre conflictividad socioambiental para su identificación y tratamiento. Estas apuestas deben llevar al gobierno a favorecer esquemas de transparencia, inclusión y justicia en el sector minero energético y sus diferentes operaciones (minería, hidrocarburos, energías renovables, etc.).

El segundo es la exhortación de la Corte Constitucional al Congreso para que apruebe

“ La exclusión de otros actores en el debate y las asimetrías de poder para intervenir en las decisiones han sido propiciadas por el Estado.

una Ley de Coordinación y Concurrencia para la asignación de áreas exploración y explotación de minas e hidrocarburos. La ley debe definir las instancias y procedimientos mediante los cuales el gobierno nacional y las autoridades municipales y departamentales deben llegar a un acuerdo sobre la ejecución de proyectos extractivos en un territorio. Adicionalmente, el proyecto debe incluir uno o varios mecanismos de participación ciudadana, de modo que los acuerdos entre las instancias gubernamentales tengan como insumo básico las opiniones, propuestas y preocupaciones de los habitantes y demás actores del territorio.

“El gobierno tiene el reto de mostrar resultados con los diálogos, evitando que los aportes recopilados en esos espacios queden relegados en un documento.

El gobierno tendrá que lograr una armonización, articulación y sincronización de los instrumentos e insumos normativos con los que están pendientes de ser elaborados, sin distanciarse demasiado de sus apuestas políticas y programáticas. Ello permitirá disponer de un marco de gobernanza del sector comprensible y eficiente para la toma de decisiones, evitar conflictividades socioambientales prolongadas y tramitar las existentes. Por el momento, el gobierno ha generado sus dos primeros avances normativos y de política para realizar la transición. El primero,

es el documento de Diálogo Social para definir la hoja de ruta de la Transición Energética Justa en Colombia. El segundo son las bases del PND.

En la ruta de diálogo social, el gobierno quiere desarrollar diálogos sociales nacionales para definir los lineamientos de la transición energética incorporando perspectivas étnicas, territoriales y de género en un periodo de seis meses. El documento plantea cuatro objetivos específicos: i) generar información técnica, económica, ambiental y social relacionada con el sistema energético nacional y las cadenas de valor asociadas; ii) incorporar lineamientos étnicos, territoriales y de género

de manera diferenciada por regiones; iii) establecer los lineamientos y los mecanismos requeridos desde el sector energético para cumplir los compromisos internacionales del país en la reducción de GEI; iv) proponer políticas públicas, regulaciones y proyectos estratégicos requeridos para implementar la transición en Colombia.

Para construir la Hoja de Ruta el Ministerio de Minas y Energía propone un plan de trabajo compuesto por tres fases de diseño y una fase de implementación. La primera fase plantea la planeación y la preparación del proceso, la definición de los mecanismos de participación, la interacción con grupos de interés y expertos en el tema y la forma de recoger la información. La segunda fase se enfocará en la creación de la visión, metas deseadas y los plazos para cumplirlas. La tercera definirá el diseño de la hoja de ruta. El proceso inició el 9 de noviembre de 2022 y terminará el 10 de mayo de 2023.

La voluntad política para vincular a la ciudadanía de diferentes regiones del país en el proceso de formulación de la ruta que guiará un proceso tan complejo como la transición energética, en términos sociales, políticos y económicos, es una innovación valiosa. Asimismo, es un enfoque de planeación y abordaje de la transición diferente al que usualmente se ha utilizado en el resto del mundo, donde han primado los criterios de mercado y de compra y venta de tecnología para la generación de energía.

Aunque se plantean diferentes espacios para involucrar a la ciudadanía, entra en cuestión la manera como se facilitará la participación comunitaria, ya que no es claro como se dinamizarán estos espacios y se coordinará metodológicamente los encuentros para integrar la percepción y las necesidades de diferentes actores regionales en la hoja de ruta de la transición en un plazo tan corto en el que se quiere desarrollar esta apuesta nacional.

Tomando en cuenta la cuestionada experiencia de los diálogos regionales vinculantes para la formulación del PND, se teme que la dinámica de interlocución y participación de la ciudadanía con los responsables del proceso pueda llegar a replicar las malas prácticas y los errores que han caracterizado dichos

encuentros. No sería conveniente favorecer espacios en los que las discusiones y el acopio de propuestas para la transición sean un ejercicio simbólico sin un grado de incidencia relevante. Debe ser una oportunidad para atender diferentes sugerencias que pueden contribuir a evitar y tramitar conflictividades e inconformidades relacionadas con los proyectos de energías renovables, entre otras cuestiones que se le asocian, especialmente en los territorios étnicos. Se hace necesario disponer de metodologías lúdicas, incluyentes y favorables para la discusión de elementos cruciales y problemáticos de la transición, con el fin de recabar insumos que favorezcan una hoja de ruta acorde con las necesidades ciudadanas y los objetivos gubernamentales.

Por otro lado, se advierte que las fases poseen un enfoque étnico y regional prioritario dejando de lado la inclusión de las poblaciones urbanas. Es relevante incorporar a las principales ciudades en este ejercicio participativo, ya que los centros urbanos son los que mayor porcentaje de energía consumen. En estos territorios también sería necesario vincular a la ciudadanía para generar pedagogía al respecto y discutir sobre la responsabilidad y el rol de las grandes urbes en la transición desde el punto de vista de la movilidad, el transporte, la economía circular, las edificaciones y el hábitat verde. Estos elementos toman relevancia al revisar las bases del PND, ya que integran uno de los componentes que menciona el gobierno para generar territorios resilientes en el proceso de transición. Las comunidades urbanas deben ser parte fundamental de esta hoja de ruta.

El gobierno tiene el reto de mostrar resultados con los diálogos, evitando que los aportes recopilados en esos espacios queden relegados en un documento, si es que efectivamente se logran acopiar, sistematizar e incorporar satisfactoriamente. Se necesitará un gran esfuerzo institucional por visibilizar y generar pedagogía sobre la importancia del proceso de transición en Colombia, así como para fomentar la participación ciudadana en los diálogos sociales. Este puede ser un paso

inicial para replantear el esquema de gobernanza del sector y para considerar, discutir y concertar los mecanismos que lo pondrían en marcha, atendiendo la directriz establecida en las bases del PND para la transición energética justa.

Ordenamiento territorial y relación nación - territorios

Teniendo presente que la transición energética requiere la extracción de minerales críticos, el gobierno tendrá que definir unos criterios que permitan adoptar un enfoque de “extractivismo indispensable” para establecer la necesidad, el tipo y la cantidad de RNNR que puede explotar el país, sus volúmenes, atendiendo a la demanda interna y externa, su procesamiento para la generación de valor agregado y su compatibilidad con una agenda de diversificación productiva (Martínez, Puertas y Velázquez, 2022).

Este término, elaborado por Eduardo Gudynas, se aleja del extractivismo clásico, que parte de la idea de explotar de manera intensiva minerales, hidrocarburos, bienes agrícolas articulados al mercado internacional especulativo, desconociendo los derechos de la población y los impactos sociales, ambientales y económicos producidos en los países proveedores de materias primas. En su lugar, se plantea una agenda basada en un extractivismo indispensable, articulado con la producción nacional, que cumpla estándares ambientales y sociales, que incluya tecnología limpia y que retribuya una parte importante de las ganancias obtenidas al desarrollo de los territorios y sus habitantes (Martínez, Puertas y Velázquez, 2022).

Para emprender un esquema de extractivismo indispensable será importante que el gobierno Petro pueda hacer de su apuesta de ordenamiento territorial basado en el agua y la relevancia de los cuerpos hídricos un propósito nacional que clarifique la vocación y el uso prioritario del suelo y del subsuelo acorde con los objetivos de desarrollo y de bienestar que se trace el país.

Los proyectos extractivos se han caracterizado por generar relaciones jerárquicas entre el nivel nacional y el subnacional de

la administración pública. Las principales competencias relacionadas con la toma de decisiones a lo largo de la cadena de valor (si se realiza o no la actividad en el territorio o qué porcentaje de las rentas les corresponde a los gobiernos subnacionales), están en manos del Gobierno central. Mientras tanto, las autoridades territoriales en las regiones donde se llevan a cabo las actividades de extracción solo tienen funciones operativas, de recaudo de impuestos y contribuciones de las empresas, vigilancia por parte de las autoridades ambientales de los requisitos exigidos por las licencias ambientales, y administración de las regalías. La influencia que tienen en la decisión final sobre la explotación del subsuelo o la distribución de la renta es prácticamente nula (Martínez, Puertas y Velázquez, 2022)⁴.

Para resolver esta situación, las organizaciones sociales, colectivos de activistas y algunas administraciones municipales lograron vedar el desarrollo de proyectos extractivos en sus territorios a través de prohibiciones en los Planes de Ordenamiento Territorial, la expedición de Acuerdos Municipales para impedir el desarrollo de proyectos extractivos, la realización de consultas populares y la consolidación de procesos judiciales por medio del litigio estratégico. Esta situación generó una cascada jurisprudencial de sentencias de la Corte Constitucional que fueron unificadas en la Sentencia SU-095 de 2018, en la que exhorta al Congreso a aprobar una norma que contenga un protocolo para la construcción de acuerdos entre las autoridades del nivel nacional y territorial bajo los principios de coordinación y concurrencia.

Durante el gobierno de Iván Duque se alcanzaron a trabajar tres propuestas que no interpretaban el espíritu de la sentencia de la Corte Constitucional. El mecanismo que establezca la ley debe garantizar la adopción de decisiones relacionadas con la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables de manera concurrente y coordina-

da por las autoridades nacionales de común acuerdo con las autoridades territoriales.

Se espera que en el gobierno Petro existan mejores condiciones para la formulación y aprobación de esta ley. Ello favorecerá y garantizará un relacionamiento equitativo entre el nivel nacional y subnacional de la administración, permitirá el reconocimiento de la autonomía y la competencia de las entidades territoriales en las decisiones sobre los proyectos del sector extractivo, como entes constitucionales que integran y representan al Estado a escala territorial.

Este reto guarda relación con el de garantías para la participación ciudadana, en cuanto supone un trabajo relevante para modificar el enfoque centralista con el que se han impuesto las rutas de desarrollo en el país. El mecanismo creado deberá exigir que la titulación de áreas para la explotación sea el producto un acuerdo entre las partes, no una mera consulta de opiniones que pueden ser omitidas por la autoridad correspondiente. También debe permitir que la ciudadanía participe activamente en los procesos para incidir, no simplemente ser informada sobre decisiones ya tomadas, tal como sucede en la actualidad.

Abordar satisfactoriamente este reto será fundamental para que el sector se legitime socialmente, lo que podría favorecer el desarrollo incluyente de proyectos extractivos para la minería estratégica de la transición energética y para la exploración, explotación y exportación de gas, petróleo y carbón que requiere el país para ser viable financieramente en el contexto económico adverso y en relación a su amplia dependencia en las divisas del sector.

Un aspecto que vale la pena remarcar es que la Sentencia SU-095 da esta orden para las decisiones relacionadas con la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables. Sin embargo, los proyectos de energías renovables que hasta el momento se han

4. Uno de los factores que explican este esquema jerárquico se debe a la interpretación del artículo 332 de la Constitución, el cual el afirma que el Estado es el propietario del subsuelo. Durante un tiempo el gobierno nacional entendió que el Estado era una referencia al gobierno central, lo que utilizó a su favor para concentrar las principales decisiones del sector extractivo, en detrimento de los gobiernos municipales y departamentales.

implementado en el país, especialmente en el departamento de la Guajira, están experimentando dificultades en el relacionamiento con las comunidades, la realización de consultas previas y la obtención del licenciamiento ambiental. El gobierno de Petro se verá retado a que estos mecanismos también favorezcan procesos de toma de decisiones incluyentes, participativas y bajo los principios de coordinación y concurrencia para que realmente se pueda consolidar un proceso de transición energética justa, desestimando los esquemas jerárquicos, herméticos e impositivos hacia los territorios y sus habitantes.

Conclusiones

La transición energética en Colombia se ha posicionado en la agenda pública producto de las apuestas internacionales para mitigar la emisión de GEI y revertir las afectaciones del cambio climático en el presente y en el futuro. Las preocupaciones globales y las disertaciones sobre el cambio climático y la sostenibilidad de la vida en la tierra han exigido, a través del Acuerdo de París, compromisos de las naciones para revertir esta amenaza. En ese panorama, Colombia fortaleció su marco normativo para apalancar el proceso de transición, especialmente, a partir del año 2020, cuando expide su primera Ley de Transición Energética y el Conpes 4075 de 2022.

A pesar de las críticas a estos instrumentos por mantener el modelo extractivo como punta de lanza para el desarrollo económico del país, las dinámicas generadas por el contexto global reciente desnudan la fuerte dependencia económica que aún tiene el país en la explotación y exportación de hidrocarburos. En ese sentido, aunque no se deben sentar las bases del desarrollo socioeconómico de Colombia en estos bienes primarios, tampoco se pueden desestimar, ni suspender de manera tajante, ya que puede amenazar la sostenibilidad financiera y política nacional, y la autosuficiencia energética y de combustibles.

Para impulsar el proceso de transición energética en el mediano y largo plazo, será necesario establecer estrategias progresivas que permitan atender obstáculos y adversidades

en materia fiscal para la sostenibilidad macroeconómica del país y la financiación de la transición. Priorizar el proceso de diversificación económica y productiva permitirá disminuir progresivamente la dependencia en los ingresos de los combustibles fósiles y ser menos vulnerables al mercado internacional de estos recursos, facilitando, por ende, la consolidación de la transición energética.

En relación a las garantías para la participación ciudadana en proyectos extractivos y de energías renovables, y en materia de ordenamiento territorial y de relacionamiento entre las entidades territoriales y la nación, el nuevo gobierno tiene la oportunidad y el reto de descentralizar la gestión y las decisiones relacionadas con el sector minero energético desde la perspectiva de las dimensiones multiactor y multinivel de la gobernanza. Deberá pensarse el diseño de instrumentos normativos y mecanismos de participación y relacionamiento que favorezcan una interacción equitativa entre las entidades y agencias nacionales con las territoriales y sus habitantes.

La Ley de Coordinación y Concurrencia es un insumo estratégico para replantear el esquema jerárquico que ha tenido el sector en sus operaciones tradicionales de minería e hidrocarburos, y para generar un modelo de gobernanza incluyente con los territorios que establezca rutas y dinámicas diferentes que minimicen la conflictividad socio ambiental que tradicionalmente ha generado. Con esta norma, los proyectos de hidrocarburos necesarios para la estabilidad financiera del país, de minería estratégica para la transición energética, y de energías renovables, deberán integrar las consideraciones, preocupaciones y visiones de desarrollo que tengan las autoridades públicas locales y los ciudadanos para lograr acuerdos o no, sobre la gestión de los recursos naturales y la generación de energía en sus territorios de manera transparente y democrática en las siguientes dos décadas, favoreciendo la implementación de un proceso de transición energética justa en Colombia.

El gobierno actual ha avanzado en la reflexión sobre los elementos mencionados en

este artículo y en la definición de objetivos y formas iniciales para vincular a la ciudadanía en la construcción de una ruta para la transición. Estos esfuerzos son destacables y demuestran el interés por modificar el esquema de gobernanza del sector minero energético. Sin embargo, será necesario que estos esfuer-

zos logren favorecer efectivamente la descentralización del sector, la generación de acuerdos sin asimetrías de poder y la vinculación no instrumentalizada de las comunidades. Resta esperar los nuevos avances y el curso que sigan estas iniciativas e instrumentos de política en los próximos años. ■

Referencias

- Barría, C. (2022). "Cuatro preguntas para entender por qué la inflación está aumentando tanto en todo el mundo". En: *BBC News*. Enero 10. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-59904267>
- Calderón, N. (2022). "Colombia acumula en 2022 la inflación más alta de este siglo". En: *Diario el País*. 5 de octubre. Recuperado de: <https://elpais.com/america-colombia/2022-10-05/colombia-acumula-en-2022-la-inflacion-mas-alta-de-este-siglo.html>
- Cuesta, J; y Gómez, M. (2022). "Rusia corta el gas a Europa a través del Nord Stream de forma indefinida". En: *Diario El País*. 2 de septiembre. Recuperado de: <https://elpais.com/internacional/2022-09-02/rusia-cierra-indefinidamente-el-gasoducto-nord-stream.html>
- Departamento Nacional de Planeación -DNP- (2022). *Colombia potencia mundial de la vida. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. Bogotá.
- El Espectador (2022). "¿Cómo está el panorama del gas en Colombia?". 21 de agosto. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/economia/como-esta-el-panorama-del-gas-en-colombia/>
- González, A., Patzy, F., & Peña, J. (2022). "Colombia: Desafíos para la transición energética propuesta por el presidente Petro". Natural Resource Governance Institute (NRGI). Recuperado de: <https://resourcegovernance.org/blog/colombia-desafios-para-transicion-energetica-propuesta-por-presidente-petro>
- IDEAM, Fundación Natura, PNUD, MADS, DNP, Cancillería (2021). "Tercer Informe Bienal de Actualización de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC)". Bogotá.
- Infobae. (2022) "Transición energética planteada por el gobierno Petro costaría 8.000 millones de dólares en los primeros ocho años". 26 de octubre. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/10/26/transicion-energetica-planteada-por-el-gobierno-petro-costaria-8000-millones-de-dolares-en-los-primeros-ocho-anos/>
- La República (2022). "Petróleo sube porque la escasez de suministro contrarresta la pérdida de demanda". En: *Diario La República*. 20 de junio. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/petroleo-sube-porque-la-escasez-de-suministro-contrarresta-la-perdida-de-demanda-3387781#:~:text=Petr%C3%B3leo%20sube%20porque%20la%20escasez%20de%20suministro%20contrarresta%20la%20p%C3%A9rdida%20de%20demanda>
- Martínez, M; Puertas, A; y Velásquez, F. (2022). *Diversificación productiva, cambio climático y gobernanza del sector extractivo. 75 propuestas para una agenda de transición en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central.
- Ministerio de Minas y Energía (2022). *Diálogo social para definir la hoja de ruta de la transición energética justa en Colombia*. Bogotá.
- Patzy, F & Peña, J. (2022). "Colombia: La transición energética en la encrucijada electoral". 16 de junio. Natural Resource Governance Institute (NRGI). Recuperado de: <https://resourcegovernance.org/blog/colombia-transicion-energetica-en-crucijada-electoral>
- Portafolio. (2022). "Inflación anual en Colombia se ubicó en 11,44% en septiembre". Septiembre Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/inflacion-en-colombia-septiembre-de-2022-572145>
- Programa de Gobierno 2022-2026 de Gustavo Petro (2021). "Colombia, potencia mundial de la vida". Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/1nEH9SKih-B4DO2rhjTZAKiB-Zit3FChmF/view>
- Saenz, J. (2022). "¿Qué pasaría si Colombia deja de explorar y producir gas natural?". En: *El Espectador*. 20 de agosto. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/economia/macroeconomia/que-pasaria-si-colombia-deja-de-explorar-y-producir-gas-natural/>
- Sol Miguel, L. (2022). "Guerra Rusia-Ucrania. La crisis energética agravada por la guerra, ¿una oportunidad para la transición a las energías limpias?". En: *Diario La Nación*. 5 de mayo. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/guerra-rusia-ucrania-la-crisis-energetica-agravada-por-la-guerra-una-oportunidad-para-la-transicion-nid05052022/>
- Vargas, D. (2022). "'Evaluaremos si se necesitan nuevos contratos': Ocampo sobre el futuro del petróleo en Colombia". En: *El Colombiano*. 27 de octubre. Recuperado de: <https://www.elcolombiano.com/negocios/petroleo-exploracion-explotacion-colombia-ministro-ocampo-se-refiere-a-que-pasara-AH18975498>



Mazzucato: misión para Colombia

**Beethoven
Herrera
Valencia**

Profesor Emérito de la Universidad Nacional. PhD en Economía con estudios postdoctorales en la Universidad de Columbia. Primer vicepresidente de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas

**Juan Camilo
Alarcón
Saavedra**

Estudiante de Economía de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá

La historia del pensamiento económico ha sido limitado, gracias a su poderosa narrativa, la intervención del Estado en el mercado, apelando a argumentos de corrupción, nepotismo, ineficiencia burocrática y la distorsión a la que puede llevar su entrometimiento en la producción económica. La única explicación que encuentran algunos economistas para justificar la intervención del Estado en el mercado radica en la idea de solucionar sus fallas: asimetrías de la información o externalidades. Estos fundamentos, tan interiorizadas incluso en la opinión pública, han generado una desconfianza en el sector público que ha minado la confianza en las instituciones y que se ha materializado mediante la subcontratación y la privatización de servicios que eran ofertados por instituciones oficiales.

Contraria a estos fundamentos, aparece Mariana Mazzucato, una economista italoamericana que sostiene que las posibilidades de los Gobiernos van más allá de intervenir únicamente cuando el mercado no asigna eficientemente los recursos, o cuando el sector privado destruye valor por su comportamiento temerario. Su pensamiento plantea que limitar al Gobierno supondría ignorar completamente su historial, desde el desarrollo de la tecnología de la pantalla táctil a la innovación en el sector de las renovables. Y es por esto que propone la idea de un Estado emprendedor: aquel que va más allá de arreglar fallos del mercado, un Estado que asume gran riesgo al invertir en el desarrollo de nuevas tecnologías y que, además, puede crear nuevos mercados y dirigir el cambio para enfrentar desafíos que plantea la

población, es decir, trabajar bajo un enfoque orientado en misiones productivas.

Mazzucato también critica a algunos gobiernos de izquierda que piensan sólo en redistribuir y no en cambiar las estructuras de producción-distribución (dos cosas que son inseparables en una economía), para producir más y generar más bienestar. Con esto, Mazzucato cree que el mundo debe tender hacia la productividad, y la izquierda debe centrarse además de la redistribución de la riqueza y también por generar riqueza para que haya qué redistribuir. Hay que buscar la eficiencia de la economía y trabajar en la verdadera pro-

ducción; algunos sectores son realmente productivos, mientras que otros no lo son.

Debido a la importancia de sus ideas, el presente trabajo busca presentar el pensamiento planteado por Mazzucato, el rol que debe jugar el Estado en la producción económica y en la solución de problemas actuales de la humanidad, como la brecha digital, el cambio climático y el acceso inequitativo a la salud. Para lograr tal objetivo, se iniciará abordando la idea que presenta al Estado emprendedor como motor de innovación para el desarrollo; en segundo lugar, se presentará el legado

del viaje a la Luna y la importancia de crear misiones que creen relaciones simbióticas entre el sector público y el privado, mostrabdo como ejemplo las misiones propuestas para la Unión Europea y Argentina; en tercer lugar, se abordará la influencia que Mazzucato podrá tener en las acciones del actual gobierno colombiano; y, finalmente, se expondrán algunas conclusiones.

El Estado emprendedor como motor del desarrollo

Existen dos características importantes que justifican la financiación de la investigación por parte del sector público: el horizonte tem-

poral y el hecho de que muchas investigaciones contribuyen al bien común. En el primero de los casos, se suele decir que el sector privado es cortoplacista, por lo que no se encuentra incentivado a hacer una inversión sin tener rendimientos dentro de un corto plazo de tiempo. En el segundo caso, las investigaciones en ciencia básica brindan aportes al conocimiento general de la humanidad, por lo que no tienen aplicaciones comerciales (Herrera, 2017), reduciendo una vez más los incentivos económicos para realizar una inversión.

De esta manera, se argumenta que es el Estado quien debe hacerse cargo de la investigación en ciencia básica, pero debería reconocerse que esta financiación del sector público va más allá de arreglar fallas del mercado, pues debido al gran riesgo que éste asume al invertir en el desarrollo de nuevas tecnologías, puede crear nuevos mercados (Mazzucato, 2017). Mazzucato piensa que la visión de las fallas del mercado olvida el rol histórico del Gobierno en la innovación, tanto así que aquellas áreas del panorama de riesgo “que se definen por ser intensivas en capital, intensivas en tecnología y con mayor riesgo de mercado tienden a ser evitadas por el sector privado, y por consiguiente, han requerido grandes cantidades de financiación pública” (Mazzucato, 2017, p. 61), y el Estado ha aparecido detrás de la mayoría de revoluciones tecnológicas y períodos de crecimiento de largo plazo (Mazzucato, 2017).

Para Mazzucato, entonces, una razón clave por la cual el concepto de fallas de mercado limita el entendimiento del papel que el Estado juega en el proceso de innovación es que ignora un hecho fundamental en la historia de la innovación: “el Gobierno no solo ha financiado la investigación más arriesgada, ya sea aplicada o básica, sino que en realidad ha sido a menudo la fuente de los tipos de innovaciones más radicales y disruptivas” (2017, p. 118). Por lo tanto, con financiación o mediante la garantía de que se dieran las condiciones adecuadas para estas innovaciones, Mazzucato reafirma al Gobierno como osado, capaz de tener una misión, no solo de replicar al sector privado, sino de conseguir algo fundamentalmente distinto de este (Mazzucato, 2019).

“

Mazzucato también critica a algunos gobiernos de izquierda que piensan sólo en redistribuir y no en cambiar las estructuras de producción-distribución para producir más y generar más bienestar.

Uno de los ejemplos emblemáticos destacado por Mazzucato es el diseño de los componentes del iPhone. A ese respecto ella argumenta que “si bien la creatividad, la inteligencia y la ambición de Steve Jobs fueron características importantes para este desarrollo, sin la inversión estatal en los desarrollos de la computación y el internet, ni el iPhone ni el iPad hubieran sido los inventos revolucionarios” (Herrera, 2017, p. 302), sino que hubieran sido simples nuevos ‘juguetes’ (Mazzucato, 2017). De esta manera, Mazzucato plantea que Apple ha concentrado su ingenio no en desarrollar nuevas tecnologías y componentes, sino en integrarlos en una arquitectura innovadora: “los grandes diseños de los productos innovadores en la empresa están basados, igual que en el caso de muchos smartphones, en tecnologías que se han inventado fundamentalmente en alguna otra parte, a menudo con el apoyo de fondos públicos” (2017, p. 161).

El talento de Steve Jobs y de su equipo “fue darle un uso ingenioso a tecnologías que fueron creadas en el pasado en instituciones y programas financiados por el Estado” (Herrera, 2017, p. 302), como lo son el GPS, el internet y el HTTP/HTML, las pantallas táctiles, las baterías de litio, el microprocesador y el disco duro en miniatura, entre otras tecnologías. Además, las posibilidades creadas por el Gobierno se resumen en tres puntos fundamentales:

1. Inversión directa en acciones durante las primeras etapas de creación riesgosa y crecimiento.
2. Acceso a tecnología resultante de programas de investigación del Gobierno, iniciativas militares, o instituciones financiadas con dineros públicos.
3. Creación de políticas fiscales o de comercio que apoyaron a compañías como Apple en tiempos en los que la coyuntura nacional o global era difícil.

Ningún desarrollo tecnológico contemporáneo resulta de la nada, ya que “todas las innovaciones que se hacen reciben aportes de otras innovaciones que se han hecho en la antigüedad y forman parte del stock de conocimiento de la humanidad” (Herrera, 2017, p. 304). Mazzucato (2017) argumenta que existe una

mano muy visible del Estado en la creación de dispositivos de Apple, empresa que, sin lugar a dudas, ha conseguido integrar de forma ingeniosa muchas de las tecnologías concebidas por financiamiento público.

La misión Apolo: enseñanzas en el camino a una economía orientada por misiones. Enseñanzas de la misión Apolo

Mazzucato no se queda en los ejemplos de tecnologías creadas gracias a inversión estatal, pues la autora afirma que los Gobiernos deberían provocar «acciones catalíticas» en toda la sociedad: ayudando a dirigir el cambio para enfrentar desafíos que plantea la población, ofreciendo recompensas a las empresas que quieran colaborar y aportando las primeras inversiones de alto riesgo, que suele eludir el sector privado (Mazzucato, 2021). En otras palabras, las organizaciones públicas no deben ser tímidas, reacias al riesgo u obedientes a los intereses de las empresas, pues como lo afirma en El valor de las cosas, con el tiempo reducen su propia capacidad de crear valor.

De las políticas del New Deal a la financiación actual de proyectos que impulsan a algunas ciudades hacia el camino de la sostenibilidad, hay ejemplos de Gobiernos que “invierten en capacidad interna y trabajan de una manera dinámica y proactiva, facilitando un cambio de dirección en la economía y la sociedad” (Mazzucato, 2021, p. 71).

En septiembre de 1962 el entonces presidente John F. Kennedy pronunciaría un famoso discurso en la Universidad de Rice, en el cual planteaba llevar al hombre a la Luna y traerlo sano y salvo. El presupuesto destinado para la consecución del proyecto fue de 283 mil millones de dólares de 2020 (Mazzucato, 2021), por lo que Kennedy llamó al Apolo un «acto de fe».

“ Mazzucato no se queda en los ejemplos de tecnologías creadas gracias a inversión estatal, pues la autora afirma que los Gobiernos deberían provocar «acciones catalíticas» en toda la sociedad.

A pesar de esto, tenía claro el objetivo, “y los resultados indirectos del esfuerzo, valdrían de sobra el presupuesto y el riesgo subyacente” (Mazzucato, 2021, p. 97). Lo que Kennedy quería afirmar era que las misiones se debían juzgar no por el coste presupuestario, sino por sus resultados, contrario a la situación actual, “en que se pregunta cuáles son los costos de las políticas públicas y sus implicaciones en el déficit y la deuda, y no de la ambición y de los grandes resultados que se está tratando de alcanzar” (Rivera Urrutia, 2021).

La misión Apolo, desde luego, generó un profundo impacto en la sociedad: creó un sentido de compromiso que iba más allá de la ciencia y la tecnología, e incluso inspiró en los niños el sueño de convertirse en astronautas. En medio de la Guerra Fría, “la población occidental consideraba que su seguridad dependía de armas tecnológicamente avanzadas, ir a la Luna era una manera de usar cantidad enorme de dinero público que estaba justificada” (Mazzucato, 2021, p. 75). En este sentido, la conquista a la Luna tiene mucho que ver con los grandes desafíos que enfrenta el mundo en la actualidad: las misiones que combaten el calentamiento global están justificadas si la protección medioambiental es aceptada socialmente.

Una lección valiosa de Apolo -y de otras misiones- es la importancia de asumir riesgos, superando el miedo al fracaso, que reprime el aprendizaje y la innovación. Trabajar para una agencia gubernamental entonces resultaba ser atractivo porque dicha agencia se encontraba motivada por un propósito aceptado socialmente, en donde además se alentaba la toma de riesgos (Mazzucato, 2021). En este caso, la magnitud del riesgo se hizo evidente en 1967, cuando los astronautas Roger Chaffee, Gus Grissom y Ed White murieron durante un ensayo en la cabina del módulo de mando del Apolo 1. Además de los problemas técnicos que causaron el fuego en la nave, una comunicación deficiente en los diferentes departamentos del programa espacial fue crucial para el desastre. Mazzucato (2021) afirma que llegar a la luna “iba a exigir una renovación completa de la gestión y la organización, que permitiría una comunicación y colaboración más directa

entre los astronautas, los diseñadores, los ingenieros y el control de la misión” (p. 79), a tal punto que la comunicación se adaptó a las circunstancias cambiantes. Con esto, también se empezaron a trazar “horizontes a largo plazo y a presupuestar enfocándose en resultados” (González-Pérez, 2021).

De esta manera, la asociación del Estado (particularmente de la NASA) con empresas privadas dio lugar a numerosas innovaciones: la industria aeroespacial, el origen de los cohetes y las naves espaciales, el sistema de navegación espacial o la computadora son apenas algunos ejemplos. En cuanto al aspecto social, Apolo permitió la creación de nuevos puestos de trabajo -muchos ocupados por mujeres, llamadas «ordenadoras»-, y muchas otras tantas personas formadas durante el programa espacial pasaron de la NASA a empresas, estimulando el sector de las TI (Mazzucato, 2021). Desde luego, estos resultados indirectos se habrían dado independientemente de que Armstrong alunizara, pero mediante esfuerzo y creatividad la misión Apolo aceleró el ritmo de innovación, y además de esto, creó nuevos mercados.

En este orden de ideas, Apolo no sólo fue resultado de inversión pública, sino de muchas inversiones privadas con intereses comerciales: General Motors invirtió 100,4 millones de dólares del 2019 en el desarrollo de tanques de combustible y de oxidante de la propulsión de servicio, Pratt & Whitney destinó más de 600 millones del 2019 en la construcción de plantas de pilas de combustible y Honeywell gastó 892 millones de dólares en el subsistema de estabilización y control. Otra de las valiosas lecciones de Apolo consiste en que las asociaciones y la búsqueda de un objetivo común lleva a resultados directos e indirectos muy importantes: “la comercialización es más sencilla cuando no te preocupas por ella” (Mazzucato, 2021, p. 108).

¿Cómo avanzar hacia una economía orientada por misiones?

Las ‘misiones’ es un término popularizado por Mariana Mazzucato, entendido como el conjunto de objetivos sociales, ambientales, tecnológicos y productivos que establecen

el rumbo hacia donde tienen que apuntar los sectores y, por lo tanto, las políticas productivas. Por ejemplo, la transición ambiental, garantizar la provisión de bienes y servicios para una salud equitativa o la defensa y seguridad nacional.

Para Mazzucato, los objetivos no tienen únicamente altos requerimientos tecnológicos, “sino profundamente políticos, que requieren un cambio de comportamiento. En este sentido, son aún más retadores que el alunizaje” (Mazzucato, 2021a, p. 114). De esta manera, aplicar el pensamiento orientado a misiones en nuestros tiempos requiere no solo adaptación sino también innovaciones institucionales que crean nuevos mercados y remodelan los existentes. Y, lo que es más importante, también requiere de participaciones ciudadanas (Mazzucato, 2021). Por esta razón, una misión debe ser inspiradora y además tener relevancia en la sociedad, es decir, que desarrolle avances sustanciales que mejoren la vida cotidiana de la población, cuyos objetivos de inversión sean ambiciosos pero realistas; además de esto, se requieren instrumentos políticos que se enfoquen en resultados y fomenten la experimentación, con el fin de beneficiar a todos los innovadores que asuman riesgos para resolver problemas públicos; y, finalmente, los hacedores de políticas deben estar abiertos al debate con los ciudadanos, motivarlos e implicarlos en el diseño de las misiones sociales (Mazzucato, 2021).

Desde luego, el concepto de misiones intenta cuestionar la idea de que el Estado no crea valor. También implica “pasar de preguntar ¿cuánto cuesta?, a preguntar qué necesitamos para enfrentar el cambio climático, la pobreza y la desigualdad, caldos de cultivo de la polarización que experimenta el mundo” (Rivera Urrutia, 2021), así como transitar desde la nueva gestión pública que se propuso externalizar todo lo posible, privatizar todas las empresas y actividades del Estado, debilitando la capacidad que tuvo en el pasado. Para Castellanos (2022), la planificación, la definición de costos, indicadores de seguimiento y de resultados con métricas precisas, tendrían que ser transparentes y participativas. Además, “los beneficios deberían estar atados a resultados en los

objetivos públicos definidos. Se trata de crear ‘ecosistemas simbióticos’: todos los sectores se comprometen con los resultados, invierten, asumen riesgos y obtienen beneficios, económicos y/o sociales”.

Las misiones en la Unión Europea y Argentina

Las ideas de Mazzucato y, especialmente, el concepto de misiones se ha popularizado en los últimos años, puesto que muchos países alrededor del mundo lo han incluido en sus planes de desarrollo, especialmente en Europa. A continuación se presentan las principales apuestas de las misiones de la Unión Europea y Argentina como casos ilustrativos de las ideas de Mazzucato.

Las misiones en la Unión Europea

En los años 2017 y 2018 Mariana Mazzucato asesoró a la Comisión Europea para diseñar un enfoque orientado por misiones en su política de innovación. Para cumplir con los desafíos de la Comisión se debía establecer un rumbo claro, por lo que “había que centrarse en los problemas que puede resolver la innovación, y la tecnología y las *start-ups* vendrían después” (Mazzucato, 2021, p. 117); es decir, no centrar las políticas de innovación en los resultados, tales como el apoyo a tecnologías o el fomento de empresas emergentes. De esta manera, las misiones se convirtieron en un instrumento fundamental en el programa de innovación de la Unión Europea, y posteriormente se seleccionaron cinco ámbitos que tendrían misiones: en primer lugar, la adaptación al cambio climático, incluida la transformación de la sociedad; en segundo lugar, la lucha contra el cáncer; en tercer lugar, la protección de los océanos, los mares y las aguas costeras e interiores saludables; en cuarto lugar, las ciudades inteligentes y climáticamente neutras; y, finalmente, la salud del suelo y los alimentos.

Mazzucato (2021) sugiere que debe existir una innovación intersectorial, por lo que se deben formular objetivos de una manera poco estricta que estimule la ambición. En este sentido, las misiones de la Unión Europea han

llevado a nuevas formas de gobernanza: “los retos de la sociedad requieren una respuesta sistémica que supere los límites artificiales de las políticas, los programas y los distintos niveles de gobernanza” (Comisión Europea, 2021). Las misiones establecidas por la UE comenzaron con un objetivo concreto (que estimula la innovación) y buscan movilizar a todos los agentes: el Gobierno, innovadores privados, investigadores y sociedad civil, con el fin de ofrecer una serie de beneficios con unos resultados finales que se espera alcanzar en torno a 2030.

Misión Argentina Productiva 2030

Inspirado en el concepto de misiones propuesto por Mariana Mazzucato, el 29 de marzo de 2022 el exministro argentino Matías Kulfas presentó el ‘Plan Argentina Productiva 2030’, que tiene como objetivo que Argentina defina un modelo de desarrollo y diseñe herramientas que, en su conjunto, se transformen en las famosas y tan necesarias políticas de Estado. El plan “proyecta crear más de dos millones de puestos de trabajo asalariados formales en el sector privado, sacar a nueve millones de argentinos de la pobreza y crear más de cien mil empresas” (Argentina.gob.ar, 2022), así como reducir la desigualdad para 2030 a los menores niveles en cincuenta años -bajar el coeficiente de Gini de 0.43 a 0.38- y disminuir el impacto ambiental de la actividad económica, mediante la implementación de 10 misiones productivas en el país:

1. Desarrollar la economía verde para una transición ambiental justa.
2. Producir más bienes y servicios ligados a la salud para garantizar el acceso equitativo al sistema sanitario nacional.
3. Impulsar la movilidad del futuro con productos y tecnologías nacionales.
4. Equipar a las Fuerzas Armadas y de seguridad con mayor producción nacional de alta tecnología.
5. Adaptar la producción de alimentos a los desafíos del siglo XXI.
6. Digitalizar empresas y hogares para aumentar las capacidades tecnológicas del país.
7. Desarrollar el potencial minero argentino con un estricto cuidado del ambiente.
8. Modernizar y crear empleos de calidad en los sectores industriales tradicionales.
9. Potenciar encadenamientos productivos a partir del sector primario para generar más trabajo y más desarrollo.
10. Duplicar las exportaciones para hacer sostenibles las mejoras sociales y económicas.

El Plan es dirigido por Daniel Schteingart, doctor en Sociología y actual director del Centro de Estudios para la Producción en el Ministerio de Desarrollo Productivo de Argentina, en un contexto internacional desafiante. Alfie y González de Cap (2022) entienden que es el momento idóneo para pensar en el largo plazo a pesar de los serios desafíos que enfrenta el país en materia macroeconómica, y afirman que justamente por las crisis recurrentes del país se torna urgente avanzar en el diseño de este plan: en la economía argentina parece que no existiera un momento ideal “para pensar a largo plazo, lo que se transforma en un círculo vicioso: la falta de planificación lleva a tomar medidas de corto plazo que no necesariamente son las mejores, o incluso son dañinas a largo plazo”.

Influencia de las ‘misiones’ en el actual contexto colombiano

Las ideas de Mazzucato podrían además influir decisivamente en el próximo Plan Nacional de Desarrollo en Colombia, que prepara el gobierno del presidente Gustavo Petro. En encuentros con industriales y banqueros, llevadas a cabo durante las primeras semanas de gobierno, se expresó la decisión de trabajar en una agenda conjunta por Colombia: a pesar de las diferencias ideológicas con Gustavo Petro, muchas personas en la comunidad empresarial entienden que “hay propósitos superiores y que las posturas radicales traen pocos buenos resultados” (MacMaster, 2022). Por esta razón, los empresarios recibieron abiertamente del presidente la idea de crear misiones sociales al estilo Mazzucato; sin embargo, rechazan con preocupación la tesis de que “sectores como el comercio o el financiero no producen valor económico” (Mac Master, 2022).

Por su parte, en el acto de clausura de la Convención Bancaria, celebrado en Cartagena, Petro

afirmó que no eliminará al sector financiero de la economía nacional, sino que pretende convertirlo en un generador de riqueza (Redacción Economía y Negocios, 2022). Por esto, les planteó tres tareas:

- Financiar la producción: hay una necesidad de que los banqueros financien a los colombianos con buenas tasas que les permitan poder cumplir con sus pagos y avanzar económicamente.
- Democratizar los créditos: en la intención de que la producción agraria avance, el apoyo de la banca sería muy importante para los cambios en la economía popular en las zonas rurales y en las ciudades.
- Financiar la descarbonización de la producción; la transición energética que ha puesto sobre la mesa el presidente de Colombia también fue uno de los temas que tocó con los banqueros.

A este respecto, para el presidente Petro la literatura de Mazzucato representa un cambio de paradigma, pues “si el Estado genera valor, y lo genera alrededor de liderar un esfuerzo plural, que es la cápsula por la que va la misión, implica también planificar qué misión” (Petro, en Presidencia de la República – Colombia, 2022). En la instalación del XXXIV Congreso Nacional de Exportadores, Gustavo Petro resaltó que desde el año 2000 las Fuerzas Armadas han planificado el aumento de la capacidad para producir embarcaciones en el Astillero de Cotecmar. En términos de misión, Petro propone la construcción de la primera fragata hecha en Colombia, así como la inauguración del primer buque de investigaciones científicas oceánicas del país (Presidencia de la República – Colombia, 2022). En estos procesos, Mazzucato afirma que el Estado debe incentivar al sector privado a buscar ganancias en el largo plazo y alejarse de su obsesión por las ganancias de corto plazo (Forero, 2022; Coronell, 2022).

En este sentido, Mazzucato presenta su visión acerca del capitalismo del futuro como enseñanza para Colombia. Esta visión consiste en tener un acompañamiento simbiótico en la inversión estratégica en los sectores público y privado, pero que se enfoque en resolver gran-

des problemas sociales, tales como la desigualdad digital, que es tan grande en Colombia; el cambio climático, pues necesitamos ciudades neutras en carbono; y, finalmente, sistemas de salud más fuertes, con innovación y la capacidad de producir, por ejemplo, vacunas alrededor del mundo, “para que no tengamos que depender de la caridad, porque un modelo de capitalismo donde se hacen negocios de manera incorrecta y luego se requiere de la caridad o la filantropía del gobierno para limpiar el desastre luego, no es la forma correcta de capitalismo” (Mazzucato, en Coronell, 2022).

Al construir buques investigadores y fragatas, se está ensayando “la capacidad técnica de un organismo del Estado para desarrollar mediante un proceso industrial, planificado e intensivo en conocimiento” una tecnología propia del país (Petro, en Presidencia de la República – Colombia, 2022), jalonando diferentes sectores de la economía en una simbiosis público-privada. Además del aumento de la capacidad técnica, la inversión pública puede estimular el desarrollo mediante la condensación del «conocimiento plural» y el papel rector de los Gobiernos, que se ha olvidado por fundamentalismos económicos. A pesar de esto, en su entrevista a la Universidad del Rosario, Mazzucato presenta la importancia de la ciudadanía en el diálogo (El Tiempo, 2021). Al comparar algunos países latinoamericanos con Italia, afirma que hay una desconfianza hacia el Gobierno y existe una idea arraigada sobre la existencia de corrupción, nepotismo y una burocracia muy lenta en el sector público. Desde luego, Mazzucato propone que la población debe ser retadora al tipo de Estado que necesita, para poder lograr las ambiciones; sin embargo, para ello se requiere la existencia de una discusión nacional sobre las necesidades sociales, es decir, debatir cuáles son las problemáticas de la sociedad y las misiones necesarias para darles una solución (El Tiempo, 2021).

“ Petro afirmó que no eliminará al sector financiero de la economía nacional, sino que pretende convertirlo en un generador de riqueza.

Más importante aún, Mazzucato advierte que para lograr este propósito el gasto público tiene que estar bien orientado, así que el crecimiento del Estado no es, por sí mismo, beneficioso. “Si el gasto no es eficiente, no se cumple la función dinamizadora de lo público” (González, 2022). Fundamentalmente, en el campo de la ciencia y tecnología los recursos deben responder a grandes decisiones estratégicas y no se pueden desviar. En Colombia no se ha tenido en cuenta el mensaje de Mazzucato, pues el país ha invertido de manera inadecuada las regalías destinadas a ciencia y tecnología: “Mientras que en 2023 el presupuesto del Ministerio de la Ciencia y Tecnología apenas será de \$401.000 millones, en los próximos dos años el de regalías será de \$3,1 billones” (González, 2022). Por su parte, Kalmanovitz (2022) critica al presidente Petro porque “siempre ha mostrado un sesgo proteccionista”, lo que lo ha llevado a establecer altos aranceles y no fomentar medidas expansionistas.

La competencia obliga a las empresas a ser más eficientes y a reducir sus costos; sin embargo, un arancel reducirá las presiones para que las empresas del país sean más competitivas. La teoría económica demuestra que el cre-

cimiento es resultado del aumento de la productividad, es decir, del mejor uso del capital, del trabajo y de las materias primas. Para Kalmanovitz (2022), el planteamiento del presidente es contrario a Mazzucato, pues para la economista italiana el Estado debe ser fundamental en el crecimiento de la productividad mediante sus investigaciones en ciencia y tecnología, mientras que desde el presente

gobierno no se ha visto ninguna acción “para aumentar la inversión en los proyectos de ciencia y tecnología que tienen en mente los pocos científicos colombianos que viven en la penuria de sus universidades y laboratorios” (Kalmanovitz, 2022). Al contrario, el presupuesto de ciencia y tecnología se contrae 8,8 puntos porcentuales para 2023. Al contabilizar la in-

flación del presente año, la cifra real asciende al 20 %.

De esta manera, González pide un llamado al sentido común, pues hacer frente a los problemas que aquejan al país requiere de grandes inversiones, y no de pequeños presupuestos que apenas puedan incidir en la consolidación de la ciencia y la tecnología. Por su parte, para Kalmanovitz, entre las prioridades del Estado debe estar el desarrollo de la ciencia y la tecnología en Colombia, de lo contrario no se estaría respetando la tesis de Mazzucato que el presidente Petro tanto busca implementar. La adecuada articulación entre el Estado y el sector privado podrá crear riqueza en el país y contribuir al mejoramiento del bienestar colectivo, pero para esto también se requiere una inversión pública eficiente.

Conclusiones

Contraria a la corriente ortodoxa de la teoría económica, Mazzucato afirma que la visión de las fallas del mercado olvida el rol histórico del Gobierno en la innovación, tanto así que aquellas áreas del panorama de riesgo que se definen por ser intensivas en capital, intensivas en tecnología y con mayor riesgo de mercado tienden a ser evitadas por el sector privado, y por consiguiente, han requerido grandes cantidades de financiación pública. Por esta razón, entiende que el Estado ha sido decisivo en la creación de nuevas tecnologías, pues el carácter cortoplacista del sector privado habría evitado su consecución si este último actuara por sí solo. Múltiples misiones (como Apolo) nos han enseñado la importancia de asumir riesgos por parte del sector público, superando el miedo al fracaso, que reprime el aprendizaje y la innovación.

Por todo esto, Mazzucato plantea un enfoque orientado en misiones, en las cuales las instituciones tengan la libertad para determinar cómo se asignan los recursos entre los proyectos, así como para decidir sobre los hitos del progreso y los objetivos técnicos durante la vida del proyecto. Además, el enfoque orientado en misiones requiere no solo adaptación, sino también innovaciones institucionales que creen nuevos mercados y remodelen los existentes, así como

“ Mazzucato afirma que la visión de las fallas del mercado olvida el rol histórico del Gobierno en la innovación.

participaciones ciudadanas, pues las misiones sociales deben ser inspiradoras y tener relevancia en la sociedad, es decir, que desarrollen mejoras sustanciales que alivien la vida cotidiana de la población.

Así como se ha desarrollado en múltiples planes de desarrollo europeos y en Argentina (misión inspirada por las tesis de la economista italiana), las ideas de Mazzucato podrían jugar un rol fundamental en el presente Gobierno de Colombia, un país altamente golpeado por la desigualdad y la pobreza.

Construir una relación más productiva entre el sector público y el sector privado es fundamental, como lo ha demostrado el encuentro entre industriales y el nuevo presidente de Colombia, en el cual hubo muchos empresarios

estructuralmente convencidos de los mismos objetivos para la sociedad. Para esto, se debe entender que los problemas que aquejan al país necesitan de grandes inversiones, pues el Estado es crucial en el desarrollo de la productividad mediante su inversión en ciencia y tecnología.

Finalmente, también resultará decisiva la existencia de una discusión nacional sobre las necesidades sociales, así como la importancia de que haya en el país una reestructuración de la producción, pues de esta manera se estimulará un proceso de redistribución, es decir, que mediante la consecución de misiones la riqueza puede ser distribuida en el momento en que se materializa la creación de valor, sin necesidad de que el Estado deba redistribuirla posteriormente.■

Referencias

Alfie, M. y Gonzalez de Cap, S. (2022). Argentina Productiva 2030: Políticas de Estado en tiempos turbulentos. En: *Misión Productiva*. Disponible en: <https://misionproductiva.com.ar/mision-productiva/2022/03/31/argentina-productiva-2030-politicas-de-estado-en-tiempos-turbulentos/>

Argentina.gob.ar. (29 de marzo de 2022). *Kulfas presentó el Plan "Argentina Productiva 2030"*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/kulfas-presento-el-plan-argentina-productiva-2030>

Castellanos, P. L. (29 de julio de 2022). Mariana Mazzucato: Una economía orientada a la misión. En: *Acento*. Disponible en: <https://acento.com.do/opinion/mariana-mazzucato-una-economia-orientada-a-la-mision-9087814.html>

Coronell, D. (2022, 29 de junio). *Habla Mariana Mazzucato, la economista a quien Gustavo Petro quiere pedir consejo* [Video]. YouTube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=soYN-mEt-nQ>

El Tiempo. (2021, 20 de abril). *Conferencia Académica Universidad del Rosario: Crisis Global y Creación de Valor* [Video]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=SjphevZytR8>

Forero, C. (3 de julio de 2022). El mensaje de Mazzucato a Colombia. En: *Cambio*. Disponible en: <https://cambiocolombia.com/articulo/economia/el-mensaje-de-mazzucato-colombia>

González, J. I. (28 de octubre de 2022). Burla a la ciencia. En: *La República*. Disponible en: <https://www.larepublica.co/analisis/jorge-ivan-gonzalez-506394/burla-a-la-ciencia-3478418>

González-Pérez, M. A. (11 de abril de 2021). Las misiones inspiradoras, audaces y ambiciosas que conseguirían un capitalismo más funcional. En: *Forbes*. Disponible en: <https://forbes.co/2021/04/11/red-forbes/las-misiones-inspiradoras-audaces-y-ambiciosas-que-conseguirian-un-capitalismo-mas-funcional/>

Herrera, B. (2017). *América en la aldea global: retos y asimetrías*. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

Kalmanovitz, S. (6 de noviembre de 2022). Crecimiento y ciencia. En: *El Espectador*. Disponible en: <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/salomon-kalmanovitz/crecimiento-y-ciencia/>

Mac Master, B. (20 de agosto de 2022). El primer encuentro. En: *El*

Tiempo. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/bruce-mac-master/columna-de-bruce-mac-master-el-primer-encuentro-696242>

Mazzucato, M. (2017). *El Estado emprendedor: mitos del sector público frente al sector privado*. RBA Libros, S.A.

Mazzucato, M. (2019). *El valor de las cosas: quién produce y quién gana en la economía global*. Taurus.

Mazzucato, M. (2021a). *Mission Economy: a moonshot guide to changing capitalism*. Harper Business.

Presidencia de la República - Colombia. (2022, 29 de junio). *Instalación del XXXIV Congreso Nacional de Exportadores, y entrega del Premio Nacional de Exportaciones 2022 - 'Empresas que transforman realidades'* [Video]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=DW5PHG2uyds>

Rivera Urrutia, E. (15 de abril de 2021). Un nuevo paradigma para la acción económica del Estado: el incómodo nuevo libro de Mariana Mazzucato. En: *El mostrador*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2021/04/15/un-nuevo-paradigma-para-la-accion-economica-del-estado-el-incomodo-nuevo-libro-de-mariana-mazzucato/>

La política sobre drogas en el gobierno Petro: del dicho internacional al hecho nacional hay mucho trecho

Aura María Puyana y Sandra Bermúdez
Corporación Viso Mutop

El discurso del Presidente Petro ante la 72 Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en las tres Cumbres Mundiales sobre Cambio Climático, Seguridad Alimentaria y Educación, y en el Foro “Latinoamérica, Estados Unidos y España”, motivó a partidarios y contradictores a opinar sobre los planteamientos allí esbozados. Petro llamó a la comunidad internacional a rectificar las estrategias de cooperación con las que pretende resolver los problemas asociados al mercado de drogas, el hambre, el cambio climático y la deforestación de las selvas en los países del sur global, para buscar las causas estructurales de la crisis que amenaza la supervivencia de la especie humana en el planeta. En ese re direccionamiento dio las primeras puntadas: no solo criticó el modelo de desarrollo que privilegia el lucro desmedido, la producción sin límites y la dependencia de combustibles fósiles, sino también las guerras que periódicamente desatan las potencias del norte, como el actual conflicto entre Rusia y Ucrania, con la Unión Europea y los EE.UU seriamente implicados.

Se puede afirmar que ese objetivo se cumplió con creces. Después de los encuentros bilaterales con Antonio Guterres, Secretario General de la ONU; John Kerry, Enviado Presidencial Especial de la Casa Blanca para el Cambio Climático; Jens Stoltenberg, Secretario General de la Alianza del Atlántico Norte (OTAN), Ursula von der Leyen, Presidenta de la Comisión Europea; David Malpass, Presidente del Banco Mundial y los senadores demócratas Patrick Leahy y Chris Coons, Petro resumió así lo logrado: “Pusimos a Colombia en el centro de los debates fundamentales de la humanidad. Es un protagonismo que el país necesitaba te-

ner (...) Dejamos la tradición de ser un loro repetidor de lugares comunes y de estrategias que pertenecen a otro tipo de intereses ajenos al interés colombiano y latinoamericano” (El País, Septiembre 23 de 2022).

El discurso de Petro sobre drogas, cambio climático y deforestación de la Amazonia

La denuncia de la Guerra contra las Drogas a la que llamó “fallida” y de las políticas ambientales a las que calificó de “hipócritas”, despertaron aplausos en buena parte de la opinión pública nacional, varios interrogantes en los más versados en el tema y rechazo irónico en quienes están acostumbrados a escuchar presidentes sumisos o timoratos en escenarios internacionales. Apagado el fuego artificial de la palabra, se impone ahora analizar lo enunciado y observar cómo éstas se concretan en los acuerdos multilaterales y bilaterales, en las políticas públicas internas por implementar y en la realidad de las regiones donde ya son visibles algunas contradicciones.

Revisar, por ejemplo, si la crítica a la guerra contra las drogas que orientan las Convenciones de 1961, 1971 y 1988 es tan novedosa como se pretende o ya fue dicha por alguno de sus antecesores u otros pares de los cinco continentes; si la crítica al modelo capitalista tiene un impacto real en los principales países emisores de CO2 o se escucha sin controvertir como lo enseñan los manuales de la diplomacia; y si la propuesta para “salvar” la Amazonia contrarresta el interés geopolítico y geoeconómico con que las potencias se acercan a este gran ecosistema, o más bien contribuye a enmascarar, con lenguaje ambiental, los intereses que antes se decía



defender de la infiltración comunista, los terrorismos y el crimen transnacional.

Aunque todos esos asuntos hacen parte de la agenda internacional, no hay que llamarse a engaños. Cuando se trata de concretar estrategias sobre seguridad, recursos naturales, libre comercio, inversión extranjera, migración, drogas y crimen transnacional, los acuerdos a aplicar más allá de las fronteras tienen un peso mayor que los discursos y se perfeccionan entre bastidores. Las burocracias lo saben y los presidentes que firman las versiones finales de los acuerdos, también. Teniendo esto claro, conviene asimismo examinar las declaraciones de entendimiento que aún en borrador parecen derivarse de las siete delegaciones oficiales del Departamento de Estado, el Pentágono, el Congreso y la CIA que visitaron el Palacio de Nariño, entre junio y octubre de 2022.

Entre la crítica a la Guerra contra las Drogas y la crítica al prohibicionismo

El llamado a detener la Guerra contra las Drogas es el primer tema. En la Asamblea de la ONU, Petro consideró que la política antidro-

gas fracasó a nivel mundial en alcanzar los objetivos de eliminar la producción, distribución y consumo de estupefacientes, debilitar el crimen organizado y la cooptación del Estado, y controlar el blanqueo de las ganancias ilícitas en los canales de la economía formal.

Esta cruzada punitiva causa más daños reales y verificables que los hipotéticos beneficios por conseguir. La enumeración fue exhaustiva sobre América Latina y Estados Unidos: corrupción en las instituciones y en la sociedad, violencia en campos y ciudades, conflictos armados potenciados, muertes por sobredosis de sustancias crecientemente tóxicas y adictivas, entre ellas el opioide fentanilo, que no se produce en Colombia, y millones de seres humanos perseguidos y encarcelados, más por su condición de raza, género o pobreza que por su relación con los eslabones más débiles de la cadena de las drogas. Protestó también la presión desmedida sobre los países productores para que disminuyan la oferta de materias primas y drogas procesadas, mientras en las sociedades de consumo, la demanda se dispara por crisis existenciales que intentan remediar con el abuso de narcóticos (Presidencia de la República, 2022).

Al referirse solo al consumo problemático, la narrativa del mandatario colombiano excluyó otros relacionamientos con las sustancias psicoactivas, que no causan los traumatismos de la adicción crónica y que requieren estrategias que reconozcan esa diversidad y eviten la estigmatización, la marginación y la criminalización de los usuarios.

Petro endilgó a la guerra contra las drogas la responsabilidad por desastre ambiental que causó en Colombia la aspersión aérea de defoliantes químicos sobre la coca, esa planta sagrada amazónica “que absorbe el CO₂” y es “una de las más perseguidas de la tierra”. Llama aquí la atención el lenguaje dicotómico utilizado en New York. Un “ustedes”, “los poderosos del norte, que arrojan venenos, contaminan las aguas y convierten a la selva y a sus habitantes” en una “plaga que los azota” y debe erradicarse a la consigna “destruid la mata que mata”; y de otra parte, un nosotros victimizado, que soporta “las decisiones rutinarias de la riqueza y del interés” por Estados y negociantes que “nos llevan a la destrucción como nación y como pueblo” (Ibid.). Para un televidente sin información sobre la trayectoria política de quien en ese momento intervenía, esas palabras exoneraban de responsabilidad a las élites políticas, económicas y militares criollas que solicitaron y aplicaron a rajatabla este tipo de “asistencia” militar, sin preocuparse por las consecuencias humanitarias y ambientales de las decisiones del Plan Colombia.

Después de los llamados de atención de analistas como Rodrigo Uprimny y Ricardo Vargas, entre otros, Petro matizó esas afirmaciones. En rueda de prensa con el Secretario de Estado, Antony Blinken (3/10/2022), el presidente resaltó la necesidad de un enfoque más flexible e integral sobre el “problema” de las drogas, que en sintonía con la búsqueda de la paz deje de perseguir al cultivador de coca como a un criminal y se decida atacar “el verdadero capital del narcotráfico”. A diferencia de las personas vulnerables, que terminan al servicio de la ilegalidad “unos de manera armada y otros a veces con sus cultivos”, los verdaderos dueños del negocio “no visten de

camuflado” y “quizás no portan un fusil”. Algunos de ellos, aseguró con sorna “posiblemente han estado en estos salones del Palacio de Nariño, como parte del poder político de Colombia y quizás también de fuera de Colombia” (Agencia RT, 2022). En otras ruedas de prensa los calificó como “narcotraficantes de corbata”. Con estas aseveraciones el fiel de la balanza de las responsabilidades externas e internas volvió nuevamente a funcionar.

Blinken reestableció el tono cordial que se perdió durante la administración Trump y se mantuvo en nevera en el primer año y medio del gobierno Biden como castigo a las torpezas de Iván Duque en La Florida. La cabeza del Departamento de Estado expresó su firme apoyo a la consecución de la Paz Total y al enfoque holístico para el “combate de las drogas” (sic) que espera se implemente en el cuatrienio. Fue cauto pero no silencioso, respecto de la extradición de colombianos y que Petro considera inútil en tanto las mafias se renuevan con facilidad y no pierden el poder acumulado. Las 3.308 remisiones ocurridas en los mandatos de Álvaro Uribe, Juan Manuel Santos e Iván Duque le darían la razón (2002–2022).

Frente a los condicionamientos para suspenderlas a cambio de verdad, justicia, no repetición y entrega del 90% de los bienes para reparar a las víctimas y financiar la reforma agraria, el emisario de la Casa Blanca se limitó a señalar que “el mecanismo ha sido beneficioso para los dos países, incluidas las víctimas de ambos países” (La W Radio, 10 de octubre de 2022). Para despejar cualquier sombra de duda, Kristina Rosales vocera en español del Departamento de Estado, aseguró que el “proceso de extradición no ha cambiado en absoluto. Es una herramienta importante para desarticular las mayores organizaciones de criminalidad transnacional”. Desde Washington se dio a entender que en los temas pospuestos las cosas seguirán como hasta ahora (Ibid.).

En asuntos de drogas, ¿cuáles son esos *problemas* por acordar o que, resueltos, aún no se comunican? ¿Los asuntos sensibles sobre los que el gobierno del Pacto Histórico

manifestó inconformidad o desacuerdo a los funcionarios de la Oficina de Control de Drogas (ONDCP) de EEUU?? ¿Si la asistencia antinarcóticos de la Sección Antidrogas y Aplicación de la Ley (INL) se mantiene o en qué sentido se dio un viraje? ¿Sobre cuáles aspectos de la geopolítica hemisférica se abordaron con el Comando Sur de los Estados Unidos (SOUTCHOM) y cuáles acuerdos preliminares se pactaron? Y ¿si el rol de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) en Colombia se adecuará y hasta qué punto a la visión del nuevo gobierno sobre la Paz Total?

Aunque poco se sabe sobre los pormenores de esos encuentros, los silencios en las declaraciones públicas dejan entrever lo que quedó en salmuera: 1. la continuidad de la certificación unilateral anual por colaboración en la lucha contra el narcotráfico que emite el Departamento de Estado ante el Congreso para definir los presupuestos en seguridad y desarrollo a los países; 2. El cumplimiento de la meta del 50% en la reducción de hectáreas sembradas con hoja de coca que Juan Manuel Santos pactó para el periodo 2018-2023 y la aceptación o no de nuevas metas para el periodo 2024 – 2029; 3. La centralidad de la erradicación forzosa de cultivos en los indicadores de evaluación de desempeño y en los criterios para la asignación de recursos para el control de drogas en Colombia; y 4. La asistencia en seguridad e inteligencia en las fronteras marítimas y terrestres por donde salen toneladas de cocaína, en especial con Venezuela, con quien se reestablecieron relaciones diplomáticas y comerciales contra la opinión de políticos demócratas y republicanos.

A tal punto llega la racionalidad estratégica de la Casa Blanca para contener a China y asegurar el control de recursos y su influencia indiscutible en la región, que las recomendaciones de la Comisión Hemisférica de Drogas del Congreso de la República terminaron en el fondo de algún escritorio poco antes de que Biden asumiera el cargo. Dicho informe calificó la política de drogas de Estados Unidos como anticuada, ineficaz y desequilibrada, por lo que propone revisar la certificación unilateral, los criterios de la extradición y los in-

dicadores de éxito basados en incautaciones de drogas y erradicación de cultivos por unos más respetuosos de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la democracia. Este documento podría ser el referente argumental para negociar un acuerdo de cooperación bilateral con Estados Unidos, la potencia que por décadas ha marcado la agenda antidrogas en la región; solo un relacionamiento más equilibrado, de responsabilidad compartida pero diferenciada, y respetuoso de la autodeterminación de las naciones puede impedirle frenar el ímpetu progresista que Colombia decidió en las elecciones de 2022. Al respecto, aún no hemos escuchado alusiones positivas ni negativas de parte de quienes participan en las negociaciones.

De la manera como se aborda la política de drogas depende en buena medida el éxito del nuevo gobierno. La construcción de la paz territorial prevista en el Acuerdo de Paz y en el programa electoral del Pacto Histórico está irremediabilmente atada a la desactivación del narcotráfico. Gustavo Petro se juega la gobernabilidad en más del 60% del territorio nacional, rural en su mayor parte, donde la producción de coca, cannabis y amapola por parte de campesinos pobres y financiadores capitalistas se conjuga con dinámicas violentas por el control de los territorios y la extracción de rentas legales e ilegales, y donde operan guerrillas, disidencias, paramilitares y sicarios asalariados por las mafias.

Depende, también, la posibilidad de cambiar el enfoque de drogas hacia la regulación o seguir presos de las opciones flexibles de “garrote y zanahoria” que siempre ha aceptado el prohibicionismo. Si la regulación de las drogas es el criterio orientador de la política, el gobierno Petro está en mora de salir de su zona de ambigüedad y estructurar estrategias precisas sobre el por qué y el cómo de esa

“ Si la regulación de las drogas es el criterio orientador de la política, el gobierno Petro está en mora de salir de su zona de ambigüedad y estructurar estrategias precisas.

transición. Clarificar si profundizará en la ruta del cannabis abierta por los presidentes Santos y Duque, o si esta se extenderá a los cultivos de coca y amapola para usos industriales lícitos. Siendo estas medidas insuficientes, se requiere valorar si el Estado se arriesga a regular toda la cadena de valor de la cocaína (HCL), con modalidades de control que vayan cerrándole espacios a los intercambios ilegales que responden a las pulsaciones de la demanda externa. Nada sencillo por supuesto.

Pero si la decisión es un “prohibicionismo flexible” de premios y castigos, esta debe comunicarse con franqueza a los colombianos, porque la experiencia enseña que los impactos negativos se focalizarán en el campesinado, el primer eslabón de la cadena. Contra la voluntad del gobierno, las metas represivas de control de oferta en el corto plazo terminan por dar al traste con las estrategias de desarrollo integral que se exige diseñar a mediano y largo plazo. Aún en este contexto desfavorable, los márgenes de acción que reconocen las Convenciones de Drogas y el acercamiento aún sereno del Departamento de Estado, permitirían formular una política de reducción de daños que respete a los consumidores, saque de las cárceles a personas detenidas por delitos de drogas no violentos, desactive conflictos sociales en las áreas de producción y proponga la gradualidad en la sustitución, no de especies vegetales, sino de ingresos a las comunidades que dependen de economías agrarias tipificadas como “ilícita”. Todo lo anterior con un enfoque de no criminalización de lo social y de desarrollo territorial sostenible.

Del recorrido anterior se concluye que la crítica a la Guerra contra las Drogas realizada por Gustavo Petro es insuficiente si no toca el paradigma prohibicionista que la fundamenta. Esta falencia autosabotea el giro paradigmático que se ofreció en elecciones y abre la puerta a los condicionamientos que impone Estados Unidos. Solo una estrategia nacional de drogas compatible con la vigencia de la democracia, la soberanía y los derechos humanos puede marcarle límites a la actuación de Washington en Colombia.

Cambio climático y deforestación: ¿quién debe salvar a la Amazonia?

El presidente Petro relacionó, con alguna ligereza conceptual, la adicción capitalista a la matriz minero – energética de desarrollo con la expansión de los cultivos de coca y la deforestación de la selva amazónica. Estas tres dinámicas, presentes en el territorio actúan bajo un modelo documentado de racionalidad económica e incertidumbre institucional que no es directamente proporcional. Los cultivos de coca descienden en las zonas donde predomina la actividad minera o petrolera y donde están los grandes predios deforestados para el mercado de tierras y la actividad ganadera, las siembras para la producción de pasta base tienden a la baja.

Lo que en realidad sucede es una transición entre economías ilegales en función de fuerzas del mercado que afectan territorios, ecosistemas y poblaciones. Dependiendo de las dinámicas e ingresos de esas actividades extractivas, los actores se movilizan y optan por una u otra según su propia capacidad financiera y operativa. Solo en las zonas del país que coinciden con áreas fronterizas o conectan con salidas a los océanos se evidencia una simbiosis complementaria entre la explotación de minerales -oro de aluvión, carbón o petróleo– con la producción de hoja de coca y sus derivados, según la Contraloría General de la República en informe elaborado en 2020.

Relacionar la expansión de los cultivos de coca con el incremento de la deforestación, es una verdad a medias. Según el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono del IDEAM y otras entidades con igual tarea, los principales motores de deforestación y degradación forestal en Colombia son las siguientes: la praderización orientada al acaparamiento especulativo de tierras, las malas prácticas en ganadería extensiva, la tala ilegal de maderas, la infraestructura de transporte no planificada, la ampliación de la frontera agrícola en áreas no permitidas, la extracción ilícita de minerales y los cultivos de coca para la producción de drogas. La responsabilidad de estos últimos alcanzó el 7,5% del total nacional deforestado, equivalente a cerca de 13.000 hectáreas de las 171.685 que se talaron a nivel nacional en el 2020 (IDEAM,

2021). Esta realidad explica por qué al campesino le resulta odioso el uso de la fuerza del Estado contra sus cocaleros, cuando saben que quienes destruyen la selva se enriquecen a control remoto desde las ciudades.

Los plantíos de coca no son en el momento la mayor causa de deforestación en la Amazonia. Si bien entre 1980 y mediados de la década del 2000, los departamentos de Guaviare, Caquetá, Meta y Putumayo ocuparon los primeros puestos del ranking de zonas cocaleras, la situación cambió drásticamente durante el Plan Colombia. Con la combinación de operaciones de guerra y aspersión aérea de glifosato, cuyo objetivo no era acabar con la hoja de coca sino debilitar a las FARC-EP y reordenar el territorio para el ingreso de macroproyectos mineros y de infraestructura física, los cultivos se trasladaron a los departamentos de Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Cauca, Antioquia y Bolívar donde se concentra el 89% de las hectáreas según el Censo de UNDOC del 2021 (UNODC, 2022). De los departamentos amazónicos, solo Putumayo muestra una tendencia al alza después del fuerte declive registrado con el “Golpe al Sur” o “Push of Southern” entre 2000 y 2004.

La ganadería extensiva es otro vector central de deforestación en el territorio amazónico. Esta cadena de valor protegida históricamente por el Ministerio de Agricultura exporta carne de res a varios países, Rusia y Chile entre ellos, y ganado en pie a países árabes como Jordania, Egipto y Líbano, con cifras al alza que incentivan la actividad. Con este fin, en el departamento del Guaviare se deforestaron 27.600 hectáreas de bosque durante el 2021 (Rutas del Conflicto, 2022), en contraste con las 4.435 hectáreas de coca contabilizadas en el mismo año, en su mayor parte en lotes “viejos” con más de una década de persistencia. No se trata de disminuir el riesgo de la producción de coca en la Amazonia, sino advertir que esta debe soportarse con actividades económicas como la ganadería y compararse con los cultivos de uso ilícito que existen en el Andén Pacífico (89.266 has) y en todo el país (204.000 has), según medición satelital de diciembre de 2021.

La preocupación por el futuro de la Amazonia es una constante en la política ambiental nacional e internacional. En un intento por hilar todos

los temas del cambio climático, Petro difundió el imaginario de una selva con actividad petrolera predominante, cuando, excepto el departamento del Putumayo, el resto está clasificado como reserva estratégica a explorar en el futuro. Una posibilidad creíble si el tránsito hacia un modelo tecnológico de energías limpias no se da con la prioridad que los científicos proponen a los países con mayor huella de carbono en el mundo. En este momento, preocupa más la explotación activa de coltán, oro, cobre, hierro, material de arrastre, tierras raras y fuentes hídricas como parte del portafolio de organizaciones legales e ilegales presentes en los departamentos de Guainía, Vaupés, Guaviare, Amazonas, Caquetá y Putumayo. Según el Instituto Sinchi muchos de los títulos mineros coinciden con áreas de protección especial y en cercanía a varios humedales Ramsar reconocidos en el oriente del país.

A estas alturas, una pregunta es aquí pertinente: la invitación al Comando Sur de los EEUU y a la Alianza del Atlántico Norte (OTAN), a establecer “una fuerza militar con helicópteros y destinada a apagar los fuegos de la selva amazónica, que es el principal problema de la humanidad hoy”¹, ¿cambia el eje de la relación de Colombia con las potencias como lo asegura el presidente Petro o acentúa la “securitización” y la narcotización de la agenda internacional que se pretendería evitar? Menos sutil que el sr. Blinken, la jefa del Comando Sur, Laura Richardson, no oculta los verdaderos intereses por los que Estados Unidos propone una actuación conjunta en la Amazonia. Recién posesionada, la Comandante Richardson llamó a “derrotar las amenazas globales transfronterizas”, sobre todo las de “actores maliciosos” como “Rusia y China que están expandiendo agresivamente su influencia en nuestro vecindario, en América Latina y en el Caribe” (Agencia NODAL, 2022). Este discurso se replicó en la 12ª Conferencia Sudamericana de Defensa que se realizó en Octubre en Ecuador y en distintas giras por la región a lo largo del 2022.

Los asomos de militarización de la agenda ambiental no pasaron desapercibidos en Colombia. Con cautela interna en el Pacto Histórico y abiertamente en sectores de oposición de centro izquierda, se recordaron los debates de Petro contra el ingreso a la OTAN y contra el

“ La preocupación por el futuro de la Amazonia es una constante en la política ambiental nacional e internacional.

inicio de la Operación Artemisa ordenada por el presidente Duque en Meta, Caquetá y Guaviare. Jorge Robledo y Aurelio Suárez, sacaron a la luz la Orden Ejecutiva 1408, “Afrontar la crisis climática en el país y en el extranjero” expedida por Biden en enero de 2021. En este documento, la Casa Blanca orienta a las entidades federales a “aprovechar la oportunidad que presenta la lucha contra el cambio climático” para reforzar el liderazgo de los Estados Unidos en el mundo y a elaborar “un plan para promover la protección de la selva amazónica y otros ecosistemas críticos que sirvan de sumideros de carbono global, incluso a través de iniciativas de mercado” (Suárez, 2022).

Una iniciativa distinta, de corte criollo y nacional, se lanzó recientemente en Puerto Leguízamo. Ante liderazgos campesinos e indígenas que lo escuchaban con atención, Petro propuso vigencias futuras a 20 años para pagar entre dos y tres millones de pesos mensuales a las familias que se dediquen a proteger, regenerar y recuperar los bosques. Esta vez, la Amazonia

dejó de ser un “espacio vacío” para incluir a campesinos, indígenas y habitantes urbanos del piedemonte, la selva media y la selva baja, con derechos al buen vivir, entre ellos quienes subsisten de la economía de la coca (Infobae, 26 de octubre de 2022). Dedicarse a tareas de conservación bien remuneradas y de largo plazo les permitiría salir del circuito controlado por las redes mafiosas del narcotráfico, siempre y cuando la gobernabilidad estatal y social avance en el territorio. Por lo que significa para moderar la crisis climática, la comunidad internacional podría mostrarse dispuesta a aportar los fondos necesarios para aterrizar la idea en 6 departamentos del país (Ibid.).

Con decisión práctica, menos retórica, la ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Susana Muhamad, se declaró abiertamente partidaria de la política de concertación con las comunidades cercanas o adentradas en el Sistema Nacional de

Áreas Protegidas. Para generar confianza en el Estado, frenar la deforestación en trece de los quince focos presentes en la Amazonia y disminuir la criminalización que propició la Operación Artemisa, la ministra acaba de firmar el primer “acuerdo comunitario y popular” con campesinos y colonos del Medio Caguán reunidos en Cartagena del Chairá (Caquetá). “Estamos trabajando en un plan de contención para ver si logramos bajar la deforestación en los últimos tres meses de este año. Iremos a territorio (porque) queremos que cada núcleo de deforestación se convierta en un núcleo de desarrollo forestal. Queremos trabajar acuerdos sociales y de conservación con las comunidades aledañas a los Parques Nacionales Naturales; los Parques son con la gente”, fueron las iniciativas que Muhammad presentó al Consejo Nacional de Lucha Contra la Deforestación (CONALDEF) (Confidencial Colombia, 8 de septiembre de 2022).

Las propuestas anteriores pueden pausar los arrebatos militaristas que sólo Brasil ha impedido con éxito cuando Estados Unidos pretende una injerencia directa sobre su 60% de la Amazonia. El triunfo de José Ignacio Lula Da Silva abre opciones interesantes para que Gustavo Petro impulse estrategias soberanas en los nueve países con jurisdicción en la Gran Cuenca.

El eterno dilema: erradicar cultivos o desarrollar los territorios

Después del 7 de agosto, día en que oficialmente comenzó el nuevo gobierno, las comunidades campesinas y étnicas volvieron a denunciar la destrucción forzosa de cultivos de coca de los departamentos de Putumayo, Córdoba, Norte de Santander, Antioquia, Meta, Bolívar y Guaviare. De la meta de cien mil hectáreas establecida por Iván Duque para el 2022, los Grupos Móviles de Erradicación (GEM) levantaron 52.487 hectáreas entre enero y septiembre, de las cuales 10.281 correspondieron a los 54 primeros días del gobierno Petro (Ministerio de Defensa, 2022). Entre diálogos contenidos, bloqueos humanos en los predios y algunos enfrentamientos físicos, afortunadamente sin muertos que lamentar, el ritmo de la erradicación se mantuvo en 190 hectáreas promedio/ día, como si nada hubiera cambiado en el país.

Para los pobladores rurales que apoyaron a Petro con más del 70 % de los votos en primera y segunda vuelta presidencial, como sucedió en la Costa Pacífica, no deja de ser paradójico que mientras se busca reformar la política de drogas en el plano internacional, a tres meses de la posesión en el cargo, no se haya ordenado la suspensión de este mecanismo forzoso o al menos de la fumigación química terrestre con que se pudo inaugurar, sin mayores traumatismos, la reforma de la política de drogas. Así como en septiembre de 2015, el presidente Juan Manuel Santos anunció el fin de la aspersión aérea de glifosato, atendiendo conceptos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y a la necesidad de viabilizar la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP que no quitaba el dedo del renglón en el tema, éste tipo de decisiones pueden adoptarse con voluntad política y sin esperar el beneplácito internacional.

En repetidas ocasiones, la Coordinadora de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (CO-CAM), la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT), la Mesa Regional de Putumayo (MEROS), la Coordinadora Departamental de Organizaciones Sociales, Ambientales y Campesinas del Caquetá (CORDOSAC) y las Asociación Campesina de Córdoba (ASCSUCOR) y del Alto Sinú (ASODECAS) han demandado concertar acuerdos de sustitución en nuevos términos y suspender los contratos de erradicación que el Gobierno Duque firmó poco antes de entregar el cargo. No les cabe en la cabeza que por artilugios jurídicos no se puedan modificar o revertir. Estos operativos incrementan la tensión social en lugar de desactivarla, mientras los lazos de confianza con el Estado, en lugar de fortalecerse se debilitan hasta que se rompen.

Si la presión para abandonar la siembra se sigue ejerciendo como hasta ahora, la paciencia de los cultivadores puede agotarse. Algunos síntomas son palpables en las visitas a terreno. Los campesinos manifiestan su decepción por una política de sustitución sin criterios de reformulación; por la lentitud con que se nombran los responsables del PNIS, en tanto les impide acceder a una interlocución en corto con el gobierno; y por los pocos avances de los PDETS en términos de infraestructura física y provisión

de bienes públicos que les impide competir en otros renglones agrícolas. En especial preocupa la llegada de “arrancachines” a sus lotes de coca con el pretexto de cumplir órdenes del Ministerio de Defensa y la Policía Antinarcóticos, hasta hace poco con mensajes cruzados sobre la continuidad o no de la estrategia de reducción de drogas focalizada en los cultivos.

Otras señales ensombrecen el panorama. Después de la visita del secretario Blinken, Gustavo Petro confirmó la erradicación forzosa en terrenos de gran tamaño, propiedad de narcotraficantes, porque “no hay con quién negociar una sustitución de esos cultivos”, industriales. Nada nuevo bajo el sol. Durante los gobiernos de Ernesto Samper y Andrés Pastrana, la diferenciación cultivos empresariales y cultivos de subsistencia se concibió para subir cifras de erradicación y proteger, supuestamente, a las parcelas pequeñas de la fumigación aérea. Los parámetros de clasificación no evitaron que las avionetas afectaran veredas enteras con independencia de la condición y tamaño de los predios allí referenciados.

El Ministro Velásquez llegó peligrosamente más lejos. Al condicionar la suspensión de la erradicación al avance de los diálogos con los grupos armados, incubó la hipótesis de que si los actores armados son los dueños de los cultivos, estos se acabarán con negociaciones exitosas de paz y sometimiento a la justicia. En 2015, Juan Manuel Santos lo expresó en Naciones Unidas como resultado esperado del Acuerdo de Paz; Álvaro Uribe Vélez lo auguró también si los Planes Patriota, Victoria y Consolidación derrotaban ofensivamente a la insurgencia. En realidad, una mirada muy lejana al progresismo. El reconocimiento del pequeño productor rural como sujeto de derechos políticos y sociales exige distinguirlo radicalmente de los grupos armados que actúan en los mismos territorios, y por supuesto no supeditar la concertación al curso de las negociaciones con quienes ejercen la violencia armada. Velásquez desestima, además, los factores económicos que jalonan la

“ Si la presión para abandonar la siembra se sigue ejerciendo como hasta ahora, la paciencia de los cultivadores puede agotarse.

cadena de las drogas en contextos de guerra o paz, como crudamente lo enseña el proceso posterior al desarme de las FARC.

Sin embargo, mejores señales comienzan a iluminar el escenario desde el vértice superior del gobierno. A nivel legislativo, el apoyo gubernamental a los proyectos de ley sobre Derechos del Campesinado y de Tratamiento Penal Diferenciado para los pequeños cultivadores (TPD), este último pendiente de aprobación desde noviembre de 2016. A nivel del poder ejecutivo, la manifestación de compromiso con la implementación integral del Acuerdo de Paz, el inicio de la reforma agraria con la entrega de tres millones de hectáreas a campesinos sin tierra y el pago por servicios ambientales, si se cuida el bosque húmedo tropical. Sin documentos de política sectorial a la mano, los pormenores de la implementación se desconocen.

Con las cuatro asambleas regionales cocaleras y el Congreso Nacional Campesino convocados para los próximos meses, Petro parece esperar a que las iniciativas más contundentes salgan de los movimientos sociales para asumir su refrendación y enfrentar toda suerte de oposiciones. Además del no a la erradicación, las asambleas campesinas preparatorias están demandando la gradualidad en la sustitución como hilo rojo principal, la ampliación nacional del PNIS para nuevas familias y su articulación definitiva con los Programas de Desarrollo con

Enfoque Territorial (PDETS), la reactivación de las instancias de participación anuladas por el anterior gobierno y la actualización económica del acuerdo que se ofreció y firmaron las familias inscritas.

Más que por sus palabras, el protagonismo de Petro en la escena internacional merece destacarse por lo que su presencia significa: Colombia, el único país de América Latina con un continuum de gobiernos de élites agrarias y burguesas excluyentes, cuenta por primera vez en su historia con un mandatario de centro izquierda que en voz alta se propone encaminar al país hacia la “paz total”, en otras palabras, una paz completa que supere los intentos frustrados o inconclusos emprendidos entre 1957 y 2016. Ello exige no solo el desarme de múltiples grupos armados que prosperaron en la mal manejada etapa del post acuerdo, sino también solucionar los conflictos sociales y territoriales que están recreando un nuevo ciclo de la guerra en Colombia, como lo advierte Francisco Gutiérrez Sanín en un libro con el mismo título.

Autonomía para decidir, coherencia para planificar, escucha activa para reconocer las voces de la ruralidad, recursos para financiar la transformación del territorio y capacidad autocrítica para rectificar son los desafíos que en política de drogas tiene ante sí el Gobierno de la Paz Total.■

Referencias

Agencia NODAL (2022). “Jefa del Comando Sur: China y Rusia están expandiendo agresivamente su influencia en nuestro vecindario”. 25 de marzo.

Agencia RT (2022). “Petro propone a EE.UU. una agenda de cooperación centrada en ‘perseguir a los verdaderos dueños del narcotráfico’”. 3 de octubre.

Confidencial Colombia (2022). “Susana Muhamad propone nuevas medidas para hacerle frente a la deforestación”. Septiembre 8.

El País (2022). “Pusimos a Colombia en el centro de los debates fundamentales: Petro sobre su visita en EEUU”. Cali. Septiembre 23.

IDEAM (2021). “¿Cómo monitoreamos los bosques del país? Resultados 1. Año 2020. 2. Primer Trimestre Año 2021”. Abril.

Infobae (2022). “Gustavo Petro propone pagar entre 2 y 3 millones de pesos a familias campesinas por cuidar la Amazonía”. Argentina. 26 de octubre.

La W Radio (2022). “Reunión Petro-Blinken en Colombia: EE.UU. mantiene la extradición como está”. 10 de octubre.

Ministerio de Defensa (2022). “Logros de la Política de Defensa y Seguridad”, Colombia. Septiembre.

Presidencia de la República (2022). “Discurso del Presidente Gustavo Petro ante la 77° Asamblea Gene-

ral de la Organización de Naciones Unidas”. 20 de septiembre.

Romero Peñuela (2022). “Pese a promesas de Petro, continúa erradicación forzada y uso de glifosato”. En: *El Espectador*. Bogotá. 23 de septiembre.

Rutas del Conflicto (2022). “Alternativas comunitarias en el arco de la deforestación: Putumayo, Caquetá y Guaviare”. Bogotá. 9 de julio.

Suárez, Aurelio (2022). “Plan Amazonia para el saqueo recolonizador”. En: *Revista Semana*. 24 de septiembre.

UNODC (2021). “Colombia. Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2021”. Octubre.

Una democracia violenta: ecos del Informe de la Comisión de la Verdad

No teníamos por qué haber aceptado la barbarie como natural e inevitable ni haber continuado los negocios, la actividad académica, el culto religioso, las ferias y el fútbol como si nada estuviera pasando. No teníamos por qué acostumbrarnos a la ignominia de tanta violencia como si no fuera con nosotros, cuando la dignidad propia se hacía trizas en nuestras manos. No tenían por qué los presidentes y los congresistas gobernar y legislar serenos sobre la inundación de sangre que anegaba el país en las décadas más duras del conflicto.

¿Por qué el país no se detuvo para exigir a las guerrillas y al Estado parar la guerra política desde temprano y negociar una paz integral? ¿Cuáles fueron el Estado y las instituciones que no impidieron y más bien promovieron el conflicto armado? ¿Dónde estaba el Congreso, dónde los partidos políticos? ¿Hasta dónde los que tomaron las armas contra el Estado calcularon las consecuencias brutales y macabras de su decisión? ¿Nunca entendieron que el orden armado que imponían sobre los pueblos y comunidades que decían proteger los destruía, y luego los abandonaba en manos de verdugos paramilitares? ¿Qué hicieron ante esta crisis del espíritu los líderes religiosos? Y, aparte de quienes incluso pusieron la vida para acompañar y denunciar, ¿qué hicieron la mayoría de obispos, sacerdotes y comunidades religiosas? ¿Qué hicieron los educadores? ¿Qué dicen los jueces y fiscales que dejaron acumular la impunidad? ¿Qué papel desempeñaron los formadores de opinión y los medios de comunicación? ¿Cómo nos atrevimos a dejar que pasara y a dejar que continúe?

Convocatoria a la Paz Grande

Antonio José Madariaga Reales
Ex-asesor de presidencia de la Comisión de la Verdad

Un contexto necesario

La Comisión de la Verdad de Colombia, que presentó su informe el pasado 29 de junio de 2022, desarrolló una muy importante tarea en relación con las víctimas y sus derechos a la verdad, en tanto realizó entrevistas y recogió testimonios de miles de ellas, y desde esos testimonios, desde las reflexiones de ellos y ellas, reconstruyó con enorme precisión la magnitud de la Colombia herida durante la guerra. Esta tarea, junto con la consulta y cruce de más de 120 bases de datos, de miles de informes, de cientos de fuentes secundarias, hacer un amplio diálogo social y una tarea de investigación rigurosa le permite a la Comisión ofrecer una perspectiva bastante aproximada de nuestro horror y nuestra tragedia. Ese recuento nos permite asomarnos con más certeza a la verdad de lo ocurrido, a la magnitud del sufrimiento de las cerca de diez millones de víctimas,

la mayoría de ellas civiles no combatientes y, por consiguiente, a la comprensión de la total conveniencia del Acuerdo Final suscrito entre las FARC y el Estado colombiano en 2016 y la necesidad de avanzar decididamente hacia un proyecto de paz de nación.

Los datos son contundentes:

“50.770 personas fueron secuestradas, 121.768 desaparecidas, 450.664 asesinadas y 7,7 millones desplazadas forzosamente. 450.664 personas perdieron la vida a causa del conflicto armado entre 1985 y 2018, aunque, si se tiene en cuenta el subregistro, la estimación del universo de homicidios puede llegar a ser alrededor de 800.000 víctimas. Los grupos paramilitares fueron los mayores responsables -205.028 víctimas, el 45 %- seguidos de los grupos guerrilleros -122.813 víctimas, el 27 %-, siendo las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército

de Liberación Nacional (ELN) los que más asesinatos acumularon; y, por último, los agentes estatales -56.094 víctimas, el 12 %- . Cerca del 80 % de personas que murieron en el conflicto fueron civiles y el 20 % combatientes. 121.768 personas fueron desaparecidas forzosamente en el periodo entre 1985 y 2016, aunque las estimaciones elevan la cifra a 210.000, mientras que 50.770 fueron víctimas de secuestro. Los grupos paramilitares también fueron los principales responsables de este crimen de desaparición forzada -el 52 %- , seguidos de las FARC-EP -el 24 %- , de responsables “múltiples” -el 9 %- y de agentes estatales -8 %- . Las FARC fueron el principal actor responsable de los secuestros y el reclutamiento en el marco del conflicto, seguidas de los grupos paramilitares y el ELN en ambos casos. La década entre 1995 y 2004 registró el mayor número de homicidios -el 45 %- y de secuestros -el 77 % del total-¹.

Esta magnitud de la Colombia herida probablemente sea, para muchos de quienes se acercan al Informe de la Comisión, suficiente para la comprensión de la guerra, porque ella por sí misma revela cuánta capacidad de destrucción acumulamos durante las últimas seis décadas. Sin embargo, la Comisión tenía que dar cuenta de once mandatos más y de desarrollarlos de acuerdo con los cinco criterios que trae el decreto 588 de 2017 que dio vida a la Comisión² y le demandaron, por tanto, comprensiones, reflexiones y apuestas metodológicas que permitieran, mediante articulaciones, cumplir esos mandatos sobre la base de algunas preguntas.

La primera de ellas: ¿cuáles han sido los factores de persistencia del conflicto armado en Colombia? Esta pregunta conduce dialécticamente a la contrapregunta sobre cuáles han sido las inflexiones y/o rupturas que se han producido en su desarrollo y consecuentemente a la idea de las mutaciones del conflicto armado, como desde el principio lo consideró Alfredo Molano.

La segunda pregunta, clave en la comprensión del conflicto armado persistente, es: ¿Cuál es la relación entre las persistencias y mutaciones y las aperturas y cierres de la democracia durante el periodo definido por la Comisión para centrar su trabajo que comprende de 1958 a 2016?

De lo anterior se desprende que la tarea enorme y significativa de la Comisión de evidenciar las características y cifras de la Colombia herida, avanzó para situarse en el terreno de los asuntos estructurales y estructurantes de la Colombia en guerra y en las respuestas acerca de las características y consecuencias institucionales de esta y, en particular, en lo que hace a la naturaleza de la relación entre Democracia y conflicto armado.

Colombia, una democracia violenta

Esta afirmación puede resumirse en la manera como de forma cruda y contundente inicia el apartado de democracia en el Tomo que contiene los Hallazgos y Recomendaciones de la Comisión de la Verdad:

“La guerra que vivió Colombia desde los años sesenta del siglo pasado fue una disputa por el poder político, la democracia, el modelo de Estado, la tenencia de la tierra, el control del territorio y las rentas. Esta guerra es diferente a la de la Violencia de mediados del siglo pasado, que era un conflicto entre los partidos políticos, y es distinta también a los conflictos armados que persisten en algunos territorios, cuyas dinámicas son una mezcla de objetivos políticos y económicos... La lucha alrededor de la construcción de la democracia es el aspecto central de este hallazgo de la Comisión... La democracia ha sido violenta. Se ha desarrollado más desde las trincheras ideológicas que buscan la destrucción física y moral del adversario, que desde el diálogo constructivo. La violencia ha sido el recurso de sectores de la derecha y de la izquierda”³.

Acogiendo la tesis del profesor Francisco Gutiérrez Sanín en su texto “El orangután con sa-coleva” y, de manera particular, su apreciación

1. <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>.

2. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=3003045>

3. <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>



de Colombia como una anomalía donde han coexistido, por lo menos en la última centuria, una importante estabilidad institucional democrática junto con niveles muy altos de violencia. Una aclaración necesaria que hace Francisco Gutiérrez es que caracteriza el régimen político colombiano como democrático en la perspectiva de las definiciones formalistas que se refieren a la interacción de diseños institucionales que conllevan rotación de las élites políticas en el poder, elecciones, prensa libre, parlamento o en general pesos y contrapesos institucionales (Gutiérrez, 2014).

Sin embargo, dice la Comisión: “El conflicto armado interno –de naturaleza política– articuló diversas violencias: desde las disputas por las esmeraldas, pasando por las de las drogas

ilícitas, las de las rentas del Estado, las de los conflictos laborales, urbanos o agrarios y las de la tierra, hasta las de género y las más estructurales, como las asociadas al racismo”⁴.

Lo anterior para señalar, como se desarrollará más adelante, que la existencia de las instituciones formales de la democracia no puede considerarse en el caso de Colombia separada del ejercicio de la violencia, ni tampoco es la violencia ajena a la estructuración del Estado en su expresión nacional, pero sobre todo en sus expresiones territoriales. La articulación entre política y violencia ha formado parte indisoluble del ejercicio del poder en el país, reconociendo en ella tanto la violencia física como la simbólica asociada al racismo, la estigmatización y el patriarcado.

4. Ibid.

“La guerra en Colombia se configuró desde el campo político, y desde ahí se condujo la acción de la fuerza pública. Fue una guerra profundamente racional en la que el uso de la violencia se reguló o desreguló según el logro de objetivos o intereses relativos al poder. En esa medida, fue un juego de interacciones en el que los actores se moldearon mutuamente en una dialéctica incremental de impiedad. Al comienzo, consistió en el enfrentamiento de grupos marxistas o revolucionarios alzados en armas en busca del poder estatal de manera paulatina (acumulando fuerzas) o súbita (insurrección), contra un Estado en formación, dominado por sectores políticos y élites tradicionales que, a pesar de sus contradicciones internas, defendieron el estatus quo a través de un reformismo acotado. El Estado se ha construido en medio de la guerra y su carácter se ha forjado en una fuerte tensión entre legitimidad, legalidad y crimen” (Ibid).

Las expresiones de la democracia violenta

“En la historia comparada con el resto de países del continente, Colombia se destaca por el alto nivel y la persistencia de las armas en la política. Lo que entre nosotros se volvió normal no lo es para el resto. En la violencia política normalizada durante seis décadas, y con la mezcla del narcotráfico, se asesinaron candidatos a la Presidencia y a los distintos cuerpos legislativos así como congresistas, diputados, concejales y alcaldes de distintos partidos y se estigmatizó al adversario hasta el extremo del genocidio político de la Unión Patriótica. En este contexto, el Estado entró a perseguir al comunismo, mientras que los grupos revolucionarios tomaron las armas en la lucha por el poder cuando interpretaron que había razones objetivas que legitimaban la insurrección. Por otra parte, grupos de la sociedad que pedían cambios estructurales por medios democráticos fueron muchas veces reprimidos militarmente por el Estado. La disputa política legítima entre ciudadanos que detentan el poder

y protegen el statu quo, y los que buscan el poder para establecer cambios estructurales, en lugar de hacerse en el debate democrático y concluir en una negociación de intereses razonables, comenzó con armas hasta prolongarse en una guerra de más de medio siglo que no acaba de acabarse”⁵.

El Acuerdo que dio paso al Frente Nacional fue un verdadero pacto de paz entre los principales contendientes y significó, sin duda, un avance de importante magnitud en el establecimiento de la democracia política. De este pacto normalmente se recuerdan las características de democracia restringida en lo político por el monopolio de liberales y conservadores sobre el Estado y el gobierno, que se prolongó por más de 16 años; pero poco se mencionan las otras partes del acuerdo político que contienen en primer lugar la supremacía de la Iglesia Católica en la orientación de la educación y en parte importante de la definición de derechos y libertades, que solo vino a ser modificada a partir de la Constitución de 1991 y ha sido profusamente desarrollada por la Corte Constitucional.

El otro desarrollo, cuyo cuerpo doctrinal y de enfoque de Estado se puede encontrar en el famoso discurso de Alberto Lleras Camargo en el Teatro Patria ante la oficialidad de las fuerzas militares el 9 de mayo de 1958, es el llamado a la disciplina y la reafirmación de su carácter de fuerza no-deliberante, a la par que la entrega a ellas del manejo del orden público, lo que progresivamente iría evolucionando hasta los repetidos discursos de todos los presidentes quienes de diversas maneras afirmaron que las Fuerzas Armadas son la columna vertebral de la democracia. El expresidente Santos, por ejemplo, en el campo de paradas de la Escuela Militar José María Córdova, en ceremonia de relevo del Alto Mando Militar y refiriéndose a esa ceremonia, señalaba en 2011 que “es una ceremonia que fortalece y ratifica nuestros valores democráticos, el papel que juegan las Fuerzas Armadas como columna vertebral de nuestra democracia”⁶.

5. <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>.

6. <https://bapp.com.co/archivos/1.03.0396.pdf>.

Esa comprensión de las Fuerzas Militares les ha dado en el transcurso de las últimas seis décadas más poder, más recursos y más relevancia de la que normalmente tienen en una democracia consolidada. Para ello, desde el discurso del Teatro Patria referido, las Fuerzas Armadas han tenido el control del Orden Público y la seguridad en todos los tiempos y prácticamente de manera ilimitada durante los periodos del Estado de Sitio propios del artículo 121 de la Constitución de 1886.

Algunos analistas aseguran que la denominada Medalla de Orden Público llegó a ser la medalla más preciada para un miembro de las Fuerzas Armadas, lo que fue reforzado a partir del Plan Colombia mediáticamente con la campaña “Los Héroes en Colombia si existen”. La Comisión lo expresa así:

“Esta delegación del orden público originó también una ambigüedad en el manejo de los conflictos sociales, dado que bajo este concepto se cubre desde un ataque armado hasta una huelga. En la Constitución de 1886, la noción de «orden público» estuvo ligada a los principios de la regeneración, que implantó un orden social basado en la exclusión de los contrarios políticos y en la persecución de todo lo que pudiera ser visto como protesta social”⁷.

Tenemos entonces una democracia actuando formalmente de manera ininterrumpida desde 1958 y, sin embargo, una conducta autoritaria y represiva por parte del Estado y un predominante tratamiento violento de los diversos conflictos, incluyendo la protesta social legítima. Para la Comisión, si bien una parte importante de esa primera paz política, la del Frente Nacional, permitió la consolidación de la democracia formal y aun de algunos procesos de reconciliación,

“El fin del Frente Nacional supuso la esperanza del cambio y mayor democracia. Sin embargo, la confrontación se siguió alimentando de la intolerancia y la falta de canales para la concertación. Para 1978 la violencia ya tenía rostro de guerra. Se pasó de conflictos armados

residuales en algunas regiones a un conflicto armado interno de carácter nacional. Este año ocurrió uno de los mayores cierres del sistema: el Gobierno permitió, bajo el Estatuto de Seguridad, la violación a los derechos humanos con métodos similares a los de las dictaduras que regían en el Cono Sur. Sectores de la izquierda tomaron una decisión igualmente desproporcionada: preparar la insurrección para la toma del poder. Pero en esa lucha por el poder estaba emergiendo un actor que cambió la dinámica del conflicto armado interno: el narcotráfico. Para 1982 era claro que, si no se paraba la guerra, Colombia se desangraría”⁸.

En el entretanto, esa consolidación ininterrumpida de gobiernos elegidos y expresiones diversas de la institucionalidad democrática no necesariamente apuntan al desarrollo de un factor esencial de la democracia, el sometimiento de los militares a los civiles. De hecho en el caso colombiano los déficits de control civil sobre los militares puede deberse a dos razones distintas, pero probablemente combinadas: por un lado, una suerte de renuncia de los dirigentes políticos y de gobierno a asumir el control civil sobre las fuerzas armadas, básico en una democracia, lo que fue más evidente antes de la Constitución de 1991; y, por el otro lado, un empoderamiento excesivo de las Fuerzas Armadas.

La Comisión en el volumen “No Matarás” lo explica así:

“El Estado colombiano ha sido moldeado para la guerra. Las instituciones, con notables excepciones, actúan en guerra, con marcos discursivos de guerra. Las Fuerzas Militares y de Policía, así como los organismos de inteligencia del Estado, actuaron durante largo tiempo bajo marcos ideológicos que en la práctica se

“Algunos analistas aseguran que la denominada Medalla de Orden Público llegó a ser la medalla más preciada para un miembro de las Fuerzas Armadas.

7. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. No matarás. Relato Histórico del Conflicto Armado Interno en Colombia. Página 86.

8. <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>

convirtieron en una forma de la política. La Guerra Fría se extendió en la mentalidad y el tránsito desde una doctrina de «buscar y destruir» a una centrada en la «protección de la vida» ha sido traumático. En gran medida esto se debe a la conducción política de los gobiernos que ha sido poco diligente, laxa y, en ocasiones, temerosa. En algunos momentos de la historia del conflicto armado interno los gobiernos permitieron que el cuerpo militar actuara bajo doctrinas foráneas, transgrediera los principios de la democracia e incluso se corrompiera en función de obtener resultados y éxitos. Durante la guerra, la fuerza pública se convirtió en un cuarto poder, pero también en una especie de comunidad endógena con áreas opacas, impenetrables, y un espíritu de cuerpo insano. No todo se vale ha sido una lección amargamente aprendida tanto para la Policía (los Pepes) como para las Fuerzas Armadas (ejecuciones extrajudiciales, AUC)”⁹.

Un dirigente político, exministro de Estado, dijo a la Comisión que “los ministros de defensa civiles son ante todo los encargados de hacer lobby en favor de los militares”; y en diversas ocasiones en el Senado, el cual debe

avaluar los ascensos de la alta jerarquía de las fuerzas militares y de policía, han sido desestimadas las consideraciones sobre malos antecedentes en derechos humanos de candidatos a ascensos, debates casi siempre hechos ante la presencia y mirada vigilante no solo de los altos mandos, también de los candidatos a los ascensos.

Pero nuestra democracia no ha sido violenta solamente por cuenta de las caracterís-

ticas del Estado ni por el uso continuado de la represión. Volveremos más adelante sobre este tema.

La complejidad del conflicto colombiano impide que este sea abordado desde una

perspectiva de “los dos demonios”, Guerrilla y paramilitares; o de “los tres demonios” guerrilla, paramilitares y Estado. De allí nace la categoría de entramados que la Comisión desarrolla, cuyo ejemplo más visible y trágico fue la parapolítica, y que en el texto de la Convocatoria a la paz grande se define así:

“Hubo millones de víctimas, pero no porque un día alguien tuviera la idea repentina de salir a matar o a bombardear pueblos. Todo ocurrió en un complejo sistema de intereses políticos, institucionales, económicos, culturales, militares y de narcotráfico; de grupos que ante la injusticia estructural optaron por la lucha armada, y del Estado y las élites que lo gobiernan- que delegó en las Fuerzas Militares la obligación de defender las leyes, el poder y el statu quo. Una confrontación permanente entre quienes eran protegidos y abandonados, entre los que inventaron formas de defensa privada porque no había fuerza pública que los defendiera y los que, apoyados por el Estado, montaron y financiaron las Convivir, con el apoyo de los militares en terreno, y evolucionaron hacia aparatos violentos de masacres y desplazamiento; de campesinos que luchaban por la tierra en la incertidumbre de los títulos; entre narcotraficantes convertidos en paramilitares o parapolíticos y guerrilleros que determinaban quién gobernaba en los territorios y condicionaban al Estado local. Entre administradores de justicia corruptos y jueces íntegros y valientes. Entre proyectos económicos respetuosos del ser humano y otros devastadores de la naturaleza y de la gente. No se pueden establecer causas aisladas. Todo ocurre en un enjambre de instituciones estatales y privadas, de grupos políticos e insurgentes, de decisiones y, finalmente, de millones de víctimas” (ibid.).

Se trató para la Comisión de explicar la guerra como un mecanismo complejo de múltiples aristas y no la salida fácil de definir algo que funcionó de manera automática por encima de los intereses y las decisiones.

“ Nuestra democracia no ha sido violenta solamente por cuenta de las características del Estado ni por el uso continuado de la represión.

9. Ibid.

“No sólo se configuró el Estado en ‘modo guerra’, distintos intereses y actores moldearon su actuación en medio de la guerra y para la guerra; hubo quienes se dispusieron a lograr ganancias económicas y de propiedad exorbitantes en medio de la guerra y lo lograron; también moldearon el carácter y el comportamiento de los partidos y movimientos políticos, facilitaron la acumulación de poder político y simultáneamente negaron tanto la propiedad como el poder político a los principales perdedores de esta guerra, los campesinos, los pueblos étnicos, los hombres y mujeres de los sectores populares.

También la decisión de quienes amparados en las características y actuaciones del Estado y a nombre del “derecho a la rebelión” y de los derechos y necesidades de la población y de las comunidades rurales en particular, han acudido y aun acuden al uso de la violencia como arma política y que en sus actuaciones traspasaron todos las barreras humanitarias y de respeto a la dignidad humana, como aparece con total claridad en el volumen de la Comisión titulado, ‘Hasta la Guerra tiene límites’”.

La relación entre aperturas y cierres de la democracia y el conflicto armado

Mientras en la década del 80 se produjeron importantes reformas democráticas que llevaron a la elección popular de alcaldes y a significativos avances en la descentralización política y administrativa, que disminuyó la concentración del poder político y permitió la emergencia de nuevos actores políticos provenientes del territorio, también determinaron la manera como se desarrolló la guerra. La significativa crisis humanitaria de la década del 80, expresada entre otras formas con los asesinatos de Luis Carlos Galán, Bernardo Jaramillo y Carlos Pizarro candidatos presidenciales; con el genocidio de la Unión Patriótica, el desplazamiento forzado y los ataques de los extraditables, generó una

muy importante preocupación nacional e internacional.

En el caso del asesinato de Carlos Pizarro, recién desmovilizado del M-19, y como una premonición de lo que vendría después, “Castaño dijo que la muerte de Pizarro había sido ordenada por un grupo de notables que señalaban los blancos de la guerra sucia. Interrogado sobre si se trataba de una venganza por el pasado, Castaño respondió: «No es por el pasado, es por el futuro»¹⁰.

El presidente Virgilio Barco dijo en una alocución televisada, en 1989: “Colombia -óigase bien- está en guerra. Esto no es una simple expresión retórica. El país está en guerra contra los narcotraficantes y los terroristas. Ni el gobierno ni el país reposarán hasta no haber ganado esta guerra”. Consciente de lo que esa declaración significaba para los colombianos, agregó: “quienes han declarado la guerra a Colombia sepan que el pueblo colombiano ha asumido el desafío. Que sepan que no retrocederemos ante ningún peligro, que estamos preparados para soportar más tristeza” (ibid). El cierre democrático en marcha.

En 1991, se produjo la apuesta más potente por una apertura democrática en tiempos recientes, junto con la descentralización de mediados de la década del 80: el proceso constituyente y la Constitución de 1991. Esta iniciativa, inicialmente propuesta por el EPL en cabeza de Oscar William Calvo, surge en medio de la crisis humanitaria y abre las puertas a un marco constitucional propio de un Estado Democrático de Derecho.

Sin embargo, el gobierno efectuó el bombardeo a Casa Verde, el mismo día 9 de diciembre de 1990 en que se celebraron las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente, lo que envió un fuerte mensaje a quienes habían

“ En 1991, se produjo la apuesta más potente por una apertura democrática en tiempos recientes, junto con la descentralización de mediados de la década del 80.

10. <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>

quedado por fuera del proceso que se conoce como los acuerdos de paz de los noventa, muy especialmente al ELN y las FARC. Nuevamente la guerra y la democracia política fueron en Colombia dos caras de la misma moneda y una expresión más del débil control civil sobre el accionar militar.

“¿Por qué Gaviria eligió justamente ese día para el bombardeo a Casa Verde? El ex-presidente le dijo lo siguiente la Comisión de la Verdad: ‘Al llegar al Gobierno yo le dije a los militares: quiero que ustedes sepan que no necesitan permiso del Gobierno para entrar a ninguna parte del territorio nacional, aquí no hay zonas vedadas, bien puedan entren donde quieran, si quieren me cuentan, si no quieren, no me cuentan, pero no sigan diciendo que a ustedes no los dejan combatir’”¹¹.

La intención de los sectores más democráticos por avanzar en la perspectiva de apertura de la Constitución del 91 chocaba con la reorganización de la resistencia a esa apertura, como lo mostró la recuperación de terreno por parte del pensamiento conservador, cuyos representantes consiguieron el 30% del Senado en las elecciones que siguieron a la Asamblea Constituyente, incluida la irrupción de los partidos cristianos, y en general el regreso de muchos de los congresistas revocados en el proceso constituyente junto con el inicio de la contrarreforma a los avances democráticos de la Constitución de 1991. Hasta aquí fenómenos previsibles, consecuentes con las reglas de la democracia y el ejercicio del voto popular.

“Sin embargo, lo que vendría después que en un momento la Comisión definió como “el desmadre”, sería la parte más violenta de la guerra colombiana. Hay, dice la Comisión, varias razones principales: “Con la Constitución de 1991 se incorporó a una parte de las izquierdas en el sistema político, pero la consecuencia intrínseca del nuevo pacto fue la ruptura también de las hegemonías partidistas tradicionales. La idea era que para democratizar al país, también era necesario superar el bipartidismo. La década de los noventa comenzó, pues, con

una gran fragmentación política y con un Estado que impulsó la apertura económica sin lograr una gestión incluyente de ella y con consecuencias negativas para muchos sectores sociales, especialmente para los ligados a la tierra y los sindicales. Esto profundizó la descentralización para un Estado que no conocía a fondo su propio territorio y que vivía dos bonanzas: la del petróleo y la de la coca” (ibid.).

Para la Comisión, además de estos factores existen otros tales como

“1) A la competencia política se le sumó una fuerte competencia por las rentas lícitas e ilícitas, lo que se reflejó en las disputas por el poder local. Las guerrillas en particular se disputaron la coca y la minería, y desde los sectores en el poder el incremento en los costos de las campañas incentivó la corrupción. 2) El narcotráfico se consolidó como un actor político-militar que financió y articuló a través del proyecto paramilitar una coalición contra las reformas y la democratización que se derivaban de la Constitución. 3) Una parte del país y de la población continuó excluida del pacto; y las guerrillas se afincaron precisamente en esos territorios marginados para continuar con el conflicto. 4) La guerra contra las drogas avivó el fuego de la violencia. 5) La idea de la paz como el silencio de los fusiles, y no como un proyecto de paz territorial y reconciliación nacional, primó entre las mayorías” (ibid.).

Sin embargo, y a pesar de los avances democráticos consagrados y puestos en marcha por la Constitución del 91 y la descentralización, las guerrillas del ELN y de las FARC-EP seguían considerando la democracia como un imposible y mantuvieron en algunos casos e incrementaron las acciones bélicas en una espiral creciente de violencia que condujo a la parte más cruel de nuestra confrontación. La persistencia en el “derecho a la rebelión” desconoció los avances democráticos y, aunque tuvo eco en algunas organizaciones sociales y de derechos humanos -también en ellas las guerrillas hacían “trabajo ideológico”- marcó de manera significativa la diferenciación en

11. Ibid.

general y la condena en muchos casos por parte de la generalidad de las organizaciones sociales y del movimiento de derechos humanos de la perspectiva de la lucha armada y el levantamiento de los criterios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario tanto desde la perspectiva de su exigibilidad jurídica como desde la perspectiva ética. No abordaremos en este texto un asunto de crucial importancia que la Comisión también aborda como otra consecuencia del conflicto armado, que tiene que ver con las restricciones que este impuso al ejercicio de la democracia y a la estigmatización de las demandas sociales y la movilización y protesta social.

¿Se desprende de lo anterior que estamos condenados a esa “anomalía del orangután con sacoleva” y que el daño producido por la guerra al “ethos democrático” es irreparable?

No estamos condenados a una democracia violenta

Durante los últimos sesenta años, a la par que se desarrollaba esta doble condición de existencia de democracia formal acompañada de diversas expresiones violentas y de una guerrilla como las FARC-EP que se consideró en condiciones de tomarse el poder por la vía armada, también se construyeron las bases para que el país pueda superar esa condición de democracia violenta. Varios son los factores que se pueden identificar.

La institucionalidad democrática y los contrapesos

Colombia ha avanzado en la construcción de institucionalidad estatal, la mayor parte de la cual ha sobrevivido a los embates del conflicto armado, parte de ella construida durante el Frente Nacional. Hasta antes de la Constitución de 1991 la separación de poderes no siempre suficientemente respetada y a veces vulnerada, especialmente por el régimen de Estado de Sitio, ha sido sin embargo muy importante para el funcionamiento de un sistema de contrapesos, particularmente en relación con el acendrado presidencialismo del país. La institucionalidad regional y local,

sobre todo en las ciudades, ha sido al mismo tiempo lugar para un ejercicio de las formas de participación ciudadana y cercanas a lo que podría llamarse un flujo democrático menos violento, (tal vez con la notable excepción de Medellín) sobre todo a partir de mediados de los ochenta que descentralizó política y administrativamente a Colombia. El contraste notorio ha sido en el sector rural y en particular en las periferias del país.

De la misma manera y de forma muy importante en el debate que llevó a la ley 975 o de Justicia y Paz, por primera vez se plantearon los derechos de las víctimas como centrales en la discusión de un proceso de paz, a lo que siguió la aprobación de la ley 1448 de víctimas y restitución de tierras y la creación, por tanto, de una institucionalidad para los derechos de las víctimas y un reconocimiento de la existencia del conflicto armado y de las características de masiva y sistemática violación de los DD.HH y del DIH. El informe así lo reconoce afirmando que “hay que reconocer que en esa dialéctica el sistema de pesos y contrapesos ha sido crucial para que las instituciones no naufraguen.

Algunas de ellas lo han hecho y se aferran a endeble tablas de salvación en medio de la tormenta, pero muchas han servido como defensa o soporte en contra de las violencias del conflicto” (ibid.).

El gran salto se produjo con la Constitución de 1991 que creó la Corte Constitucional, probablemente el avance más importante en el camino de la vigencia del Estado Democrático de Derecho y el mayor contrapeso a los posibles o reales desafueros presidenciales. De hecho, la Constitución disminuyó de manera apreciable el poder presidencial. Con sus ires y venires, pero de gran importancia para el Estado de Derecho y para la grave crisis humanitaria fue la creación de la Defensoría del Pueblo y posteriormente su Sistema de Alertas Tempranas. De lo que se puede

“ Colombia ha avanzado en la construcción de institucionalidad estatal, la mayor parte de la cual ha sobrevivido a los embates del conflicto armado.

hablar es que la institucionalidad de Estado proclive a la democracia estuvo presente y se acrecentó después de la Constitución de 1991, ofreciendo una muralla a la debacle que “el desmadre” auguraba.

La fortaleza de la sociedad civil

Por su parte, la guerra en Colombia con su característica de violación de Derechos Humanos y de infracciones al DIH produjo como consecuencia un vigoroso movimiento de derechos humanos y por la paz que inició prácticas de litigio estratégico y de diplomacia ciudadana, una de cuyas consecuencias fue

el establecimiento en Colombia de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, al tiempo que se desarrollaba un movimiento de paz que lideró grandes esfuerzos en esa dirección y que resistió política y socialmente la salida militar a partir de enarbolar la bandera de la solución política negociada. Esa sociedad civil, llamada en los momentos más aciagos de la violencia “las reservas

democráticas” del país, pagó en muchos casos con persecuciones políticas y judiciales, amenazados y asesinados el activismo por la paz y los derechos humanos. Esas reservas democráticas que se expresaron con tanta fuerza después de los resultados del plebiscito por la paz de 2016, son una razón para considerar que existen fuerzas suficientes en Colombia para revertir esa anomalía.

En el volumen del “No Matarás” este tema se aborda con la pregunta:

“¿Y la sociedad qué? Si bien no se puede decir que esta haya sido una guerra civil en términos de bandos significativos de la comunidad política alzados unos contra otros, sí lo fue en la medida que transcurrió en medio del juego de poder, representaciones e intereses de diferentes personas, grupos y comunidades de la sociedad civil. Esta sociedad no fue un testigo mudo e inerte. Con

diferencias de tiempo, modo y lugar, y por supuesto capacidad de incidencia, el papel de los ciudadanos colombianos fue determinante para elegir entre guerra o paz, entre cierre y apertura de la democracia, entre compasión e indiferencia. Lo primero que se debe reconocer es que los colombianos aprendimos el ejercicio de la ciudadanía a contrapelo de las balas. La fragmentación social, dada por la herencia colonial expresada en el patriarcado, el racismo y el clasismo, entre otras exclusiones, ha sido un caldo de cultivo para que la guerra articulara todo tipo de violencias sociales y estructurales. La guerra fue la mampara para encubrir la intolerancia, el desprecio por el otro y la arrogancia. El Estado en muchos momentos actuó en concordancia con ese orden social excluyente. En otros momentos se elevó a la categoría de Estado de derecho, que ofrece a sus ciudadanos por igual las garantías necesarias para la vida digna. Es una batalla permanente entre el orangután y el caballero de sacoleva. Sin embargo, es claro, nítido, evidente, que el rol de la sociedad civil en todas sus formas ha sido determinante para ponerle fin a la guerra y hacer la paz. Primero que todo, con el voto. El Frente Nacional, la Constitución de 1991 y el Acuerdo de Paz de 2016 fueron posibles por el voto de los ciudadanos.

Un segundo elemento ha sido la participación directa que ha impelido y empujado las reformas. La voluntad política para el cambio y la paz ha sido construida en el debate público y con la movilización social. Paulatinamente, y en idas y venidas, esa ciudadanía que se ejerce de manera directa ha logrado un espacio en la democracia.

Además, hay que llegar a una tercera conclusión: nunca ha sido posible la reforma ni la paz si no concurren a los procesos de cambio, de manera dialéctica, sectores de las élites al tiempo que de la comunidad que busca empoderamiento. La paz en Colombia no se ha logrado nunca sin el concurso de sectores de la sociedad civil que tienen y mantienen privilegios. Ello

“ La fragmentación social ha sido un caldo de cultivo para que la guerra articulara todo tipo de violencias sociales y estructurales.

ha implicado rupturas en el seno de la co-fradía de los poderosos aunque, hay que reconocerlo, poco duraderas”¹².

El acuerdo de la Habana

El Acuerdo de la Habana entre las FARC-EP y el Estado Colombiano, además de lograr el silencio de los fusiles de la guerrilla más antigua del continente, abordó algunos de los núcleos de persistencia del conflicto en Colombia: el problema de la tierra y en general de la ruralidad, de la participación social y política y la protesta social, de las condiciones para la reincorporación política y social de los excombatientes y puso en su centro a las víctimas y sus derechos creando el Sistema Integral para la Paz, con lo que sentó las bases para que sea posible concebir un horizonte democrático sin violencia. Así mismo, el funcionamiento del Sistema Integral para la Paz que se apresta en la Jurisdicción Especial para la Paz a proferir importantes decisiones, además de las ya producidas, que, junto a los avances de los planes regionales de la Unidad de Búsqueda de las Personas dadas por Desaparecidas, demuestran la validez del sistema y las posibilidades de la justicia transicional.

En el volumen No Matarás se afirma en ese sentido que

“La firma del Acuerdo con las FARC-EP en el Teatro Colón representa el cierre de la guerra insurgente y contrainsurgente en Colombia, e incluso en América Latina. A pesar de los reductos del Sendero Luminoso en algunas localidades de la selva amazónica peruana y del denominado Ejército del Pueblo Paraguayo, con la desmovilización y reincorporación de la guerrilla más longeva del hemisferio, la lucha armada cerró definitivamente su ciclo en el continente. Si bien las guerrillas del ELN, que surgieron casi en simultáneo a las de las FARC-EP hace más de cinco décadas, siguen controlando diferentes territorios y economías, el escenario actual tiene atributos distintos a los de una guerra insurgente”¹³.

La integral Implementación del Acuerdo de

la Habana junto con el compromiso demostrado por la mayoría de firmantes de la paz que pertenecieron a las FARC, son un camino cierto para alcanzar el propósito de democracia sin violencia.

Las recomendaciones de la Comisión de la Verdad

A partir de sus hallazgos en un ejercicio muy juicioso, algunos de los cuales están en el presente texto, la Comisión presentó un conjunto de recomendaciones:

“El objetivo de las recomendaciones de la Comisión es contribuir a definir una agenda de futuro para avanzar en un diálogo sobre las transformaciones necesarias en el país y para poner fin a las confrontaciones armadas que persisten, superar los factores de persistencia y contribuir a la reconstrucción de confianza entre la sociedad y las instituciones para avanzar hacia la reconciliación y garantizar la no repetición del conflicto armado” (ibid.).

Esas recomendaciones están centradas en la *construcción de paz* como un proyecto nacional (recomendaciones No. 1 a 7), en la garantía de reparación integral, construcción de memoria, la rehabilitación y el reconocimiento de la *dignidad de las víctimas* y de responsabilidades (recomendaciones No. 8 a 14) consolidar una democracia incluyente, amplia y deliberativa (recomendaciones No. 15 a 27); enfrentar los *impactos del narcotráfico* y de la política de drogas (recomendaciones No. 28 a 29); superar la impunidad de graves violaciones de los *derechos humanos e infracciones al DIH*; judicializar los entramados de criminalidad organizada y corrupción y mejorar el acceso a la justicia local (recomendaciones No. 30 a 38); lograr la seguridad para la paz (recomendaciones No. 39 a 48), la *paz territorial*,

“ El Acuerdo de La Habana entre las FARC-EP y el Estado Colombiano abordó algunos de los núcleos de persistencia del conflicto armado.

12. Ibid.

13. Ibid

(recomendaciones No. 49 a 61) y una *cultura para vivir en paz*, (recomendaciones No. 62 a 66), además de las referidas a la difusión y apropiación del legado de la Comisión.

Ese conjunto de recomendaciones y, sobre todo, su implementación, a lo que se comprometió el presidente Gustavo Petro, tanto en la presentación del Informe de la Comisión como en su acto de posesión, son un buen camino en la consecución de una democracia sin violencia.

El triunfo de Gustavo Petro y la Paz Total

“Que la paz sea posible. Tenemos que terminar, de una vez y para siempre, con seis décadas de violencia y conflicto armado. Se puede. Cumpliremos el Acuerdo de Paz, seguiremos a rajatabla las recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad y trabajaremos de manera incansable para llevar paz y tranquilidad a cada rincón de Colombia. Este es el Gobierno de la vida, de la Paz, y así será recordado.

La paz es posible si desatamos en todas las regiones de Colombia el diálogo social, para encontrarnos en medio de las diferencias, para expresarnos y ser escuchados, para buscar a través de la razón, los caminos comunes de la convivencia. Es la sociedad toda la que debe dialogar sobre cómo no matarnos y sobre cómo progresar. En los diálogos regionales vinculantes convocamos a todas las personas desarmadas, para encontrar los caminos del territorio que permitan la convivencia. No importa los conflictos que allí allá, se trata precisamente de evidenciarlos a través de la palabra, de intentar sus soluciones a través de la razón. Es más democracia, más participación lo que propongo para terminar con la violencia.

Pero convocamos, también, a todos los armados a dejar las armas en las nebulosas del

pasado. A aceptar beneficios jurídicos a cambio de la paz, a cambio de la no repetición definitiva de la violencia, a trabajar como dueños de una economía próspera pero legal que acabe con el atraso de las regiones.

Para que la paz sea posible en Colombia, necesitamos dialogar, dialogar mucho, entendernos, buscar los caminos comunes, producir cambios.

Claro que la paz es posible si se cambia, por ejemplo, la política contra las drogas, por ejemplo, vista como una guerra por una política de prevención fuerte del consumo en las sociedades desarrolladas”¹⁴.

En el texto citado, en el conjunto de su discurso de posesión y en algunas de las acciones desarrolladas hasta ahora por el gobierno Petro, se encuentran los principales asuntos que deben ser transformados, pero ante todo una fuerte voluntad política para abordarlos desde la perspectiva de la Paz Total. La firma de la ley llamada de la Paz Total, los acercamientos con las organizaciones insurgentes y con los principales agentes organizados generadores de violencia, la construcción participativa del Plan Nacional de Desarrollo, el acuerdo con Fedegan para avanzar en la Reforma Rural Integral, como parte de la implementación integral del Acuerdo de Paz, los cambios en la política antidrogas, que van más allá de lo contemplado en el Acuerdo y particularmente la disminución de la importancia y visibilidad pública de las Fuerzas Militares, así como los pasos hacia la transformación de la Policía Nacional, son señales prometedoras en la dirección a la plena vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho.

Finalmente, y no de una menor importancia está el respaldo que para la paz de Colombia reitera la comunidad internacional, tanto los países amigos como el Sistema de Naciones Unidas.■

Referencias

Gutiérrez Sanín, Francisco (2014). *El orangután con sacoleva*. Bogotá: Universidad Nacional, IEPRI.

14. <https://cuestionpublica.com/discurso-de-posesion-gustavo-petro/>

Una mirada a la Jurisdicción Especial para la Paz desde los derechos de las víctimas

Gustavo Gallón
Director de la Comisión Colombiana de Juristas

Juan Ospina
Asesor Jurídico de la Comisión Colombiana de Juristas

La Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) ha acompañado la confección, estructuración y funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz. En las múltiples publicaciones en esta materia hemos dado cuenta, desde enfoques comprensivos y críticos, de las oportunidades, desafíos y dilemas que ha enfrentado y enfrenta el proceso de lucha contra la impunidad para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Por esa razón, pasados cinco años desde la confección constitucional de la JEP, el presente escrito tiene como propósito presentar una mirada socio-jurídica sobre el tránsito funcional de dicha Jurisdicción a partir de los derechos de las víctimas.

La consolidación constitucional y legal de la JEP

La reforma constitucional tramitada en el Congreso de la República en el año 2017, aprobada por medio del acto legislativo 01 de dicho año¹, incorporó a la Constitución Política veintinueve disposiciones con el propósito de poner en funcionamiento un robusto sistema de justicia transicional para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado interno, incluyendo aquellas impactadas por

las extintas FARC-EP, a la verdad, justicia, reparación y no repetición. Dicho sistema, único en su confección, tanto por su origen como por su estructura, se consolidó materialmente con la creación de tres nuevas instituciones estatales y el desarrollo de múltiples alternativas de paso y cruce de las pretensiones, aspiraciones, expectativas, garantías y derechos vinculados con procesos y procedimientos por adelantar.

Dicha reforma constitucional, apoyada con algunos matices por la CCJ en el trámite de revisión constitucional², fue avalada casi totalmente por la Corte Constitucional por medio de la sentencia C-674 de 2017 en la que se señaló, en coherencia con lo establecido en la sentencia C-579 de 2013 con ocasión de una acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por la CCJ, que “el deber del Estado social y democrático de derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad y de las víctimas es un elemento definitorio de la Carta Política”.

Una cláusula importante de dicho acto legislativo fue el artículo transitorio 15 en el que se estableció que la JEP entraría en funcionamiento a partir de la aprobación de la reforma, lo que ocurrió el 4 de abril de 2017, sin necesidad de ninguna norma de desarrollo, es decir,

1. En el trámite de dicha reforma en el Congreso de la República, la CCJ tuvo la oportunidad de presentar un documento de análisis e intervenir en la audiencia pública en el Senado de la República, llamando la atención sobre la necesidad de que se concediera autonomía constitucional a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, como ocurría con la JEP y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición (artículo transitorio 3); la importancia de robustecimiento de las cláusulas de garantía del derecho a una reparación integral a las víctimas (artículo transitorio 17); y la necesaria eliminación de las restricciones y limitaciones a la competencia de la JEP respecto de los integrantes de la Fuerza Pública y de terceros (artículos transitorios 19, 21, 22 y 23).
2. La CCJ solicitó que se declarara la inconstitucionalidad de los artículos transitorios 21, 22 y 23 del mencionado acto legislativo, referidos al tratamiento diferenciado para integrantes de la Fuerza Pública, por no tener conexidad material con el Acuerdo Final de Paz, es decir, no derivarse del mismo.

sin que fuera necesario esperar la aprobación posterior de las normas de procedimiento de la Jurisdicción. Así, desde el primer momento la Secretaría Ejecutiva de la JEP tuvo la posibilidad de iniciar las gestiones para la puesta en marcha de la Jurisdicción.

A partir de ese diálogo, la CCJ emprendió la publicación de reflexiones y análisis sobre la consolidación normativa y el funcionamiento de la JEP desde un enfoque basado en los derechos de las víctimas en una serie especial denominada “Las víctimas en el centro del Acuerdo”, iniciando con el texto “La participación de las víctimas en el Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición”³ en marzo de 2017, y continuando con la trilogía: “La Integralidad como garantía de no repetición”⁴, “Promover la garantía y exigir los derechos: guía para profesionales en el Sistema Integral de Verdad, Justicia Reparación y No Repetición”⁵ y “Una oportunidad para nuestros derechos”⁶ en noviembre de 2017.

En el mismo periodo, la CCJ acompañó las discusiones legislativas sobre el proyecto de reglas de procedimiento y el proyecto de ley estatutaria de funcionamiento de la JEP, consolidadas posteriormente en las leyes 1922 de 2018 y 1957 de 2019, respectivamente. Tanto la redacción de las normas como sus discusiones en el Congreso de la República fueron objeto de permanentes pronunciamientos de la CCJ bajo un enfoque de protección de los derechos de las víctimas. Igualmente, la CCJ acompañó la aprobación de la ley estatutaria, se opuso a las objeciones del Presidente de la República sobre el proyecto e intervino ante la Corte

Constitucional para proteger su contenido, siempre a partir de la premisa de tener a las víctimas en el centro, como propósito esencial, de la justicia transicional.

Luego, con ocasión de la aprobación de la ley 1922 de 2017, la CCJ, junto a Dejusticia, demandó algunas normas consideradas como “micos” aprobados por el Congreso de la República. La acción pública de inconstitucionalidad logró, a partir de la decisión de la Corte Constitucional por medio de la sentencia C-112 de 2019, eliminar de la mencionada ley los siguientes aspectos:

La expresión “[e]n consecuencia, en ningún caso les serán aplicables los numerales 2, 3 y 8 del presente artículo”, del apartado final del párrafo 2 del artículo 11 y el artículo 75 de la Ley 1922 de 2018, por vicios en su formación, que disponían un trato preferencial sobre la verdad en casos de actuaciones contra exintegrantes de la Fuerza Pública, en detrimento de los derechos de las víctimas. En concreto, las normas impedían que la JEP describiera la estructura, el funcionamiento, los móviles y el plan criminal de los crímenes cometidos por los integrantes de la fuerza pública, así como investigar los crímenes por un tiempo indefinido. Las expresiones “verificará” y “no” contenidas en el artículo 54 de la ley 1922 de 2018, referidas al trámite de extradición a cargo de la JEP, para salvaguardar las competencias constitucionales de dicha Jurisdicción en la materia.

Además, para efectos de la integración normativa correspondiente en el trámite de extradición, la acción pública y la sentencia de la Corte establecieron que sobre el artículo 502 de la Ley 906 de 2004 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”, la Corte Suprema de Justicia debe ponderar tres elementos: i) la obligación del Estado de investigar y juzgar las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, par-

“Desde el primer momento la Secretaría Ejecutiva de la JEP tuvo la posibilidad de iniciar las gestiones para la puesta en marcha de la Jurisdicción.

3. Disponible en: https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=59

4. Disponible en: https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=60

5. Disponible en: https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=62

6. Disponible en: https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=61

tualmente a los máximos responsables de los crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra cometidos de manera sistemática; ii) los objetivos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición dirigidos a la protección de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición y iii) los principios derivados de las normas internas y de los compromisos adquiridos internacionalmente por Colombia aplicables a la extradición.

El recuento realizado comprende el ámbito constitucional y legal que consolidó normativamente la JEP. Durante dicho período la CCJ además publicó los textos “El rol de las entidades territoriales en la implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”⁷ y “Desafíos y oportunidades del SIVJNR”⁸, este último producto de la consolidación de ocho guías expedidas durante los años 2018 y 2019 así: “El cumplimiento del deber de investigar las violaciones de los derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario en la Jurisdicción Especial para la Paz”; “La satisfacción de los derechos de las víctimas: el reto de la JEP; y sus comparecientes”; “Labor humanitaria de búsqueda de los desaparecidos en Colombia”; “El deber de transparencia y rendición de cuentas en la justicia transicional: recomendaciones para la JEP y la UBPD”; “La reparación integral para la construcción de la paz como componente esencial del SIVJNR”; “Buscar a los desaparecidos: una labor compartida”; “Desafíos y oportunidades para la reparación integral en la JEP”; y “Garantías para la no repetición”. Con base en el marco normativo mencionado, a continuación se presentará el funcionamiento de la JEP a partir del conocimiento de los crímenes y el procesamiento de los responsables que se ha dado hasta junio de 2022.

El funcionamiento de la JEP a partir de los macrocasos

En noviembre del año 2019 se inició el funcionamiento del “Observatorio sobre la JEP” de la CCJ con el apoyo de la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ, por su sigla en alemán). Su objetivo general ha sido ofrecer a las víctimas y a la sociedad civil información actualizada sobre los procesos que adelanta la JEP e insumos útiles para el litigio y la incidencia ante la JEP. Para tal efecto, desde el Observatorio se han analizado los procesos y las decisiones de la JEP a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho constitucional y legal, considerando los avances, retrocesos y retos identificados en el funcionamiento de la JEP.

Hasta julio de 2022, el Observatorio ha publicado cincuenta y ocho boletines en la página web www.coljuristas.org/observatorio_jep. A partir de los primeros 25 boletines, la CCJ publicó el libro “Superando el dilema de la participación. El funcionamiento de la JEP desde un enfoque basado en los derechos de las víctimas”⁹. El proceso de aplicación del método de observación sobre la JEP ha permitido conocer sus retos y desafíos, a partir de una perspectiva de análisis sujeta a los intereses y derechos de las víctimas. No obstante, esta perspectiva no ha sido únicamente analítica, derivada de la observación, sino práctica a partir de la representación judicial de las víctimas que ha realizado la CCJ en los distintos macrocasos y situaciones que ha abierto la JEP.

En los cinco años de su funcionamiento, la JEP ha priorizado y conocido los siguientes casos:

“Desde el Observatorio se han analizado los procesos y las decisiones de la JEP a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho constitucional y legal.

7. Disponible en: https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=64

8. Disponible en: https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=63

9. Disponible en: https://coljuristas.org/centro_de_documentacion/documento.php?id_doc=644

Caso	Hechos más destacados
Caso No. 01 Toma de rehenes y otras privaciones graves de la libertad	Apertura del caso: Auto 002 del 4 de julio de 2018 Universo estimado de víctimas: 21.396 víctimas Hechos victimizantes: 21.396 hechos Víctimas acreditadas ante la JEP: 3.204 Comparecientes vinculados mediante auto: 114 comparecientes Autos de determinación de hechos y conductas: 1 auto
Caso No. 02 Prioriza la situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño)	Apertura del caso: Auto 004 del 10 julio de 2018 Hechos victimizantes: 3.000 hechos Víctimas acreditadas ante la JEP: 158 víctimas individuales y 11 sujetos colectivos integrados por 105.110 personas Comparecientes vinculados mediante auto: 70 comparecientes
Caso No. 03 Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado	Apertura del caso: Auto 005 del 17 de julio de 2018 Hechos victimizantes: 6.402 hechos Víctimas acreditadas ante la JEP: 1.444 víctimas individuales Comparecientes vinculados mediante auto: 508 comparecientes Autos de determinación de hechos y conductas: 2 autos
Caso No. 04 Situación territorial de la región de Urabá	Apertura del caso: Auto 040 del 11 de septiembre de 2018 Hechos victimizantes: 3.582 hechos Víctimas acreditadas ante la JEP: 314 víctimas individuales y 138 sujetos colectivos integrados por 43.438 personas Comparecientes vinculados mediante auto: 292 comparecientes
Caso No. 05 Situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca	Apertura del caso: Auto 078 del 8 de noviembre de 2018 Hechos victimizantes: 4.787 hechos Víctimas acreditadas ante la JEP: 115 víctimas individuales y 138 sujetos colectivos integrados por 178.149 personas Comparecientes vinculados mediante auto: 107 comparecientes
Caso No. 06 Victimización de miembros de la Unión Patriótica	Apertura del caso: Auto 027 del 26 de febrero de 2019 Hechos victimizantes: 8.550 hechos Víctimas acreditadas ante la JEP: 222 víctimas individuales y 3 sujetos colectivos Comparecientes vinculados mediante auto: 14 comparecientes
Caso No. 07 Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado	Apertura del caso: Auto 029 del 1 de marzo de 2019 Universo estimado de víctimas: 18.667 víctimas Hechos victimizantes: 18.667 hechos Víctimas acreditadas ante la JEP: 293 víctimas Comparecientes vinculados mediante auto: 63 comparecientes

Elaboración basada en el Boletín 45 del Observatorio de la JEP y el reporte estadístico de la JEP a corte de junio de 2022 ¹⁰

En los casos mencionados, basados en la aplicación de la técnica de observación y la labor de representación judicial de las víctimas ante la JEP, la CCJ ha recopilado una experiencia interesante y permanente de reflexión

basada, entre otros, en la narrativa vinculada al aparente dilema entre celeridad y participación, así como en la comprensión de los derechos a partir de su exigibilidad en el marco de los procesos y procedimientos ante la JEP.

10. Reporte estadístico disponible en: <https://www.jep.gov.co/jepcifras/JEP%20en%20Cifras%20-%20julio%20%20de%202022.pdf>

En marzo de 2022 la JEP informó que concentraría su labor en tres líneas de investigación, así: i). Concentración nacional de crímenes cometidos por las extintas Farc-EP; ii). Crímenes cometidos por miembros de la fuerza pública, otros agentes del Estado o en asociación con grupos paramilitares y terceros civiles; y iii). Concentración de crímenes cometidos contra Pueblos y Territorios Étnicos en algunos territorios ilustrativos. Posteriormente, en julio de 2022 la JEP anunció la apertura de un Macrocaso 010 denominado “Crímenes no amnistiables cometidos por miembros de las extintas Farc-EP por causa, con ocasión, o en relación directa o indirecta con el conflicto armado colombiano” en el que se estudiarán tres patrones de crímenes: a) homicidios, masacres, desapariciones forzadas, desplazamiento forzado y violencia sexual como partes de un patrón de control social y territorial; b) el uso de medios y métodos ilícitos de guerra y otros crímenes cometidos en el desarrollo de las hostilidades; y c) el sicariato y atentados con explosivos en las ciudades por parte de las redes urbanas. Adicionalmente, la JEP anunció que próximamente abrirá los macrocasos 08, sobre los graves crímenes cometidos por la fuerza pública en asocio con estructuras paramilitares y otros agentes del Estado; el macrocaso 09, sobre los crímenes cometidos en contra de pueblos y territorios étnicos; y el macrocaso 11, sobre la violencia sexual y otros crímenes motivados por el género, sexo, orientación o identidad de género de la víctima en el marco y con motivo del conflicto armado.

Así, la CCJ ha resaltado permanentemente en sus análisis los esfuerzos y retos de la JEP en el respeto a las garantías de participación de las víctimas en los distintos procedimientos que adelanta. Para ello se ha tenido en cuenta el carácter novedoso de la JEP, es decir, la ausencia de antecedentes de operación, lo que conduce a una actitud dialogante con la sociedad civil para ir aprendiendo en la medida en que se va avanzando en las gestiones de lucha contra la impunidad. Un ejemplo de dicho diálogo es la expedición del manual para la participación de las víctimas, analizado por medio de los boletines 28, 29, 30 y 37 del Observatorio de la JEP¹¹, abordando el origen del manual, la acreditación de las víctimas, las circunstancias concretas de participación, la relación con las gestiones de priorización de casos y situaciones, la relación con los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, y las barreras o los desafíos prácticos para la participación.

El referido Manual es un instrumento importante para la participación de las víctimas y sus representantes judiciales en la medida en que determina las condiciones prácticas para ser parte de los procedimientos y puede seguir siendo discutido para su ajuste a partir de la experiencia de las Salas y Secciones en el avance de sus actuaciones. Así, como se señaló en el Boletín 28 del Observatorio de la JEP, el Manual es un insumo valioso porque sistematiza las oportunidades de participación de las víctimas en los procesos ante las distintas Salas y Secciones, ofreciendo una mirada que integra y articula el rol de las víctimas en los diferentes escenarios ante la JEP, clarificando las opciones de participación y sus dudas, así como unificando las metodologías y buenas prácticas en la materia. No obstante, el Manual debe ser actualizado y ajustado periódicamente en la medida en que el funcionamiento y la práctica judicial vayan

mostrando nuevos enfoques y dinámicas, así como nuevas aplicaciones prácticas de sus metodologías y criterios de trabajo.

Otros aspectos importantes analizados sobre el funcionamiento de la JEP, desde el Observatorio, son el acompañamiento psicojurídico a las víctimas, la participación de las víctimas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en las actuaciones de la JEP y los derechos de las personas adultas mayores en dicha jurisdicción. Además, se han brindado consideraciones sobre las contribuciones, las condiciones y la satisfacción de los derechos de las víctimas por parte de los comparecientes; los reconocimientos de verdad y responsabilidad de los comparecientes ante la JEP, así como sobre los aportes a la verdad de agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública y de terceros civiles.

Finalmente, se han analizado los elementos procedimentales, de competencia y de responsabilidad del funcionamiento de la JEP desde un enfoque basado en los derechos de las víctimas, abordando asuntos sobre los comparecientes, la acreditación de las víctimas y el procedimiento adversarial en la JEP con labores a cargo de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP. Un asunto clave han sido los análisis de ciertas decisiones de la JEP.

Por ejemplo, el Auto 019 de 2021 proferido por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR) de la JEP en el marco del Caso No. 01 “Toma de rehenes y otras privaciones graves de la libertad”, antes conocido como “Retención ilegal de personas

“La CCJ ha resaltado permanentemente en sus análisis los esfuerzos y retos de la JEP en el respeto a las garantías de participación de las víctimas.

11. Los boletines se encuentran en orden secuencial en: https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=189, https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=190, https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=191 y https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=202.

por parte de las FARC-EP”, sobre las oportunidades de participación de las víctimas y el reconocimiento de sus pretensiones.

Consideraciones finales

La labor de acompañamiento a la confección, estructuración y funcionamiento de la JEP ha permitido cimentar una mirada socio-jurídica sobre el tránsito funcional de dicha Jurisdicción a partir de los derechos de las víctimas. Tanto las labores de observación como las de representación judicial de las víctimas frente a todos los actores responsables de crímenes de competencia de la JEP han permitido una reflexión permanente sobre los desafíos y oportunidades de la labor práctica de administración de justicia transicional a cargo de dicha institución.

Para tal efecto, ha sido clave entender que el enfoque en los derechos de las víctimas es la hoja de ruta de la observación, de los

análisis y de la forma en que se presenta la información evaluada, basada en perspectivas socio-jurídicas sobre el funcionamiento de la JEP desde los derechos de las víctimas. La identificación de brechas y posibilidades de mejora en el funcionamiento de la JEP, como la que produjo la presentación de recursos contra las decisiones que limitaban la participación de las víctimas en las audiencias de versiones voluntarias y de reconocimiento de los comparecientes, ha sido un campo fértil del permanente análisis de la operación práctica de la JEP. Además, la presentación de recomendaciones, críticas y sugerencias sobre el funcionamiento de la

JEP, a partir del abordaje en cada Boletín publicado por el Observatorio de la JEP de la CCJ, ha permitido sopesar los retos y las oportunidades de las distintas aproximacio-

nes, así como generar diálogos con multiplicidad de abordajes en la aplicación práctica del propósito de centralidad de los derechos de las víctimas.

El proceso de consolidación constitucional y normativa de la JEP contó con una permanente intervención por parte de la CCJ como organización de la sociedad civil y centro de conocimiento en materia de derechos humanos en el país. Las intervenciones ante el Congreso de la República, la Corte Constitucional y la opinión pública se enfocaron en promover condiciones adecuadas para la satisfacción de los derechos de las víctimas y, en particular, garantías procesales, sustanciales, probatorias y de acceso para la participación de las víctimas en las distintas actuaciones de la JEP. Esas intervenciones requirieron un conocimiento específico y una distancia reflexiva frente al funcionamiento de la JEP.

Además, la reflexión permanente, basada en evidencia y consolidada en publicaciones y en boletines periódicos, ha permitido comprender el proceso de generación de conocimiento y de aprendizaje que la propia Jurisdicción ha tenido de sus capacidades. El funcionamiento de la JEP a partir de los macrocasos permite conocer el alcance de la actuación de la JEP en estos cinco años de lucha contra la impunidad, estando cerca de dictar sus primeras sentencias de responsabilidad y sanción sobre los responsables de violaciones de los derechos humanos, crímenes de lesa humanidad y de guerra.

El propósito de relatar la historia de consolidación y funcionamiento de la JEP es reconocer su actuación y resaltar el rol de la sociedad civil, como el que podemos evidenciar desde la CCJ. La narrativa vinculada con las expectativas de la justicia transicional se prueba en la medida en que avanza el funcionamiento de la JEP. La satisfacción de los derechos de las víctimas es la medida del éxito de la JEP y deseamos que esta sea complementada por la promoción de garantías para la no repetición, a partir de la integridad del Sistema creado. ■

“El proceso de consolidación constitucional y normativa de la JEP contó con una permanente intervención por parte de la CCJ como organización de la sociedad civil.



Internacional

Jaime Zuluaga
Camilo González Posso
José C. Ugaz Sánchez-Moreno

¿Una nueva era en las relaciones Colombia EEUU?

Jaime Zuluaga Nieto

Profesor
Emérito de las
Universidades
Nacional de
Colombia y
Externado
de Colombia.
Director Revista
Foro

La llegada de Gustavo Petro a la Presidencia y de Francia Márquez a la Vicepresidencia, de la mano del Pacto Histórico, marca un punto de inflexión en la historia política del país, con amplias repercusiones nacionales e internacionales. Por primera vez en nuestra bicentennial historia republicana están a la cabeza del Estado dos líderes que no provienen de las tradicionales clases dirigentes del país ni de sus partidos políticos Liberal y Conservador.

Gustavo Petro es un exmilitante del M19, movimiento insurgente de amplia incidencia política tanto en la dinámica de la guerra interna en los años setenta y ochenta, como en la construcción de la paz. Esta organización fue pionera en la mutación de guerrillas en movimientos políticos legales: en 1990, mediante una exitosa negociación política con el gobierno de Virgilio Barco, abandonó el camino de la guerra y se convirtió en la Alianza Democrática M19 -ADM19. La trayectoria política de Petro está asociada a este tránsito de las armas a la política legal, a la lucha por la transformación democratizadora de la sociedad y a la búsqueda de la justicia social como elemento consustancial de la construcción de paz.

Francia Márquez es una reconocida lideresa social, de origen popular, afrodescendiente, feminista, ambientalista, defensora de derechos humanos. Su liderazgo se consolidó en medio de la continuidad de la guerra interna y de

múltiples formas de violencias, de la existencia de unas estructuras económicas y sociales que reproducen y acentúan la desigualdad y la pobreza, de los efectos arrasadores de un modelo de desarrollo extractivista y de patrones culturales dominantes patriarcales y racistas.

La inconformidad social, manifiesta en la polifonía de voces que se expresaron en los paros nacionales de 2019 y 2021, recogida parcialmente por la coalición del Pacto Histórico¹, hicieron posible la convergencia de estos liderazgos. En las consultas interpartidistas, celebradas el 13 de marzo de 2022, para definir candidatos a la presidencia de la república, el Pacto Histórico obtuvo la más alta votación, cerca de seis millones de votos, de los cuales 4.495.831 por Gustavo Petro y 785.215 por Francia Márquez. En las elecciones presidenciales la fórmula Petro & Francia obtuvo 11.281.013 votos, el 50.44%, dando origen al punto de inflexión histórica al que hemos hecho referencia.

En “Colombia potencia mundial de la vida, Programa de Gobierno 2022-2026”, carta de navegación del nuevo gobierno, se plantea que

“Llegó la hora de cambiar. Colombia será Potencia Mundial de la Vida mediante un Pacto Histórico que de manera urgente concrete un nuevo contrato social para el buen vivir y el vivir sabroso con todas las diversidades de la nación para entrar por fin en una era de paz cuyo rostro sea una democracia multicolor, expresión de los mandatos ciudadanos, que haga realidad la

1. La coalición política está integrada por diversos movimientos y partidos políticos, entre los que se cuentan Colombia Humana, el Polo Democrático Alternativo, la Unión Patriótica-Partido Comunista, el Movimiento Alternativo Indígena y Social, el Partido del Trabajo de Colombia, Unidad Democrática y Todos somos Colombia. El 11 de febrero de 2021 se difundió Declaración Política en la que se define como una propuesta progresista, de paz, democracia y bienestar e invita a la conformación de un gobierno de reconstrucción nacional y a la participación en las elecciones para el Congreso con un programa consensuado con los jóvenes, las mujeres, los afrodescendientes, los indígenas, las organizaciones sociales, ambientalistas entre otros. El Pacto Histórico se comprometió con el desarrollo de la Constitución Política de 1991 y la derrota de la política de “odio y exclusión”, así como con la promoción de las reformas agraria, laboral, pensional, de la ley 100, la justicia y un ambicioso paquete ambiental que incluye la defensa de los páramos y los Parques Nacionales, y la proscripción del fracking.



igualdad, una economía productiva que genere riqueza basada en el trabajo y la protección de la casa común.

“Este programa para el cambio, construido desde los territorios y las voces de sus gentes, está concebido como el inicio de una transición, que en lo inmediato hará posible la vida digna, la superación de la violencia y la justicia social y climática, al tiempo que se consolidan las condiciones permanentes para una paz grande que le permita a toda la sociedad colombiana una segunda oportunidad sobre la tierra” (Programa, 2022, p. 6) (La cursiva es nuestra).

Algunas dimensiones de la política exterior en el gobierno del Pacto Histórico

El programa para el cambio tiene incidencias nacionales e internacionales, algunos de sus ejes son intermésticos, cuestión inevitable en el sistema mundo y, mucho más en una época de crecientes y nuevas interdependencias en el contexto de las secuelas de la globalización neoliberal que se impuso desde fines de la pasada centuria y que tuvo efectos destructores en todo el planeta, incluidos los países del norte.

Como lo recuerda Shoshana Zuboff, en *La era del Capitalismo de la vigilancia* (2020), refiriéndose a los efectos de la hegemonía neoliberal, los disturbios que se produjeron en Madrid en mayo, en Londres en agosto y en Nueva York en octubre del 2011, tuvieron su origen en cuestiones relacionadas con la desigualdad y la exclusión derivadas de las políticas neoliberales: “Los términos de referencia en casi todos los estudios -se refiere a las investigaciones sobre el por qué algunos ciudadanos participaron en los disturbios en Londres- apuntan a una misma tendencia: ausencia de oportunidades y de acceso a la educación, marginación, privaciones, injusticias y desesperanzas.” (p. 64). Las inconformidades que alentaron en Colombia las históricas movilizaciones y protestas sociales de 2019 y 2021 en nuestro país, no son diferentes de aquellas que, diez años atrás, conmovieron las capitales de algunos países del Norte. Inconformidades producto del capitalismo y de sus rasgos concentradores de la riqueza, acentuados por la globalización neoliberal. Sostiene Zuboff que, “En muy resumidas cuentas, lo que el extenso estudio de Piketty viene a decir es lo siguiente: el capitalismo no debe consumirse en crudo. El capitalismo,

como las salchichas, tiene que ser cocinado antes, en su caso concreto, por la sociedad democrática y sus instituciones, pues, si no, en crudo, el capitalismo es antisocial” (Ibid.).

El programa de gobierno “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, según su orientación, busca cocinar el capitalismo y, para ello, se ocupa de algunas de las dimensiones que nos articulan al sistema mundo, con propuestas específicas de aspectos que forman parte de la política exterior.

En el capítulo cuarto del Programa, llamado “Democratización del Estado, libertades fundamentales y agenda internacional para la vida”, se sostiene que

“La posibilidad de hacer viable un gran pacto social en Colombia implica la defensa y realización de los principios consagrados en la Constitución Política de 1991. Por eso, en esta transición, proponemos avanzaremos (sic) en la construcción de la paz grande, reinterpretando la democracia y la gobernanza territorial; garantizando la convivencia y una seguridad humana que se mida en vidas, profundizando la democratización del Estado y *proyectando una agenda internacional para la lucha contra el cambio climático, la paz y la dignificación de la diáspora colombiana en el mundo*. [Y agrega que las relaciones internacionales se fundamentarán en] la creación de puentes para la paz, la lucha por la vida y contra el cambio climático y para detener la desaparición de la biodiversidad” (Programa, 2022, pp. 44-48) (La cursiva es nuestra).

Con más claridad y precisión se presentaron estos elementos en el discurso de Gustavo Petro al asumir la presidencia. Allí hay enunciados que arrojan luces sobre la política exterior que seguirá su gobierno.

La paz de Colombia está asociada a la política exterior:

“Para que la paz sea posible en Colombia, necesitamos dialogar [...] producir cambios. [...] Claro que la paz es posible si se cambia, por ejemplo, la política contra las drogas vista como una guerra, llamada la guerra contra las drogas, por una política de prevención fuerte del consumo en las sociedades desarrolladas” (Petro, 2022).

La lucha contra el cambio climático y el desarrollo de la transición energética:

“Que el futuro verde sea posible. El cambio climático es una realidad. Y es urgente. No lo dicen las izquierdas ni las derechas, lo dice la ciencia. Tenemos y podemos encontrar un modelo que sea sostenible económica, social y ambientalmente. [...] Nosotros estamos dispuestos a transitar a una economía sin carbón y sin petróleo, pero poco ayudamos a la humanidad con ello. No somos nosotros los que emitimos los gases de efecto invernadero. Son los ricos del mundo quienes lo hacen...” (2022)

La unidad e integración latinoamericana y caribeña:

“Ya es hora de dejar atrás los bloques, los grupos y las diferencias ideológicas para trabajar juntos. Entendamos de una vez y para siempre que es mucho más lo que nos une que lo que nos separa. Y que juntos somos más fuertes. [...] Si somos poder del conocimiento, si somos poder de la economía, si somos el poder de la vida, si actuamos juntos, la voz de América Latina se escuchará en el concierto de los pueblos del mundo” (2022).

Fortalecer las alianzas Sur-Sur:

“Buscaremos mayores alianzas con África de donde provenimos, buscaremos una alianza de pueblos afros en América, buscaremos que San Andrés sea un centro de salud, cultural y educativo del Caribe antillano; [...] Buscaremos una alianza con el mundo árabe en el camino de transitar hacia las nuevas economías descarbonizadas. Buscaremos juntar nuestra Buenaventura y nuestro Tumaco con el este asiático rico y productivo” (2022).

Me he detenido a destacar algunos elementos de los lineamientos de política exterior del gobierno del Pacto Histórico, en el entendimiento de que son rutas a caminar en el futuro inmediato, sin desconocer que en algunas de ellas ya se está caminando.... Y algunas de ellas, y otras que no he destacado, tienen que ver con las relaciones con Estados Unidos.

Las relaciones Colombia - Estados Unidos

La presencia de un gobierno progresista, de izquierda, por primera vez en nuestra historia republicana, obliga a preguntarse sobre el desarrollo futuro de las relaciones con Estados

Unidos. Colombia es uno de los países del Continente que no había conocido un gobierno de esta orientación. Siempre fuimos gobernados por gobiernos de centro o de derecha y, en términos generales, desde comienzos del siglo XX hasta hoy, nuestra política exterior ha estado dominada por la mirada hacia la “estrella polar” -*respice polum*-, caracterizada por una posición de subordinación a los intereses de Estados Unidos². Pero, además, hemos sido, hasta ahora, el más fiel aliado de los Estados Unidos como lo reiteran Demócratas y Republicanos. ¿Seguiremos siéndolo? ¿Se deteriorarán las relaciones? ¿Se fortalecerán?

Es prematuro aún para aventurar pronósticos diferentes a reconocer la complejidad del escenario, tanto por parte de la situación de los Estados Unidos como la de Colombia. Aunque hay que destacar que las señales iniciales de los dos gobiernos, desde el triunfo de Petro & Francia en junio de este año, han sido positivas.

El complejo contexto estadounidense

El eje de los conflictos se ha desplazado en los últimos años del Atlántico Norte al Asia Pacífico, escenario de la rivalidad entre los Estados Unidos y la República Popular China. Esta rivalidad y la decadencia de la hegemonía estadounidense se desenvuelven en medio de la crisis multidimensional del sistema mundo: económica, ambiental, política, migratoria, entre otras dimensiones, que algunos analistas caracterizan como crisis civilizatoria.

Los Estados Unidos son hoy una potencia en decadencia, frente a China, una potencia en ascenso. La Estrategia de Seguridad Nacional, recientemente dada a conocer por la administración Biden, (Estrategia, 2022) define a China como la potencia rival, la única con capacidad de poner en cuestión el sistema democrático estable y abierto.

China ha ganado en los últimos años una presencia significativa en el conjunto del pla-

neta y, en particular, en América Latina y el Caribe, en contravía de los intereses de Washington. La VI Cumbre de la CELAC, realizada en septiembre de 2021, se caracterizó por el fortalecimiento de las tendencias unionistas entre los países del Continente, la crítica a la Organización de los Estados Americanos (OEA), el rechazo del bloqueo a Cuba por parte de los Estados Unidos y el llamado a la plena reincorporación de Venezuela a los espacios regionales. La hegemonía estadounidense se ha erosionado en la región, y, en contraste, es cada vez mayor la presencia de China. La Cumbre amplió las relaciones con este país mediante el Foro CELAC-China y definió un Plan de Cooperación en materia de seguridad, finanzas, economía, entre otros aspectos. (Tricontinental, 2022).

En estas condiciones es claro que América Latina y el Caribe son hoy un continente en disputa. Para los Estados Unidos sigue siendo su “patio trasero”, un territorio en el que históricamente ha ejercido su influencia hegemónica. Pero, en la primera década de este siglo, gobiernos democráticos de izquierda desafiaron la hegemonía estadounidense. Hoy, de nuevo, gobiernos progresistas, desafían el intervencionismo estadounidense, buscan fortalecer alternativas de integración y de unidad por fuera de la OEA y cuestionan doscientos años de la Doctrina Monroe y la vigencia del TIAR de 1947.

La guerra en Ucrania, desatada por la agresión rusa, agrega un nuevo ingrediente a la compleja situación mundial. Esta guerra sacudió el tablero de la geopolítica y, con ella, asistimos a la confrontación de intereses entre Rusia y los Estados Unidos. Para estos últimos, la situación le ha permitido recuperar parcialmente su influencia en Europa, que la había perdido

“ El eje de los conflictos se ha desplazado en los últimos años del Atlántico Norte al Asia Pacífico, escenario de la rivalidad entre los Estados Unidos y la República Popular China.

1. Afirmación que exige ser matizada. En la segunda mitad del siglo XX el gobierno de Belisario Betancur se acercó al movimiento de los No Alineados. Y además promovió el Grupo de Contadora para la paz en Centro América, como una manera de tratar de frenar el creciente intervencionismo de los Estados Unidos en la región.

por la desastrosa política de la administración Trump y el trato que le dio a sus tradicionales aliados; igualmente, se ha fortalecido política y militarmente a la OTAN, alianza nacida en la época de la Guerra Fría y de la cual los Estados Unidos se desentendieron durante la pasada administración. Hoy ha renacido y se perfila como un instrumento de control territorial y una fortaleza para la presencia estadounidense en el viejo continente. La persistencia de esta guerra tiene una fuerte incidencia en la economía europea y, por esa vía, en la economía mundial.

Los Estados Unidos se han involucrado cada vez más en la guerra en Ucrania. Han aportado ingentes recursos para financiar el esfuerzo militar del gobierno ucraniano, contribuyendo de esa manera a prolongar este conflicto que es, como hemos dicho, una pieza clave en el juego de intereses geopolíticos entre Estados Unidos y Rusia, a la que considera una potencia rival agresiva, pero no comparable a la amenaza que representa China. La región es uno de los territorios por el que se cruzan los intereses de la Franja y de la Nueva Ruta de la Seda. Así las cosas, estamos obligados a preguntarnos si no estamos ante una nueva modalidad de guerra fría y un peligro cierto de confrontación nuclear. En estas condiciones conviene las advertencias de Kissinger hace una década:

“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).

Finalmente, los Estados Unidos afrontan una difícil situación política interna. Viven los efectos de una profunda erosión de la institucionalidad democrática, agravada por la administración Trump con su política de desle-

gitimar los procesos electorales y la frustrada tentativa de impedir la transición presidencial con el asalto al Capitolio en enero de 2021. En algunos Estados de la Unión, gobernados por los republicanos, se ha modificado la legislación electoral para desconocer los derechos de las minorías, lo que ha llevado al presidente Biden a declarar que la democracia estadounidense está en peligro.

Por si eso fuera poco, la administración Biden encara graves problemas de gobernabilidad. En las recientes elecciones para renovación del Congreso los Demócratas perdieron el control de la Cámara, si bien ganaron el del Senado. Situación que compromete el desarrollo de su programa y puede afectar su política exterior, lo que resulta ampliamente sensible para Colombia. Las mayorías republicanas pueden bloquear, eventualmente, políticas orientadas a la cooperación con el gobierno colombiano por tratarse de un gobierno de izquierda, sospechoso de pretender llevar al país a una situación como la de Venezuela, dada la fuerte influencia que tienen sobre el Congreso sectores cubanoamericanos y migrantes venezolanos. Como lo reconoció 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”.

¿Una nueva era en las relaciones con Estados Unidos?

Durante la administración Trump Colombia fue la punta de lanza de la política de EEUU contra Venezuela y Cuba gracias a la afinidad política con el gobierno de Iván Duque. Colombia se prestó al sabotaje de los procesos de integración heredados de los gobiernos progresistas que dominaron la política regional en la primera década de este siglo. En agosto 27 de 2018, la cancillería denunció el tratado constitutivo de UNASUR y anunció el retiro de Colombia “porque UNASUR es una institución que se ha prestado, con su silencio y muchas veces con su complacencia, para que no se denunciaran los tratos brutales de la dictadura de Venezuela a los ciudadanos [...] no podemos seguir siendo par-

te de una institución que ha sido el más grande cómplice de la dictadura de Venezuela”³.

En relación con Cuba, el gobierno colombiano ofreció a los EEUU el pretexto para incluir a Cuba entre los gobiernos que propician el terrorismo, por la negativa a extraditar a la comisión negociadora del ELN en los fallidos diálogos de paz con los insurgentes, señalando que, de no hacerlo, Cuba estaría amparando terroristas. Trump se despidió del Caribe incluyendo a la Isla en la lista de los Estados protectores del terrorismo.

La recuperación de la presidencia de Estados Unidos por los Demócratas en cabeza de Joe Biden alentó expectativas de cambio en el continente. Aunque las expectativas superaron los cambios reales, los pocos que se produjeron no son para nada despreciables: retorno a la diplomacia, al multilateralismo, se alivió la presión en torno a Venezuela y se hizo explícito el compromiso con el acuerdo de paz.

EEUU ha dado un apoyo significativo a Colombia en materia de lucha contra el COVID19 mediante la donación de vacunas. Ha sido parte de la diplomacia de las vacunas como quiera que los primeros y más significativos apoyos llegaron de China con el Sinovac.

En materia de seguridad los EEUU insisten en la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico, la persistencia en las formas tradicionales de la lucha antinarcóticos, aunque abrieron una ventana en este campo: modificaron la política interna combinando la acción represiva con la atención en salud, sin dejar de insistir en que el factor fundamental a controlar es la oferta.

La cuestión migratoria es una de las políticas más sensibles en la relación con América Latina y el Caribe. Colombia es hoy pieza estratégica en las políticas de control de la migración, elemento prioritario en las relaciones con México y el llamado Triángulo del Norte. Por el país pasan migrantes caribeños, venezolanos y la contribución de Colombia en la regularización de los flujos resulta definitiva.

Más allá de estos cambios, hay que recordar que en Estados Unidos las relaciones con Colombia son, desde hace décadas, de carácter bipartidista, dada la importancia estratégica de nuestro país y la tradicional lealtad con las políticas de seguridad y defensa del país del norte. En otros términos, prevalecen los intereses de EEUU y el carácter estratégico de la alianza entre los dos gobiernos se impone. Ese ha sido el resorte de su continuidad.

En la primera etapa de la administración Biden, durante la cual Colombia estaba bajo el gobierno de Iván Duque, los Estados Unidos promovieron un nuevo marco de referencia para las relaciones, la ‘Alianza Colombia’, centrada en las relaciones de seguridad, en la designación de Colombia como aliado por fuera de la OTAN, en derechos humanos y laborales (probablemente resultado de la exigencia del progresismo del senador Sanders), y en la creación de un Fondo Empresarial para inversiones, instrumento para reducir la dependencia de las cadenas de suministro chinas.

Como lo declaró el senador demócrata Menéndez, quien presentó el proyecto de Ley de Alianza Estratégica Colombia-Estados Unidos de 2022, que incluyó la iniciativa de designar a Colombia como aliado importante fuera de la OTAN, lo hizo para “cimentar para los próximos 200 años la relación” con Colombia en una forma “muy significativa”. Estados Unidos tiene actualmente 17 aliados importantes fuera de la OTAN, entre los que se cuentan Argentina y Brasil, designados respectivamente por Bill Clinton en 1998 y por Donald Trump en 2019. Con Colombia, son tres los países latinoamericanos que forman parte de ese exclusivo espacio de seguridad al Atlántico Norte. Desde luego, no se trata de una formalidad, son países claves para la seguridad de

“ La recuperación de la presidencia de Estados Unidos por los Demócratas en cabeza de Joe Biden alentó expectativas de cambio en el continente.

3. Cancillería de Colombia. Colombia oficializó su retiro de Unasur. Disponible en <https://www.cancilleria.gov.co/colombia-oficializo-su-retiro-unasur#:~:text=%E2%80%9CEl%20se%C3%B1or%20Canciller%20de%20la,inform%C3%B3%20el%20Presidente%20Iv%C3%A1n%20Duque>.

la región, bajo el horizonte de las políticas de la OTAN, alianza militar nacida al calor de la guerra fría, que son definidas, en gran medida, por los Estados Unidos.

Llama la atención que durante más de un año después del inicio del gobierno de Biden las relaciones entre Colombia y EEUU parecieran congeladas y súbitamente se descongelaron a comienzos de este año. Muchos analistas atribuyeron ese “enfriamiento” al papel jugado por el partido Centro Democrático, partido del presidente de ese entonces, Iván Duque, en las elecciones presidenciales del 2020 en Estados Unidos en el Estado de la Florida, cuando Donald Trump se jugaba la carta de su eventual reelección. Pero, desde el primer semestre de este año 2022, asistimos a una actividad excepcional en materia de visitas de altos funcionarios estadounidenses del Departamento

de Estado, el Pentágono, el Comando Sur, la USAID. En marzo se concretó la Alianza Colombia y su participación en la OTAN.

Es dable pensar que en el descongelamiento incidieron los cambios en el contexto internacional, así como las perspectivas políticas de Colombia, un país en el que por

primera vez en su historia republicana una fuerza progresista alternativa a los poderes políticos tradicionales se perfilaba como opción de poder. La instauración de un gobierno progresista en Colombia alteraría el tablero político regional. Y si a ello se sumaban las posibilidades de un retorno de Lula en el Brasil, la geografía política del continente plantearía nuevos retos a la decadente hegemonía estadounidense en la región. Y, en efecto, eso fue lo que ocurrió.

Como lo afirmamos al inicio, la llegada de un gobierno progresista, de izquierda en Colombia, plantea interrogantes sobre el futuro de las relaciones con los Estados Unidos, dado el tradicional papel de Colombia como aliado de los Estados Unidos, como “piedra angular” en las relaciones con el continente, como lo ha destacado el secretario de Estado Blinken. Los

interrogantes se afianzaron después de conocerse, en los primeros meses del gobierno de Petro, algunos de los ejes de su política exterior que tienen que ver con las relaciones con Estados Unidos, como son la política de Paz Total, la guerra contra las drogas, la extradición, la lucha contra el cambio climático, la defensa de la cuenca amazónica y la promoción de la unidad latinoamericana.

La política de Paz Total se fundamenta en una concepción integral que tiene que ver con la democratización económica, social y política, las negociaciones de paz con el ELN, la implementación del Acuerdo Final, la política de sometimiento/acogimiento de las organizaciones armadas ilegales y el cambio en la doctrina de las fuerzas militares.

El presidente Petro sostiene que la guerra contra las drogas fracasó y que se impone un replanteamiento en este campo. Y lo hace en un momento en el que los cultivos con destinación ilícita han crecido de manera ostensible, tal como lo revela el último informe de la Oficina de Naciones Unidas en la Lucha contra el Crimen. La propuesta del gobierno es revisar integralmente esta política, en particular el prohibicionismo impuesto por los Estados Unidos, y avanzar en una nueva Convención sobre drogas con una mirada integral sobre el problema y no solamente centrada en la oferta. La posición del gobierno es clara en el sentido de renunciar a las fumigaciones como instrumento de erradicación, y privilegiar el diálogo con las comunidades orientado a definir planes que conduzcan a la transformación sostenible de sus condiciones de vida y no solamente a la sustitución de cultivos.

En relación con la utilización del acuerdo de extradición, el presidente ha planteado que narcotraficante que se someta a la justicia no será extraditado. Si la política de Paz Total funciona, en lo que tiene que ver con el sometimiento/acogimiento por parte de los integrantes de lo que el gobierno llama organizaciones del multictímen, quienes así lo hagan serían procesados y condenados en Colombia y no se autorizaría su extradición. Es uno de los puntos álgidos en las relaciones, en la medida en que Estados Unidos ha sostenido por años que

“ El presidente ha planteado que narcotraficante que se someta a la justicia no será extraditado.

no renunciará a perseguir a aquellos que cometan crímenes contra los Estados Unidos.

En la lucha contra el cambio climático hay sólidas convergencias entre las propuestas de los dos gobiernos. Sin embargo, éste no es un espacio exento de tensiones en lo que tiene que ver con las corresponsabilidades. Como lo ha señalado insistentemente el presidente colombiano, los mayores responsables del cambio climático que amenaza con la extinción de nuestra civilización son los países ricos y, en consecuencia, a ellos corresponde avanzar pronto en la adopción de medidas eficaces para contenerlo.

Igual ocurre con la defensa de la cuenca amazónica, último gran pulmón del planeta, amenazado por la acción depredadora de un modelo de desarrollo que, en aras de la obtención de beneficios, no ha vacilado en comprometer la sostenibilidad de esta gran reserva planetaria. Hay coincidencias, pero hay tensiones y ellas se delimitan en los tiempos para actuar, en los costos por asumir y en las compensaciones a reconocer por los daños causados.

Por último, los Estados Unidos promovieron y sostienen el sistema interamericano, una de cuyas expresiones fundamentales es la Organización de Estados Americanos, OEA. En las últimas décadas, en momentos diferentes, gobiernos latinoamericanos han impulsado procesos de unidad e integración multidimensional, el más significativo de los cuales fue la creación en el 2008 de la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR. Igualmente promovieron -2011- y consolidaron la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC. El gobierno colombiano busca promover procesos de unidad latinoamericana, ampliar las alianzas con los países africanos y asiáticos -*respice similia*- y con China. Este es otro punto de tensiones con los Estados Unidos, celoso como es de preservar su decadente hegemonía en el tradicional patio trasero, denominación a la que ha renunciado la administración Biden.

Estamos ante propuestas de políticas que comprometen elementos estratégicos del programa de gobierno del Pacto Democrático. Fueron formuladas en la Declaración Política del Pacto, incluidas en el Programa de Gobierno y, algunas de ellas, han sido presentadas en escenarios

internacionales como es el caso de la Defensa del Amazonas y la necesaria descarbonización de las economías, sustentadas por el presidente Petro ante la reciente Asamblea General de las Naciones Unidas.

La reacción de los Estados Unidos, una vez se consolidó el triunfo de Petro & Francia, ha sido la de un respetuoso acercamiento. Samantha Power, administradora de Usaid, delegada personal del presidente Biden a la posesión de Petro, declaró que le transmitió al nuevo mandatario “el deseo del presidente Biden de construir sobre nuestra asociación de larga data para promover los valores y prioridades que comparten nuestros países” (El Tiempo, 2022).

Cynthia Arnson, quien fuera directora para América Latina del Wilson Center, muy cercana a Washington, destacó “el énfasis de los encuentros en los puntos en común de la agenda, como el cambio climático, la implementación de los acuerdos de paz, el desarrollo alternativo y la equidad social. Áreas en la que ya se venía trabajando y que son muy cercanas al corazón de Biden y los demócratas” (2022). Elementos cercanos que, al margen de las tensiones, pueden servir de base para la redefinición de agendas bilaterales.

A su vez, el secretario de Estado, Blinken, quien sostuvo un encuentro de más de dos horas con el mandatario colombiano declaró que Estados Unidos apoya el enfoque integral en la lucha contra las drogas: “Tenemos muchos puntos en común en prácticamente todos los problemas que tenemos que abordar. En el combate de las drogas, por ejemplo, apoyamos firmemente el enfoque integral de la Administración”. También destacó que su gobierno viene “invirtiendo en prevención” orientada a “quienes tienen adicciones en nuestros países y en otros sitios para reducir los daños de las drogas ilícitas y para reducir la demanda en particular de los Estados Unidos, que da lugar a tanta actividad delictiva. Este es el enfoque integral que define nuestra alianza a través de cada una de las prioridades compartidas” (Presidencia, 2022).

A su vez el embajador (e) Francisco Palmieri, en entrevista concedida a la revista *Semana* a fines de octubre, reconoció el fracaso de la guerra contra las drogas:

“Con más de 100.000 personas muriendo en Estados Unidos por narcotráfico no puede ser que sea exitoso. Pero la administración del presidente Biden está revisando e implementando mejores programas para controlar ese problema. Entendemos lo que ha dicho el presidente (se refiere a Petro) del fracaso, pero creemos también que con él y el nuevo Gobierno podemos trabajar juntos para atacar este problema”.

Igualmente sostuvo que ambos gobiernos están trabajando en las diferentes decisiones que tomará Petro con respecto al modelo de extradición y que se está conversando en torno a cómo va a funcionar. Eso sí, resaltó que, de detenerse las extradiciones por completo, se afectaría la relación entre ambos países. También se refirió a la renuncia a las fumigaciones y aseguró respetar la decisión de la Corte Constitucional colombiana de prohibir el uso del glifosato, a pesar de que haya reducido el número de hectáreas de cultivos de coca en años anteriores. “El uso del glifosato en aquel momento ayudó a eso. Pero después, por razones de salud, por preocupaciones de cómo se está administrando el problema, las cortes tomaron aquí una decisión”.

Fue consultado también acerca del proyecto de ley que busca legalizar el uso recreativo de can-

nabis para adultos en Colombia. “Sí, nos importa mucho. Pero como han visto, en Estados Unidos están evolucionando las políticas de la legalización del cannabis y se abren ciertas polémicas. No puedo sentarme a decir que Estados Unidos está prohibiendo esa legalización, está ocurriendo en el ámbito de los estados, mientras a nivel federal y a nivel ejecutivo todavía está prohibido”, le aseguró a Dávila. (Infobae, 2022).

Si nos basamos en estas declaraciones y la prudente posición asumida por la administración Biden frente a las políticas y acciones que hasta el momento ha adoptado el gobierno colombiano, podemos decir que todo parece indicar que se están madurando condiciones para una nueva era en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, caracterizadas por una posición de no subordinación a los intereses de éstos y de búsqueda de entendimientos en puntos conflictivos.

Seguramente a ello contribuye el complejo contexto internacional, el debilitamiento de los Estados y la necesidad de recurrir a políticas blandas para tratar de ser eficaces en la defensa de sus intereses frente a un gobierno que, por el momento, trata de ganar espacios de soberanía que no habíamos ocupado en el pasado.■

Referencias

El Tiempo (2022). “¿Cómo serán las relaciones entre Colombia y Estados Unidos?”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/como-seran-las-relaciones-entre-estados-unidos-y-el-nuevo->

Estrategia de Seguridad Nacional del Gobierno Biden – Harris (2022). Disponible en: <https://www.state.gov/translations/spanish/ficha-informativa-estrategia-de-%E2%81%A0seguridad-nacional-del-gobierno-biden-harris/#:~:text=La%20Estrategia%20se%20basa%20en,al%20estilo%20de%20vida%20estadounidense.>

Infobae (2022). “Embajador de los Estados Unidos asegura que si el gobierno Petro para las extradiciones ‘perjudicaría las relaciones’

entre los dos países”. Disponible en: www.infobae.com/tag/francisco-palmieri/

Kissinger, Henry (2012). China, Random House Mondadori. Bogotá.

Petro, Gustavo (2022). “Palabras del presidente de la república al tomar posesión como Jefe de Estado”. Disponible en; <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/palabras-presidente-republica-gustavo-petro-urrego-tomar-posesion-jefe-estado.>

Presidencia de la República de Colombia (2022). Disponible en: https://twitter.com/infopresidencia/status/1577033680429907968?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1577033680429907968%7Ctwgr%5E388e18ec4e2fc307688d3fcf8efd7012e173013b%7Ctwcon%5Es1_&ref_

[url=https%3A%2F%2Fwww.canalinstitucional.tv%2Fnoticias%2Fpetro-blinken-temas-reunion-capitulo-etnico](https://www.canalinstitucional.tv%2Fnoticias%2Fpetro-blinken-temas-reunion-capitulo-etnico)

Programa de Gobierno 2022 – 2026. Colombia potencia mundial de la vida. Disponible en: <https://repositorio.findeter.gov.co/bitstream/handle/123456789/9961/PROGRAMA%20GOBIERNO%202022-2026.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Tricontinental (2022). *Mirando hacia Cina. La multipolaridad como oportunidad para los pueblos de América Latina*. Dossier no 51. Instituto Tricontinental de Investigación Social. Disponible en: <https://thetribcontinental.org/es/dossier-51-multipolaridad-china-latinoamerica/>

Zuboff, Shoshana (2020). *La era del capitalismo de la vigilancia*. Bogotá. Paidós.



Cumbre del clima en Egipto: plata es plata

Camilo
González
Posso
Indepaz

Mientras el canciller alemán en una cumbre sobre la guerra llamaba a la Unión Europea y a los países de la OTAN a un Plan Marshall para reconstruir a Ucrania, en Egipto los países azotados por las catástrofes en curso estaban exigiendo que las potencias causantes de la crisis climática asumieran el pago de la emergencia que solo en Pakistán hoy tiene bajo el agua a 20 millones de personas.

Los expertos del Banco Mundial han estimado que la reconstrucción de Ucrania requiere inversiones de más de 350.000 millones de dólares, sin contar gastos de guerra y los 60.000 millones anuales para el pago de la nómina de funcionarios que está demandando Zelenski a sus aliados. En pocas semanas los países de Europa ya han recogido 39.000 millones de dólares para los pagos de esa nómina en 2023 (DW, 2022a) y siguen emulando para invertir hasta en los negocios de post guerra. De las cifras de gasto de la Federación Rusa en esta guerra de agresión no se habla

en público, pero con seguridad no se queda atrás.

Paradójicamente, en la Cumbre del Clima (COP 27), los países vulnerados por los impactos del calentamiento global están reclamando 300.000 millones de dólares para la reparación de los daños causados entre 2020 y 2022 por las potencias contaminantes, que son las mismas que determinan la guerra en Ucrania y otras doce guerras actuales.

No hay acuerdo en la cifra de reparación de daños en un siglo de emisiones descontroladas de gases de efecto invernadero y de destrucción de especies; desde la Cumbre de Río (1992) hasta ahora las potencias contaminantes, especialmente Estados Unidos y China, se han negado a poner el tema en la agenda y a reconocer formalmente esa deuda. La gran novedad en Sharm el Sheij ha sido que algunos países de Europa – en particular Alemania, Francia y los nórdicos – han aceptado tocar el asunto tolerando que se incluya en la agenda futura con la salvedad de cerrar

toda posibilidad a demandas ante cualquier tipo de tribunal obligante.

Las potencias contaminantes no cumplen los compromisos

El pago por reparación de daños se suma a la decisión establecida desde 1992 y ratificada cada año, que obliga a la lista de países llamados desarrollados, mayores responsables de la crisis climática, a aportar a los países en desarrollo para la mitigación de emisiones y adaptación a la nueva realidad y sus riesgos. En la cumbre realizada en 2010 se definió la contribución a un fondo para apoyar a los países vulnerados con el objetivo de llegar a un mínimo de 100.000 millones de dólares de aportes anuales desde 2020 a 2025. Lo que se ha constatado año a año es el incumplimiento de este compromiso.

Es ilustrativo el balance de aportes al Fondo Verde del Clima que según el último informe está lejos de la meta en cuanto a aportes públicos, limitándose a una cifra acumulada de 10.000 millones de dólares en subvenciones. El informe de finanzas presentado a la COP27 subraya el contraste entre esos recursos destinados al apoyo a los países vulnerados y las necesidades para cubrir los compromisos de carbono neutralidad según las metas a 2030 (SFC, 2022).

En las reuniones preparatorias, y ahora en Sharm el Sheij, los países de África han reclamado el aporte de los fondos multilaterales para la mitigación y adaptación consignadas en los compromisos de contribución nacional de este continente cuyo monto supera los 2.500.000 millones de dólares para lograr las metas a 2030 y 2050 (SCF, 2022, p.115). También se unen las voces desde Latinoamérica que estiman en casi 400.000 millones de dólares esos costos; y los de Asia – Pacífico con una proyección de 3.500.000 millones de dólares.

En esta danza de los millones abundan las proyecciones. Así por ejemplo el PNUMA estima “que los costes de adaptación a los que se enfrentan los países en desarrollo oscilan entre 140.000 y 300.000 millones de dólares al año de aquí a 2030, y 280.000 millones de dólares al año para 2030, y de 280.000 a 500.000 millones de dólares anuales para 2050”. La directora de este Programa de las Naciones Unidas, Inger Andersen, señala que sólo se destinan 133.000 millones de dólares a soluciones basadas en la naturaleza, e indica que “deben tri-

plicarse de aquí a 2030 para alcanzar los objetivos de neutralidad climática, natural y territorial”. Para completar el panorama hay que sumar los cálculos en mitigación (PNUMA, 2022).

Muchas de estas cifras se encuentran en el informe presentado en Egipto por el Comité Permanente de Finanzas (SCF) que tiene el encargo de hacer seguimiento al Plan de Ejecución de la Financiación para el Clima. Ese informe no logra disimular, en medio de disquisiciones sobre metodología y fuentes, el incumplimiento de los compromisos de las potencias contaminantes de pagar por los daños causados y aportar a la mitigación y adaptación en los países vulnerados.

El informe sobre las finanzas para el clima entregado en la COP27 mete en una misma bolsa lo que son aportes no reembolsables al Fondo Verde del Clima, aportes bilaterales, recursos destinados a crédito e inversión desde empresas privadas, para llegar a una suma de aporte anual en 2022 de 40.120 millones de dólares. (SCF, 2022, p.112). De ese total lo que en realidad corresponde a compromisos de aportes al Fondo Verde suma 10.300 millones de dólares, de los cuales han entregado solo 4.100 millones en desembolsos efectivos y pagarés, como muestra el seguimiento que hace la Fundación H. Boll (Schalatek - Boll, 2022, p.4). En la tabla de aportes efectivos no figura Estados Unidos, ni China, ni Rusia.

Los analistas de las finanzas del clima advierten que hay una distancia grande entre los registros de aporte anual, la disposición efectiva de los recursos y lo que llega directamente a los países y poblaciones afectadas. Solo el 20% llega directamente y lo demás es administrado por bancos y agencias multilaterales que elevan escandalosamente los costos de transacción y el pago de tecnócratas, de modo que reducen a menos de la mitad los traslados efectivos.

Deuda soberana y un fondo amazónico - andino

El presidente de Colombia ha propuesto que, como parte del apoyo a las finanzas para la respuesta desde Latinoamérica a los retos del cambio climático, se pacte en los escenarios multilaterales de Naciones Unidas y en el Fondo Monetario Internacional un cambio de pago parcial de la deuda externa por inversiones de adaptación al cambio climático,

en especial con lo que se llama soluciones basadas en la naturaleza.

Esa misma propuesta de canje de deuda por naturaleza tuvo su primera experiencia en 1987 cuando Bolivia logró negociar una porción de su deuda para destinar los recursos a la preservación de la Reserva Beni. Desde los años ochenta se han firmado convenios en varios países, como los de las Reserva Amistad en Costa Rica y para la protección de las Islas Galápagos en Ecuador.

Un Canje de Deuda por Naturaleza consiste en un acuerdo mediante el cual un país en vías de desarrollo que tiene una deuda con otro país se compromete a crear un fondo en moneda local para financiar proyectos que ayuden a conservar sus bosques tropicales, a cambio de la cancelación de una parte de esta deuda (Canje, 2020).

En una línea más radical se ha propuesto la condonación de la deuda externa y se han tenido pronunciamientos como el de la Cumbre de los Pueblos convocada por Bolivia en octubre de 2015 que acordó “Exigir que los países desarrollados acaten la decisión de la ONU sobre los principios relativos a los procesos de Reestructuración de Deuda Soberana, mediante los cuales se eliminan los fondos buitres y el pago de la deuda ilegítima” (Cumbre, 2015).

Las soluciones basadas en la naturaleza incluyen, como recuerda el PNUMA, la preservación, restauración y recuperación de sumideros, como los manglares, bosques, océanos. La preservación y restauración de manglares es importante para la captura de gases de efecto invernadero y sobre todo para preservar ecosistemas y amortiguar impactos asociados al calentamiento y acidificación de los mares. En los océanos el plancton, los corales y todas las especies absorben cerca de la mitad del CO₂ de la atmósfera, y otro tanto hacen los bosques entre los que ocupan un lugar central los amazónicos, los de ecosistemas costeros, andinos y los de las cuencas de los grandes ríos.

La selva amazónica, con sus 5,5 millones de kilómetros cuadrados, tiene el 30% del total de la biodiversidad continental. Durante siglos la Amazonía ha sido un subsistema clave para un equilibrio planetario por su capacidad de absorción de las emisiones de CO₂, metano y otros gases. Pero en las últimas décadas, especialmente la parte sur, está pasando a ser un emisor neto de gases de efecto

invernadero. Más del 20% de la superficie amazónica ha sido deforestada. La dinámica destructiva ha cobrado tal velocidad que algunos estudios indican que en segunda mitad de este siglo la mitad de la Amazonía podría transformarse en sabanas con arbustos, sin el bosque ni la biodiversidad que la caracteriza (National Geographic, 2021). Es un efecto en cadena: por ejemplo, los humedales más secos y la compactación del suelo por la tala pueden aumentar las emisiones de óxido nitroso, otro gas de efecto invernadero. Los incendios para el despeje de tierras liberan carbono negro, pequeñas partículas de hollín que absorben la luz solar y aumentan el calor. La deforestación puede alterar los patrones de precipitación, y secar y calentar el bosque aún más. Las inundaciones regulares y las construcciones de represas liberan el potente gas metano, como también lo hace la ganadería, una de las principales razones por la que los bosques se destruyen. Y aproximadamente el 3,5 por ciento de todo el metano liberado del mundo proviene naturalmente de los árboles de la Amazonía (NG, 2021).

Se ha demostrado que la praderización para ganadería, la tala para la megaindustria de la madera y el avance de los monocultivos de soja son los motores de la destrucción amazónica que se suma a los incendios y la explotación minero-energética. Pero se ha olvidado que ese subsistema depende también del conjunto de las condiciones planetarias que, con la saturación de gases de efecto invernadero y la alteración de los ciclos hídricos y la lluvia ácida, afectan los procesos de fotosíntesis, a la vida y a los suelos. Mueren tantos bosques y especies en la Amazonía como consecuencia de la acción directa de esos motores de destrucción, como por la reducción del ciclo vital de los árboles y ecosistemas que los vuelve vulnerables a las temperaturas extremas y al aumento del nivel y del tiempo de las inundaciones que producen bosques sumergidos. Al CO₂ neto producido se agrega el metano.

Esto quiere decir que, con el impacto planetario del calentamiento de la temperatura media de los

“ La deforestación puede alterar los patrones de precipitación, y secar y calentar el bosque aún más.

mares, de la desertificación, del cambio en la composición de gases de la atmósfera y de los ciclos del agua, se tienen impactos depredadores en la Amazonía y en todos los ecosistemas de bosque y sumideros del planeta. La mano invisible de la civilización fósil adicta y de hiperconsumo se vuelve visible en la destrucción de las especies.

La interacción permanente entre la selva, las cuencas y la montaña, entre la Amazonía, los andes, los cuerpos de agua y los océanos, implica que la crisis climática de ecosistemas compromete a todos los países de Latinoamérica y que es parte esencial de la catástrofe ecosistémica mundial.

Son muchas las evidencias científicas que permiten afirmar que los mayores responsables del calentamiento global son también los mayores responsables del desequilibrio en los sumideros del planeta. Y esta es una razón más que han tenido los defensores de la tierra en Latinoamérica para demandar el aporte de las potencias contaminantes a los fondos especiales para la defensa y recuperación de los ecosistemas amazónicos y andinos.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2021), se necesita más de 200.000 millones de dólares al año hasta el 2050 para soluciones basadas en bosques en el planeta. Con esa cifra de referencia, se puede estimar que la inversión en la Amazonía es la cuarta parte de esa suma.

El presidente Gustavo Petro, cuando anunció su decálogo en la COP27, puso un plante de 200 millones de dólares año, 5.600 millones de dólares hasta 2043. Ese esfuerzo converge con la Declaración de Leticia (2018) y con los anuncios de Noruega, Alemania y Reino Unido de aportar al fondo de “donaciones” para enfrentar la deforestación (FCDS, 2022). Pero para acercarse a cifras que calcula Naciones Unidas se necesitan aportes de las mayores potencias contaminantes, en particular de Estados Unidos y China.

Además, hay que decir que no basta con la existencia de fondos amazónicos en cada país con territorio en la cuenca. Se necesita la coordinación entre todos y con el conjunto del subcontinente definiendo criterios de soberanía, respeto a los pueblos ancestrales, no militarización, bloqueo a los feudos de multinacionales que pretenden controlar territorios de bosques y biodiversidad. Se necesita un pacto Latinoamericano que, como ha dicho Lula, permita la negociación en bloque ante los centros de las potencias contaminantes.

Rebelión inteligente por la vida o catástrofe irreversible

Estas cumbres mundiales sobre el cambio climático, como la que se realiza en Sharm el Sheij, Egipto, sirven para mostrar que la crisis socioecológica ha llegado ya a nivel de catástrofe planetaria, sobre todo porque las potencias contaminantes están concentradas en sus intereses particulares.

También sirven para fortalecer las alianzas entre voces y movimientos que buscan un nuevo pacto, mundial y desde el sur, para un cambio de paradigma que permita enfrentar a la civilización fosiladicta y depredadora. El reto es cambiar el curso de un sistema global que mantiene y acelera el calentamiento global, sistema que se reproduce multiplicando la contaminación, la destrucción de especies y de ecosistemas, el despilfarro, la desigualdad, el consumo suntuario y la obsolescencia programada.

La gran alianza por la vida y la defensa de la casa común no tiene como línea divisoria norte vs. sur sino entre la dinámica de las potencias contaminantes y sus instrumentos de hegemonías y la resistencia activa desde los sectores y pueblos vulnerados. En un lado están los que vuelven lucro el desastre y en el otro la emergencia, en todas las latitudes, de sujetos de cambio sustentados en la ética de la vida y en la conciencia de que hoy el dilema es: rebelión inteligente por la vida o de catástrofe en catástrofe hasta el punto de no retorno. ■

Referencias

Canje por Naturaleza, (2020). Segundo canje por naturaleza. Recuperado de <https://canjeporbosques.org/>
Cumbre, (2015). Declaración de la Cumbre de los pueblos en defensa de

la madre tierra. https://www.cambioclimatico-bolivia.org/index-cc.php?palabra=cumbre%20de%20los%20pueblos&cod_aporte=290

Declaración de Leticia por la Amazonía. (2019). Recuperado de <https://>

archivo.minambiente.gov.co/index.php/noticias-minambiente/4448-en-la-cumbre-por-la-amazonia-se-firmo-el-pacto-de-leticia-un-acuerdo-que-establece-enfrentar-muchas-de-las-causas-de-la-deforestacion.

Democracia en el Perú: ¿mito o realidad?

**José C. Ugaz
Sánchez-
Moreno**

Ex-Procurador
Ad-Hoc,
profesor de
Derecho Penal
de la Pontificia
Universidad
Católica del
Perú, socio de la
firma Benites,
Vargas & Ugaz

Tratar de explicar lo que ocurre en el Perú en términos de democracia es una tarea compleja, más aún si, en muchos casos, ni los propios peruanos entendemos muy bien lo que nos pasa. Lo que viene ocurriendo con el nuevo gobierno del presidente Pedro Castillo ha puesto en cuestión las debilidades de nuestro sistema, al punto que existe una sensación generalizada de que nos encontramos entrampados en una encrucijada sin salida. No en vano somos el penúltimo país menos satisfecho con la democracia según Latinobarómetro 2021.

Ciertamente no se puede entender la coyuntura actual sin repasar algunos elementos centrales de nuestra historia, que sin duda alguna son clave para ese entendimiento. Mencionaré algunos factores de nuestro pasado remoto y reciente que pueden ayudar a tener una mejor perspectiva del problema. Muchos de los temas que nos afectan son comunes a los otros países de la región, pero en algunos casos, existen particularidades que nos diferencian de los demás.

Tradición autoritaria e independencia

El Perú, arrastra una milenaria tradición autoritaria. El imperio incaico, que abarcó todo el territorio nacional, más vastas zonas de los países vecinos, se forjó y logró su esplendor con base en el sometimiento violento y cruel de muchas otras culturas. Sobre esta estructura de dominación se impuso la de la conquista, en virtud de la cual los españoles, liderados por Francisco Pizarro, avasallaron con los fundamentos del imperio, empezando por el asesinato del inca Atahualpa, captu-

rado, detenido, extorsionado para pagar un rescate y, luego de cumplido el acuerdo, traicionado por sus captores. Pizarro incumplió su palabra, y una vez pagado el rescate, consistente en dos cuartos llenos de oro, lejos de liberarlo, lo sometió a un juicio sumario amañado a cargo de un consejo de guerra integrado por autoridades, un fiscal, un abogado –todos españoles– y diez testigos. Luego de un breve interrogatorio en el que las respuestas del detenido y los testigos fueron distorsionadas por el intérprete, Atahualpa fue condenado en cuestión de horas por los delitos de idolatría, herejía, regicidio, traición, poligamia e incesto, imponiéndosele la pena de muerte. Fue ejecutado por estrangulamiento el mismo día.

Luego de la campaña libertadora, producto de los caudillismos y múltiples intereses criollos, lo que resulta claro es que la tan ansiada y proclamada independencia nacional, no fue otra cosa que un cambio de modelo de dominación, en el que se hizo un enroque para sustituir a los conquistadores por grupos de poder criollos, quienes rápidamente se constituyeron en una élite que, en la mayoría de los casos, antepuso sus intereses e implementó mecanismos desde el poder para cimentar su riqueza a costa de los recursos naturales, abundantes en el país, como el guano, la caña de azúcar, la minería, etc.

El poder militar

La sucesión de caudillos militares encumbrados en las guerras de la independencia marcó profundamente el futuro de la democracia en el Perú. La sucesión de golpes de Estado y juntas militares de gobierno fue



una constante desde la independencia hasta el gobierno del general Francisco Morales Bermúdez, quien dirigió la transición a la democracia electoral que culminó en 1980.

De allí en adelante, se han sucedido doce presidentes civiles, mayormente elegidos (salvo los presidentes de transición Valentín Paniagua y Francisco Sagasti y dos presidentes civiles no electos que accedieron al poder por la renuncia y vacancia, respectivamente, de sus predecesores elegidos (Vizcarra y Merino).

Mención aparte merece el papel que desempeñaron las fuerzas armadas y la policía nacional durante el régimen autoritario del presidente Alberto Fujimori, producto de la cooptación de la que fueron objeto por parte

de la red criminal que gobernó al país en el decenio del 90 al 2000. Sometidos por Montesinos, el asesor todopoderoso de Fujimori, los institutos armados fueron cómplices del decenio de latrocinios y violaciones a los DDHH cometidos por esta cleptocracia, al punto que muchos oficiales -incluido el presidente del comando conjunto de las Fuerzas Armadas- fueron detenidos y condenados por diversos delitos.

Inequidad

Compartimos el destino de la mayoría de países de América Latina de pertenecer a la región más desigual del mundo, con altos niveles de pobreza y pobreza extrema que afectan a importantes sectores de la población, en

particular la rural. La convivencia de amplios sectores marginales desenganchados del desarrollo y la modernidad con una clase media no mayoritaria y una minoría que disfruta de estándares de vida compatibles con el primer mundo, ha sido una característica del Perú.

Si bien en los últimos años un porcentaje importante de la población salió de la pobreza, éste no fue un cambio sostenible, razón por la que un importante número de ellos retornaron a la pobreza en muy poco tiempo, luego de iniciada la pandemia.

La violencia política y la década del terror

La violencia política estuvo siempre presente a lo largo de la historia del Perú, pero llegó a su clímax con el surgimiento de dos grupos terroristas en la década del 80: Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). El primero de ellos, de inspiración maoísta, se creó desde el Partido Comunista del Perú y tuvo en desarrollo que algunos analistas han comparado con el de los Kmer Rouge de Camboya, liderado por el despiadado Pol Pot, debido a la violencia despiadada que los caracterizó hasta la captura de su líder, Abimael Guzmán Reinoso. El MRTA fue de inspiración castrista y, si bien fue más moderado y limitado en sus acciones, algunas de ellas de gran impacto, no estuvo exento de la violencia criminal que tiñó de sangre el país.

Este capítulo de nuestra historia, que duró aproximadamente 12 años, se cobró la vida de más de 70,000 peruanos, víctimas de atentados con coches bomba, secuestros, masacres de poblaciones andinas y represión indiscriminada en algunos casos. Uno de sus efectos fue la desarticulación del movimiento sindical y popular, pues los dirigentes sociales fueron objetivo prioritario de Sendero Luminoso, al consierarlos sus rivales naturales.

Corrupción

Desde hace más de dos décadas, los peruanos estimamos que la corrupción es el principal problema del país en alternancia con la

inseguridad ciudadana. Según la 12ª Encuesta Nacional sobre Percepción de la Corrupción en el Perú recientemente publicada por PROETICA, capítulo peruano de Transparencia Internacional, los tres problemas principales del país son la delincuencia (60%), la corrupción (57%) y la crisis política (37%).

La corrupción, y en particular la gran corrupción, se han convertido en una realidad que genera un impacto negativo en todos los ámbitos de la realidad peruana. La mencionada encuesta arroja que el Congreso (60%), el Gobierno (42%) y el Poder Judicial (31%), son considerados por los peruanos como las instituciones más corruptas del país.

Los últimos 7 presidentes del Perú han sido o están siendo investigados y/o condenados por delitos de corrupción en el ejercicio de sus funciones. Según la Contraloría General de la República, en el último año, en el Perú se desviaron por corrupción S/ 28.000 millones de soles (aproximadamente US\$ 7,350 millones de dólares).

El 81% de los peruanos considera que la corrupción ha aumentado en los últimos cinco años y nueve de cada diez ciudadanos declaran que la corrupción lo perjudica en su vida cotidiana. Uno de sus efectos más perniciosos es la “normalización” de la corrupción, lo que implica que un importante porcentaje de ciudadanos (68%), la asumen como un hecho cotidiano y natural, reaccionando con alta tolerancia o tolerancia ante ella. Buena parte de la inestabilidad política y debilidad de la institucionalidad y la democracia misma en el Perú tiene que ver con este problema.

Dicho esto, se puede comprender por qué los peruanos somos tan poco afectos a la democracia (sólo un 48% rechazaría a un gobierno militar y a un 47% no le importaría que un gobierno no democrático llegue al poder si resuelve los problemas, según Latino-

“ Los últimos 7 presidentes del Perú han sido o están siendo investigados y/o condenados por delitos de corrupción en el ejercicio de sus funciones.

barómetro). La mayoría de la población se ha beneficiado muy poco de ella y ha crecido en una cultura marcada por el autoritarismo, el miedo y la represión. A ello se suma una sensación generalizada de que la clase política y los líderes, en su conjunto, son todos ladrones, percepción que se ha visto confirmada por los últimos escándalos de corrupción política y los casos “Lava Jato” y “Club de la Construcción”.

El momento más álgido de la corrupción sistémica que nos afecta fue el del gobierno del presidente Alberto Fujimori Fujimori, quien gobernó autocráticamente al país durante diez años (incluido un autogolpe de Estado que implicó el cierre del Congreso y la captura del Poder Judicial). Fujimori y su asesor Vladimiro Montesinos estructuraron una organización criminal en el interior del gobierno, la misma que capturó todas las

instituciones públicas y estableció algunas alianzas corruptas con importantes grupos del sector privado, como banqueros y propietario de medios de comunicación.

Después de revelados los cientos de videos grabados por Montesinos en los que se documentan algunos de los múltiples actos de corrupción del régimen, y conforme las investigaciones fueron revelando las violaciones a derechos humanos cometi-

das por un escuadrón de la muerte como el “Grupo Colina”, muchos pensamos que se aprenderían las lecciones para que nunca más se repitiera un capítulo tan nocivo para la precaria democracia peruana.

Sin embargo, el presidente Toledo sucedió a Fujimori y, a los pocos meses de elegido, su asesor personal fue sorprendido cobrando un soborno. Hoy sabemos que a poco de llegar al poder Toledo cobró más de 30 millones de dólares a la empresa Odebrecht para favorecerla con un gran contrato de infraestructura, hecho que pronto lo envia-

rá extraditado de regreso al Perú para ser juzgado.

Luego fue elegido Alan García, cuyo primer gabinete debió renunciar cuando se supo que el premier se reunió en un hotel con el representante de una empresa extranjera, en el contexto de una trama corrupta llamada “Los Petroaudios”. García, una vez terminado su gobierno, se quitó la vida de un disparo cuando fiscales y policías fueron a detenerlo en el contexto de las investigaciones por corrupción del caso Lava Jato.

El presidente Ollanta Humala y su esposa Nadine Heredia también fueron comprendidos por una investigación penal al saberse que habrían recibido 3 millones de dólares de Odebrecht para el financiamiento de su campaña política. Ambos pasaron un tiempo en prisión y aún están bajo investigación.

Al gobierno de Humala le sucedió el de Pedro Pablo Kuczynski (PPK), quien se impuso por un margen minúsculo a la hija de Fujimori. A los dos años de haber juramentado como presidente, luego de un fallido intento de vacancia, PPK se vio obligado a renunciar a la presidencia antes de ser destituido, cuando se vio involucrado en una trama urdida por el fujimorismo que lo acusó de haber negociado votos de congresistas a cambio de obras para sus provincias, para impedir su salida. Ya en el llano, fue comprendido en varias investigaciones penales en las que se le acusa de haber beneficiado a Odebrecht siendo ministro de economía y luego presidente, a través de su empresa de consultoría. Después de unos días en prisión, se le impuso arresto domiciliario, del cual ha sido recientemente liberado luego de tres años.

Tras la caída de PPK, asumió la presidencia su vicepresidente Martín Vizcarra, quien tuvo que enfrentar casi de inmediato el problema de la pandemia de la COVID -19. El que empezó como un gobierno precavido y preocupado por cuidar a la población, con un importante respaldo popular, se deterioró rápidamente, ubicando al Perú entre los países con peor desempeño frente a la pandemia, con 250,000 muertos en medio de un desastre

“Toledo sucedió a Fujimori y, a los pocos meses de elegido, su asesor personal fue sorprendido cobrando un soborno.

sanitario y económico. Luego se supo que en medio de la crisis, Vizcarra se había vacunado de espaldas a la población y fue acusado por un ex – ministro de su gobierno de haber recibido sobornos cuando fue gobernador regional. Finalmente fue vacado por la causal de “incapacidad moral permanente”.

Ante el vacío generado por la forzada vacancia de Vizcarra, Manuel Merino, presidente del Congreso, se proclamó Presidente de la República designando un gabinete entre gallos y medianoche. Esta actitud fue unánimemente rechazada por la población, particularmente los jóvenes, que de inmediato se volcaron a las calles a expresar su indignación en protestas masivas a nivel nacional. Producto de la represión ordenada por Merino fallecieron dos jóvenes asesinados por la policía, lo que precipitó la renuncia del que había nacido como un gobierno espúreo, a los dos días de su instalación.

Como consecuencia del proceso de sucesión constitucional, fue designado como presidente de transición por el parlamento, el congresista Francisco Sagasti, hombre ponderado, íntegro y progresista, quien gobernó el país acertadamente por 8 meses, entregando el poder al nuevo presidente elegido, el profesor rural Pedro Castillo. No deja de llamar la atención que los dos mejores gobiernos que ha tenido el Perú en los últimos 32 años han sido dirigidos por dos presidentes de transición, Valentín Paniagua (quien asumió el poder ante la fuga de Fujimori) y Sagasti.

Castillo fue uno de trece candidatos que se presentaron a la última elección presidencial. En general, la oferta electoral era muy mala (candidatos populistas, improvisados, varios con antecedentes de corrupción). En ese espectro de mediocridad e incompetencia, destacaban dos candidatos ubicados en los extremos políticos: Keiko Fujimori, la hija del condenado ex-presidente aún en prisión, y Pedro Castillo, un sindicalista de verbo radical y demagógico, con evidentes limitaciones personales, y desafecto a la verdad, quien postuló cobijado por un pequeño parti-

do de provincia, abiertamente marxista, cuyo presidente exhibía una reciente condena por corrupción por hechos cometidos cuando fue autoridad en su región.

Sobre Keiko, habría que decir que carga con el lastre de lo hecho por su padre en los diez años que gobernó el país, tiempo en el cual tuvo un modesto desempeño como primera dama, cargo que le asignó su papá al divorciarse de su esposa, madre de Keiko. Pero como la corrupción y el autoritarismo no se transmiten genéticamente, nadie puede acusarla por el sólo hecho de llevar el apellido Fujimori.

Su problema vino después y fue exclusivamente creado por ella. En su favor hay que decir que tuvo el mérito de reconstruir el partido heredado de su padre, que recorrió el país durante más de dos años y que logró reconectar con un sector de la población (la mitad del país), que fue la base popular del fujimorismo en la década de los noventa. Es un mérito indudable que, luego del descalabro del gobierno de Fujimori, quien huyó del país, renunció por fax, regresó extraditado, fue juzgado en un proceso público e impecable, y finalmente condenado a 25 años de cárcel por los múltiples delitos cometidos, su hija Keiko haya sido finalista de dos elecciones.

Ambas las perdió por escaso margen, por errores de último minuto, y porque, si existe una realidad innegable en el Perú de hoy, es que se ha forjado un antifujimorismo duro y consecuente que aglutina a la otra mitad del país (cuya máxima expresión es un movimiento denominado “No a Keiko”).

Y es que cuando ingresó a la política activa como lideresa del fujimorismo, Keiko mostró su peor rostro: autoritaria, inescrupulosa, sedienta de poder y, cómo no, poco transparente en el manejo de la política y las finanzas, al punto que hoy, luego de pasar dos años en prisión, sigue siendo investigada por el

“ Sobre Keiko, habría que decir que carga con el lastre de lo hecho por su padre en los diez años en que gobernó.

financiamiento ilegal de sus campañas presidenciales, entre otras fuentes, sustentadas con dineros recibidos de Odebrecht, lo que ocultó falseando información y armando una estructura de testaferros que se derrumbó como un castillo de naipes.

Cuando tuvo mayoría absoluta en el Congreso, resentida ante la derrota que le infringió PPK en una elección que creía segura, lo atacó desde el primer día de su gobierno y no cesó hasta obligarlo a la renuncia, llegando al extremo, en ese afán, de darle la espalda al indulto que pedía su padre, y expulsar del partido a su hermano, a quien promovió a ser procesado penalmente.

¿Por qué el pueblo peruano decidió elegir en primera vuelta a estos dos candidatos? Es un misterio. Se han ensayado muchas respuestas, entre ellas que fue una reacción a la crisis generada por la pandemia (necesidad de orden y reactivación), un rechazo a

la clase política tradicional, etc. En lo que coincidieron la mayoría de analistas, es en que al único candidato(a) al que podía ganarle Castillo en segunda vuelta, era a Keiko Fujimori, precisamente por la gran resistencia antifujimorista que genera. Una buena parte de los que votaron por Castillo en segunda vuelta (en primera sólo obtuvo 14%), prefirió hacer una apuesta ciega por un candidato

claramente incompetente y muy mal rodeado, antes que llevar a Keiko Fujimori al poder. Fue una expresión de la negación del viejo adagio de “más vale malo conocido que bueno por conocer”.

Ante la evidencia de que iba a perder las elecciones, Keiko Fujimori y su partido desarrollaron una serie de acciones para cuestionar la victoria de Castillo y se negaron a aceptar los resultados oficiales, proclamando un inexistente fraude. La elección fue transparente y contó con significativa observación internacional, la que desde un

inicio descartó el fraude y ratificó los resultados.

Proclamado Castillo como presidente legítimo del Perú, a pesar de la resistencia del fujimorismo y de los sectores más conservadores del país, se estrenó con un gabinete marcado por la incompetencia de sus integrantes y la improvisación (el gabinete juramentó sin ministros de economía y justicia). De allí en adelante, ésta ha sido una constante en su gobierno a lo largo de este primer año – incompetencia e improvisación – al punto de que a la fecha han transitado más de 72 ministros en las diversas carteras.

El inicio de su gobierno estuvo marcado por la cuota política de ministros y la agenda que le impuso el presidente del partido que lo cobijó (Perú Libre), incluido el nombramiento del Primer Ministro. Luego se produjo un distanciamiento del presidente con el partido y lo que vino fue un carrusel de nombramientos de corta duración (algunos de sólo días), de personajes que cumplían básicamente dos características: total desconocimiento de la cartera que le asignaban y un pasado plagado de antecedentes negativos (corrupción, violencia familiar, asesinato, violación, etc.).

A las pocas semanas de estrenado el mandato de Castillo, no sólo se hicieron patentes sus ofertas demagógicas sino que empezó a incurrir en una serie de contradicciones que evidenciaban que faltaba a la verdad constantemente. Hasta que un canal de televisión reveló que se reunía clandestinamente en la casa privada de un benefactor de su campaña, con una serie de personajes, entre los que se encontraban empresarios o intermediarios de empresas que, sin mayores antecedentes de contrataciones con el Estado, de pronto empezaron a ganar licitaciones públicas reiteradamente.

El periodismo de investigación logró establecer quiénes formaban el círculo íntimo del nuevo presidente: sus sobrinos, su cuñada, y una serie de otros oscuros personajes como el propietario de una clínica, un ex – asaltante metido a empresario de

“Castillo se estrenó con un gabinete marcado por la incompetencia de sus integrantes y la improvisación.”

seguridad privada, una lobysta, su secretario de Palacio de Gobierno y el dueño del inmueble que utilizaba para sus reuniones clandestinas.

Al conectar los puntos, se dibujó una red, en la que aparecía con evidente claridad que en el tiempo que transcurrió entre la victoria en primera vuelta y la proclamación (varias semanas), estas personas no perdieron el tiempo y lograron estructurar un entramado de corrupción destinado a esquilmar al Estado en su beneficio personal.

De allí en adelante lo que ha ocurrido es una vorágine de hechos que incluyen varios allanamientos de la Fiscalía al Palacio de Gobierno (en uno de los cuales encontraron US\$ 20,000 dólares en efectivo en el baño del secretario), la entrega y confesión de varios de los integrantes y cómplices de la red criminal, y la inclusión del presidente de la República en seis investigaciones penales a las que tiene que comparecer, pese a su resistencia y la de sus abogados, a declarar con regularidad.

El presidente Castillo ha optado por victimizarse, culpando a la prensa, al Congreso, a los grupos de poder económico, etc., de iniciar una campaña en su contra por ser un humilde maestro rural. Aunque un 75% de la población, según las encuestas, quiere que se vaya, hay un 25% en la zona sur y rural del país, que creen en la tesis de la victimización y lo apoyan.

Por su parte, el Congreso, que ha logrado la hazaña de tener menos popularidad que el presidente (90% quiere que se vayan), ha hecho su parte. Ha promovido vacancias presidenciales absurdas y sin contar con los votos requeridos (86 de 120), las bancadas se han fraccionado y algunos grupos de partidos de la oposición se han aliado con el presidente a cambio de prebendas, y se ha visto envuelto en escándalos de corrupción e incluso de una violación sexual al interior del Parlamento. Hoy el Congreso no está dispuesto a vacar al presidente, pues ello, de rebote, implicaría que se tendrían que ir ellos también.

En ese estado de entrampamiento político, la que viene jugando un partido notable es la Fiscalía, que con todos sus problemas y un nuevo liderazgo mantiene un ritmo sostenido de investigaciones contra el presidente y su red, las que próximamente es probable que desemboquen en una acusación constitucional, cuyas consecuencias son impredecibles a estas alturas.

Nunca antes como ahora se había expresado en el Perú lo que algunos analistas denominan “actitud tribal”, consistente en asumir al Estado como botín a repartirse entre quienes estuvieron, por muchos años, como observadores de un banquete ajeno.

Esto explica el afán de copar los puestos públicos clave con personas de la propia tribu: familia, paisanos, maestros del sindicato del presidente, afines ideológicos, miembros del pequeño partido que alojó al candidato, y otros proveedores de favores. No importa que carezcan de absoluta idoneidad o capacidad, o que vengan precedidos de pergaminos de corrupción.

Con el argumento de que “por doscientos años gobernaron ellos” (los de otra tribu dominante), el Perú se está convirtiendo en un caos institucional y de gobernabilidad sin precedentes. Prueba de ello es que en sólo un año de gobierno, han rotado 72 ministros de Estado y decenas de altos funcionarios que no resistieron la mínima prueba de competencia u honestidad en el cargo nombrado.

Es evidente que errores históricos nos han traído a este paradero: la exclusión, el racismo, la indiferencia ante la pobreza, una tradición autoritaria.

El gobierno de Castillo es expresión de un proceso histórico marcado por la ausencia de una democracia consolidada, forjada sobre un proyecto nacional inclusivo que tuviera en el centro al bien común como aspiración máxima de nuestro esfuerzo. Bajo el ropaje

“ Nunca antes como ahora se había expresado en el Perú lo que algunos analistas denominan “actitud tribal”.

de democracia, ocultamos una realidad de beneficio para una minoría, y exclusión para el resto. Para sostener esa situación, era necesario contar con un Estado que estuviera el lado de los beneficiados.

Los constantes asaltos al poder para mantener el status quo o variarlo a favor del asaltante, y la anteposición de intereses de grupo a las necesidades de la mayoría confabularon en la estructuración de un Estado burocrático, ineficiente y clientelista. La ausencia de meritocracia, producto del intercambio de favores y acomodo de intereses, determinó una débil institucionalidad, que permitió la arremetida de la corrupción y la manipulación política.

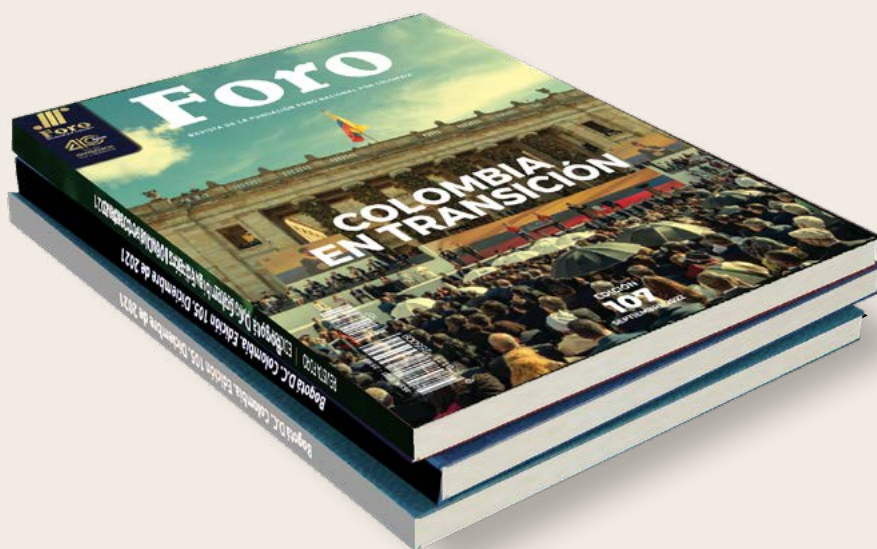
Finalmente, la ausencia de partidos políticos formados con ideales republicanos y en torno a un proyecto nacional fomentó el caudillismo y la improvisación en una clase política que hoy es el fiel reflejo de nuestra tra-

gedia: ausencia de liderazgo y conjunción de intereses personales y/o de grupo para llegar al poder y beneficiarse del Estado en el más corto plazo. No hay límites en ese cometido, así sea necesario, incluso, aliarse con el crimen organizado.

Las reivindicaciones históricas quedaron truncas en el fallido intento de la “revolución militar” del año 1968, y luego fueron distorsionadas a favor del terrorismo, sin que hayan encontrado hasta la fecha un cauce de solución, lo que implica un embalse de expectativas en busca de una realidad más equitativa y justa para todos.

Ese es reto de la democracia en el Perú. El desenlace que tenga la crisis política actual será un derrotero de la capacidad que tengamos los peruanos, hasta ahora una sociedad que ha demostrado mucha resiliencia, para construir una democracia real sobre sólidas bases.■

ÚLTIMAS EDICIONES



¿Quieres comprar una de
nuestras últimas
ediciones de la Revista Foro?

¡HAGÁMOSLO JUNTOS (AS)!

1. Ingresa a <https://foro.org.co/revista-foro/>
2. Selecciona la revista que deseas comprar.
3. Elige el formato (digital o físico) en la pestaña derecha.
4. Da un click en la opción añadir al carrito de compras y seguidamente en la opción finalizar compras.
5. Digita tus datos de compra y da un click en realizar el pedido.

Recuerda que recibirás de inmediato al correo registrado un mensaje que anuncia tu compra, si es física en máximo de 5 días hábiles recibirás la Revista y si es digital podrás proceder a la descarga de manera inmediata a través de la notificación que te llega a tu correo.

Si se te presenta algún inconveniente no dudes en contactarnos al correo:

contactenos@foro.org.co

Foro

LICENCIA NÚMERO 3886 DE MINISTERIO DE GOBIERNO


Foro
Nacional por Colombia


Por una
democracia
viva y deliberante

EDICIÓN
108
SEPTIEMBRE 2022