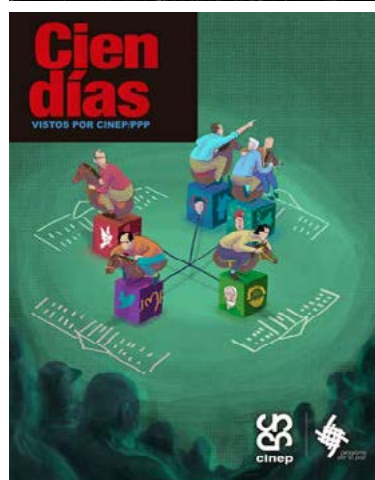
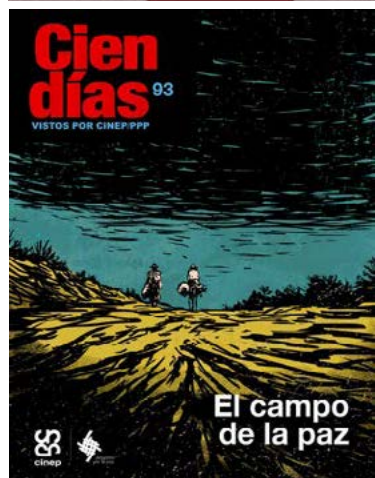






## Ediciones anteriores



## Contenido

### Editorial

Mano dura y oídos sordos: la política de Duque ..... 3  
Por: Ana María Restrepo Rodríguez

### Paz

Los cambios a la JEP: la encrucijada de la paz ..... 5  
Por: Vera Samudio Reyes

Radicalismos violentos: ¿por qué no hay consenso a favor de la paz con el ELN? ..... 9  
Por: Camila Carvajal Oquendo

### Entrevista

Las voces de las organizaciones. El gobierno Duque y la política rural ..... 13  
Por: Laura Cristina Vásquez Jiménez, Javier Medina Bernal y Ana María Restrepo Rodríguez

### Economía

Una sintonía problemática: la política laboral de Duque y la economía de plataformas. .... 19  
Por: Santiago Garcés

### Desarrollo

Comisión, ¿fracking sí o fracking no? ..... 24  
Por: Juan Pablo Ruíz Soto

El Plan de Desarrollo consolida el extractivismo ..... 28

Por: Jorge Iván González

### Participación

Menos participación, más mano dura. Las políticas de participación ciudadana y seguridad del Gobierno Duque ..... 30  
Por: Daniela López

### Internacional

Estados Unidos y Colombia ante las crisis venezolanas ..... 35  
Por: Socorro Ramírez Vargas

### Dirección

Alejandro Angulo Novoa, S.J.

### Edición

Ana María Restrepo Rodríguez

### Coordinación editorial

Mónica Osorio Aguiar

### Comité Editorial

Luis Guillermo Guerrero Guevara  
Marco Fidel Vargas  
Martha Cecilia García  
Fernán González, S.J.  
Mónica Osorio Aguiar

### Colaboran en este número

Ana María Restrepo Rodríguez  
Vera Samudio Reyes  
Camila Carvajal Oquendo  
Daniela López  
Laura Cristina Vásquez Jiménez  
Javier Medina Bernal  
Juan Pablo Ruíz Soto  
Jorge Iván González  
Santiago Garcés  
Socorro Ramírez

### Edición fotográfica

Mónica Osorio Aguiar  
Juan Cáceres

### Ilustración de portada

Juan Cáceres

### Diagramación

Indesigncolombia.com

---

Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz (CINEP/PPP)  
Carrera 5 No. 33B-02  
Tel: 2456181  
www.cinep.org.co  
comunicaciones@cinep.org.co  
Bogotá D.C., Colombia  
Enero - Abril 2019  
ISSN: 0121-3385

# Mano dura y oídos sordos: la política de Duque

Por: Ana María Restrepo Rodríguez\*

En los días de cierre de esta edición de la revista, Iván Duque hizo presencia en el Cauca; pero no para por fin cumplir con las condiciones pactadas de reunión con las organizaciones indígenas y campesinas que estuvieron en Minga durante 27 días por la garantía de sus derechos étnicos, campesinos y territoriales; sino a raíz de la tragedia causada por el deslizamiento de tierra en el municipio de Rosas, que dejó 33 personas muertas. Se ha hablado mucho sobre las culpas del Fondo Nacional de Adaptación y del contratista en esta tragedia, pero no se ha hablado

sobre cómo la Minga y los muertos de Rosas se conectan; pues comunidades y organizaciones populares del Cauca han tenido que recurrir una y otra vez a muchas formas de protesta para exigir condiciones de vida digna y la garantía de sus derechos.

En el 2018 el equipo de Movimientos Sociales de Cinep/PPP registró 545 acciones de protesta en su Base de Datos. Si bien protestas como el paro nacional de trabajadores convocado el 28 de noviembre contra la Reforma Tributaria y por el incumplimiento de acuerdos a los profesores, o el paro nacional universitario que denunció la crisis presupuestal

de las universidades públicas fueron de gran impacto mediático, visibilidad y densidad, muchas movilizaciones del año correspondieron a acciones en los ámbitos municipales y submunicipales, por cuestiones como infraestructura vial y de salud. 53 acciones de movilización en las que se demandaban mejora, construcción o adecuación de su infraestructura vial hablan de las deudas por años de falta de planeación o de la de “más presencia gubernamental” antes de que ocurran las tragedias, pues la mayoría de estas protestas fueron por perjuicios generados por la construcción de obras públicas, que en algunos casos pusieron



en riesgo la vida de las comunidades. Así, por ejemplo, en abril de 2018, en el municipio de Imues, Nariño, padres de familia, estudiantes y maestros de la Escuela de Pilcuán se tomaron la vía Panamericana para denunciar incumplimientos por parte de las autoridades locales, que aún no habían comprado ni siquiera el lote para la reubicación de las 26 viviendas, el acueducto, la escuela, el centro de salud, que ya estaban en vía de demolición para la construcción de la doble calzada.

Queremos llamar la atención sobre esto, porque creemos que no se trata solo de buscar culpas en el gobierno anterior (estrategia recurrente en el gobierno Duque), se trata de demostrar una real escucha a las comunidades.

Como se verá en esta edición, acciones como la consulta con sectores sociales para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” no fueron más que una ilusión; pues lo que quedó en el Plan no recoge lo propuesto por comunidades y organizaciones que se tomaron en serio la interlocución; así lo señalan Marlen Alfonso y Robert Daza, líderes campesinos entrevistados en esta edición para hablar de las perspectivas de lo rural en el gobierno Duque. Ambos coinciden en que el alegato del gobierno de que los beneficios para las comunidades campesinas están garantizados porque son transversales en todas las políticas, es una mera ilusión pues “la transversalidad que ellos allí refieren es solo de diagnósticos”.

Si las propuestas presentadas oficialmente para el PND por las organizaciones rurales fueron desoídas, qué se puede esperar de otras demandas que se han puesto en la vía pública. Las protestas de los ‘rappitenderos’; las que están a favor de los acuerdos y negociaciones con las FARC-EP y con el ELN, respectivamente; y las relacionadas con luchas ambientales contra el extractivismo chocan de frente con propuestas políticas totalmente contrarias y regresivas. Santiago Garcés presenta en esta revista un

“

Si las propuestas presentadas oficialmente para el PND por las organizaciones rurales fueron desoídas, qué se puede esperar de otras demandas que se han puesto en la vía pública.

”

análisis de cómo la política laboral de Duque se encuentra en sintonía con las transformaciones del mundo del trabajo en las que la economía de plataformas digitales representa el ocultamiento de la relación laboral y, por lo tanto, la pérdida de derechos para los trabajadores.

Por su parte, Vera Samudio recuenta y analiza las dificultades de orden técnico, político, jurídico, presupuestal y mediático que enfrenta el Sistema Integrado de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Camila Carvajal analiza el contexto y las implicaciones del atentado contra la Escuela General Santander para la radicalización y el fortalecimiento de las voces adversas a la salida negociada al conflicto con el ELN. Jorge Iván González muestra cómo el PND consolida la economía extractiva, y aunque el Plan reconoce que este tipo de crecimiento es insostenible, no propone alternativas que permitan modificarlo; alternativas que, valga señalar en esta editorial, sí han sido propuestas por los movimientos sociales ambientales. Juan Pablo Ruíz, en este mismo orden de ideas, realiza una reflexión sobre las implicaciones de las recomendaciones de la Comisión Interdisciplinaria Independiente sobre los efectos ambientales (sociales, físicos y bióticos) y económicos de la exploración de hidrocarburos en áreas con posible despliegue de técnicas de fracturación hidráulica de roca generadora, mediante perforación horizontal (*fracking*).

Por otro lado, llama la atención que Duque sí escucha a unos cuantos, esto lo evidencia Socorro Ramírez en su artículo sobre el uso político de las crisis de Venezuela generadas por el chavismo, particularmente a propósito de la jornada del 23 de febrero de ingreso de paquetes de comida y medicinas a Venezuela a través de la frontera; y Daniela López quien presenta un panorama sobre esas políticas regresivas, autoritarias y de control social que minan los derechos adquiridos y estipulados en la Constitución de 1991, que intensifican la violencia en el país y que impiden una salida negociada al conflicto armado.

La anterior edición de la revista Cien Días se tituló *Quo Vadis*, porque estábamos preguntándonos para dónde va el gobierno Duque. En esta edición ya es evidente que tal como la serpiente de uróboros, que ponemos en nuestra portada, su camino es el del eterno retorno al miedo y a la negación sobre el conflicto armado. El gobierno de Duque regresa a los discursos sobre seguridad, y representa un evidente retroceso en la apertura democrática lograda en el gobierno de Santos (sin desconocer sus muchas limitaciones) y en la garantía de derechos ganados por una participación política vivida en las calles a través de la movilización social.

La serpiente se traga a sí misma, pero en ese ciclo de autodestrucción estarán siempre presentes las organizaciones, actores y movimientos sociales que no dejan de ser propositivas sobre las redes de conflictos que los afectan; esto a pesar de las muertes de líderes, de las estrategias de desgaste (que no lograron parar a la Minga Indígena y Campesina del Cauca) y de la deslegitimación de la protesta social. No hay que olvidar que sobre incumplimientos y desoídas están sustentadas las mayorías de las luchas sociales en Colombia en los últimos años, la movilización nacional del 25 de abril así lo demostró.

**\*Ana María Restrepo Rodríguez**

Investigadora del Cinep/Programa por la Paz.  
Equipo Movimientos Sociales

# Los cambios a la JEP: la encrucijada de la paz

Por: Vera Samudio\*

Uno de los debates más complejos que se produjo durante el proceso de negociación entre el Gobierno Nacional y las FARC fue, indudablemente, el de la justicia. Allí se ponía en juego la posibilidad de paz, ya que este proceso implicaba encontrar el equilibrio entre encaminar los derechos de las víctimas hacia la verdad, la justicia y la reparación integral; así como la seguridad jurídica de los excombatientes que se comprometieran a cambiar las armas por la posibilidad de tener participación política en el marco de la legalidad, y su reincorporación a la vida civil en condiciones dignas. Este delicado equilibrio se resolvió mediante el diseño de un complejo sistema integral constituido por tres entidades: CEV (Comisión de Esclarecimiento de la

Verdad), la UBPD (Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas), y la JEP (Jurisdicción Especial de Paz); sumado a unas medidas para la reparación integral de las víctimas, que fueron introducidas en el punto cinco del Acuerdo de Paz.

Se trata entonces de un modelo de justicia transicional basado en la entrega de verdad plena; la reparación integral a las víctimas por parte de los comparecientes; la aplicación de una justicia restaurativa encargada de allanar el camino para generar las condiciones necesarias para la reconciliación, tras el largo y doloroso conflicto armado en el país; y el fortalecimiento de una robusta política nacional en Derechos Humanos capaz de brindar garantías de no repetición, en complemento a la implementación integral del Acuerdo de Paz.

La conformación y puesta en marcha del SIVJRNR (Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición) ha avanzado, actualmente se puede comprobar que las tres entidades ya están funcionando plenamente; sin embargo, durante el tiempo de implementación se generó una serie de dificultades de orden técnico, político, jurídico, presupuestal y mediático, lo que trajo a la discusión pública, nuevamente, las diferencias irreconciliables entre aquellos sectores políticos, académicos y sociales que respaldaron el proceso de paz, y los que se han presentado siempre como opositores a los contenidos del Acuerdo.

La perspectiva novedosa y lo que implica a nivel institucional y operativo la conformación de nuevas entidades en un Estado como el colombiano, hacían



Entrega de Informes de la ONIC - Patricia Linares presidenta de la JEP. Fotografía: Sala de prensa JEP

previsible que se presentaran algunas dificultades y retrasos para la puesta en marcha de este proceso. Aun así, los continuos intentos por modificar los objetivos del Acuerdo, por limitar sus alcances y sentido, y por desprestigiar su imagen ante la ciudadanía, permiten inferir que estos tropiezos, más que derivarse de lo esperable en el marco de la compleja institucionalidad colombiana, son el resultado de un interés político decidido por dar al traste los fines principales del Sistema Integral y del Acuerdo mismo.

Estas modificaciones al Acuerdo, si bien han estado enfocadas, especial pero no únicamente, en la JEP, resultan en detrimento del Sistema Integral en su conjunto; ya que la ruptura de uno de sus pilares afecta el andamiaje completo del Sistema. Esta situación se explica con la eventual desmotivación de los comparecientes, surgida de la inseguridad jurídica en el marco normativo de la JEP como resultado de los continuos cambios y las amenazas constantes de futuras modificaciones, lo cual debilita seriamente su aporte a la verdad, la búsqueda de los desaparecidos y la reparación de las víctimas, que son los compromisos que se adquieren para ingresar y mantenerse en la jurisdicción.

Ahora bien, mientras algunas de estas modificaciones son el resultado de los exámenes de constitucionalidad convenidos en el Acuerdo Final, otras han surgido del debate entre diferentes fuerzas dentro del Congreso de la República. Cabe resaltar también que muchos de los cambios y propuestas de reforma tienen su origen en el seno del partido de gobierno (Centro Democrático), el Fiscal General de la Nación, y el propio Iván Duque, presidente de la República, quien en múltiples ocasiones ha manifestado públicamente su interés por modificar esta jurisdicción, demostrando así la complejidad de la discusión.

Actualmente la mayor parte del soporte normativo y jurisprudencial (a excepción de la Ley Estatuaria) se encuentra vigente, y ha sido precisamente en la expedición de estas normas, y en su revisión constitucional, donde se han

“

Estas modificaciones al Acuerdo, si bien han estado enfocadas, especial pero no únicamente, en la JEP, resultan en detrimento del Sistema Integral en su conjunto; ya que la ruptura de uno de sus pilares afecta el andamiaje completo del Sistema.

”

generado las principales modificaciones al Acuerdo. Este escenario se ha presentado, ya sea en el mismo Congreso de la República como resultado del tire y afloje entre los diferentes partidos políticos sobre varios temas que afectaban los planteamientos y los intereses de ciertos sectores políticos, económicos y militares; o por la misma Corte Constitucional que consideró que algunos aspectos de lo pactado no coincidían con los principios constitucionales, o porque las modificaciones hechas en el Congreso de la República resultaban exequibles.

Entre los temas más llamativos que han sufrido modificaciones están: la responsabilidad del mando; la responsabilidad de terceros civiles; la garantía de no extradición; y el tratamiento especial para las Fuerzas Militares. Cada uno representa un cambio importante en relación con el sentido original del Acuerdo de Paz, lo que ha generado impactos particulares dentro del funcionamiento de la JEP.

En relación con la *responsabilidad de mando* (Artículo 24 transitorio del AL 01/17), figura mediante la cual se asigna penalmente responsabilidades a los superiores militares por los crímenes cometidos por sus subalternos, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de la redacción que hizo el Congreso de la República del artículo en mención, el cual modificó algunos aspectos del contenido original del Acuerdo Final, en particular, aunque no exclusivamente, en lo relativo a la verificación de condiciones concurrentes.

Es importante señalar que este asunto tiene un precedente controversial debido a las modificaciones realizadas unilateralmente por el Gobierno nacional a la misma figura, lo cual se desarrolló entre la firma del Acuerdo del 24 de agosto de 2016 y la nueva versión de 24 de noviembre de ese mismo año, mediante la cual se suprimió la alusión al Artículo 28 del Estatuto de Roma. Este hecho, a juicio de muchos, puede significar mayores dificultades a la hora de adjudicar dichas responsabilidades, lo que perjudica particularmente a las víctimas de crímenes de Estado.

Otra modificación importante está relacionada con la exclusión de la obligatoriedad de los *terceros responsables* a comparecer ante la JEP; modificación que se ha considerado como un quiebre a la integralidad de la competencia de esta Justicia Especial. En esencia, este argumento se origina en el interés de los negociadores de que esta jurisdicción pudiese investigar, juzgar y sancionar a todas las partes involucradas en el conflicto, incluyendo los terceros y agentes del estado civiles. En este caso, la puerta que abrieran los incisos 2º y 3º del Artículo 16 transitorio del AL 01/17 para permitir el llamado oficioso de civiles por parte de la JEP a quienes hubiesen tenido una participación, activa y determinante en el conflicto, fue cerrada por la Corte Constitucional con el argumento, entre otros, de la transgresión a la garantía del juez natural de estas personas.

La imposibilidad de llamar de oficio a los terceros ha sido leída por múltiples sectores como la imposibilidad de poder vincular formalmente a los agentes del estado civil comprometidos directa o indirectamente con hechos conflictivos en el marco del conflicto armado, y de muchos financiadores en el contexto de actividades industriales y comerciales nacionales e internacionales en los territorios más afectados por el conflicto armado. Es importante mencionar, sin embargo, que el temor por las penas que pueda acarrear la justicia ordinaria ha conllevado a que cientos de terceros civiles estén solicitando el ingreso voluntario ante la JEP.

Por supuesto, también la Corte Constitucional ha cerrado el paso a otras modificaciones presentadas desde el Congreso de la República que herían seriamente la institución de la JEP, y que en su momento levantaron fuertes polémicas entre las partes. Entre estas modificaciones se encuentran la creación de inhabilidades para ser magistrados de la JEP a quienes tuviesen trabajo previo en Derechos Humanos, el traslado a la justicia ordinaria de quienes hubiesen cometido delitos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado, y la inhabilitación política de miembros de las FARC por imposición de sanciones de la JEP.

Otro tema de debate sustancial tiene que ver con las denominadas *garantías de no extradición*. Esta es una figura que fue introducida en el Acuerdo Final con el fin de evitar que excombatientes de FARC sean extraditados a propósito de los delitos cometidos antes de la firma del Acuerdo. El cambio introducido en el Artículo 54 de la Ley 1922/18, sobre las reglas de la JEP, está relacionado con la prohibición a esta jurisdicción de practicar pruebas para determinar la fecha de la comisión del delito. Este asunto, que ya fue objeto de debate constitucional en relación con un conflicto de competencias interpuesto por el Fiscal general de la Nación en el que la Corte señaló que sí se podrían solicitar y practicar pruebas (Auto 401/ 18, 2018), está ahora siendo estudiado por la Corte Constitucional, luego de ser demandada su constitucionalidad por un grupo de organizaciones sociales y defensoras de DDHH (Dejusticia, 2018). Este tema ha cobrado inusitada importancia precisamente porque surge en el marco de la detención con fines de extradición de Zeuxis Pausias Hernández (Jesús Santrich), negociador de la FARC, uno de sus líderes políticos más importantes de esta organización y representante a la Cámara electo de su partido.

Existe también otro tema que tiene que ver con la creación de un *tratamiento especial para militares*, más allá del tratamiento penal especial, diferenciado, equitativo y simétrico que fue pactado, que, vale decir, ya existe dentro de la

“

Estos cambios no son los únicos obstáculos que ha tenido la implementación de los Acuerdos en materia jurídica. Actualmente se siguen presentando serios desafíos con la JEP, ya sea mediante la imposición de nuevas modificaciones por medio de la presentación de proyectos de ley en el Congreso de la República, como las ocho reformas anunciadas por el Centro Democrático

”

normatividad aprobada; el cual se relaciona con la inclusión del Artículo 75 en la Ley 1922/18, mediante el cual se establece la creación de un procedimiento especial y diferenciado para los miembros de las Fuerzas Armadas en el marco de la JEP, en el que se señala que el Gobierno nacional y el Congreso tienen 18 meses para presentar y aprobar dicho procedimiento. Esta iniciativa fue desarrollada posteriormente mediante un proyecto de ley que finalmente no alcanzó a ser votado en la legislatura correspondiente, pero que incluía, en su última versión, el nombramiento de 14 magistrados adicionales con conocimientos en “derecho operacional”. Esta nueva modificación surge según sus autores, en el marco de una interpretación según la cual, las normas están dispuestas actualmente para que los militares confiesen hechos, aun si estos no son responsables.

Es importante subrayar que estas dos últimas modificaciones a las reglas de procedimiento (Ley 1922/18) se dan en el contexto de salida del gobierno Santos y de la posesión de Iván Duque a la presidencia, que tuvo como efecto el debilitamiento de las coaliciones al interior del Congreso de la República del gobierno saliente, y un repunte temporal de las iniciativas del partido del gobierno entrante. Estas alteraciones, en todo caso, se realizaron en el marco de una

discusión generada por el Centro Democrático en el Congreso de la República, y que respondían al deseo manifestado, desde tiempo atrás, de modificar los Acuerdos por parte de esta colectividad. Cabe mencionar que actualmente estas modificaciones están siendo estudiadas por la Corte Constitucional, que al final tendrá la última palabra sobre su reconocimiento o exclusión de la normativa de la JEP.

Estas, sin embargo, no han sido las únicas modificaciones que ha tenido el Acuerdo. Entre otros muchos temas, que han implicado variaciones a su contenido original, están: el establecimiento de un régimen de condicionalidades para los casos amnistiables; modificaciones al sistema de resolución de conflictos sobre las competencias entre las diferentes jurisdicciones; la participación del Ministerio de Defensa en las audiencias y procedimientos que involucren integrantes o ex-integrantes de la Fuerza Pública; y la imposibilidad de que se investigue al Estado como posible actor criminal o responsable del establecimiento de planes, políticas o lineamientos de Estado que condujeron a graves violaciones de los derechos humanos; entre otros temas, los cuales generan impactos diferenciados, lo que afecta en mayor o menor medida a comparecientes y víctimas.

Pero estos cambios no son los únicos obstáculos que ha tenido la implementación de los Acuerdos en materia jurídica. Actualmente se siguen presentando serios desafíos con la JEP, ya sea mediante la imposición de nuevas modificaciones por medio de la presentación de proyectos de ley en el Congreso de la República, como las ocho reformas anunciadas por el Centro Democrático mediante las cuales se pretenden realizar cambios sobre: narcotráfico como delito de ejecución permanente, suspensión de investigaciones contra agentes del Estado y reinsertados, renuncia de la investigación penal de crímenes graves y garantía de no repetición; todos estos, elementos formulados por la Fiscalía General de la Nación en carta enviada al presidente de la República, con la solicitud de que declare inconveniente, sobre estos puntos,

el proyecto de ley estatutaria (Semana, 2019). Sobre estos apartes, vale la pena recordar que la Corte Constitucional ya se ha pronunciado junto con otros asuntos debatidos previamente, entre ellos: restricciones a la garantía de no extradición, violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes; delitos conexos a la rebelión como el narcotráfico y el secuestro y el retiro de miembros de las fuerzas armadas de la JEP; y la cada vez más sonora solicitud expresa de la derogatoria de la JEP por parte del Senador Uribe (Semana, 2019).

Es importante, también, tener en cuenta el reciente pronunciamiento del presidente Duque de objetar seis artículos del proyecto de Ley Estatutaria (Presidencia de la República, 2019) y el anuncio sobre la presentación de un proyecto de acto legislativo para hacer modificaciones al Acto Legislativo 01 de 2017 (Presidencia de la República, 2019) que expone temas, que en uno y otro caso, ya han sido de largo debate en el Congreso de la República y en la Corte Constitucional, en su mayoría ya con pronunciamientos de constitucionalidad por parte de esta alta corporación.

A este panorama hay que sumarle las continuas arremetidas mediáticas contra la JEP, las cuales se han desarrollado a partir de campañas engañosas y de mensajes que la desprestigian en redes sociales, así como de una amplia difusión de información mediante

“

A este panorama hay que sumarle las continuas arremetidas mediáticas contra la JEP, las cuales se han desarrollado a partir de campañas engañosas y de mensajes que la desprestigian en redes sociales, así como de una amplia difusión de información mediante acusaciones permanentes de impunidad, parcialización e ideologización

”

acusaciones permanentes de impunidad, parcialización e ideologización; todo esto alimentado por escándalos sucesivos que pasan por aparentes contrataciones innecesarias, nóminas paralelas, denuncias por corrupción de algunos de sus funcionarios con intervención hasta de la misma DEA, y acusaciones sobre los marcados sesgos políticos de sus magistrados. Todos estos elementos se han ido profundizando y alentando en el marco de la presidencia de Duque, la cual mantiene como bandera de gobierno modificar la JEP.

Esta situación amenaza la estabilidad del Acuerdo y las posibilidades de construir una paz estable y duradera, que exige de los diferentes sectores sociales,

políticos y de las víctimas su permanente atención y cuidado a través de la defensa pública y abierta del SIVJRNR, con lo cual minimizar los riesgos de más alteraciones a sus contenidos y alcances, y evitar mayores frustraciones a los colombianos sobre las posibilidades de construir la paz.

Asimismo, se hace indispensable recordar la estricta obligación que tienen todas las instituciones y autoridades del Estado de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final, lo cual implica que “las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integridad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final” (Acto Legislativo 02 de 2017).

Este mandato, considerando los permanentes y desmesurados intentos por modificar o eliminar elementos sustantivos de la JEP, pretende ser desconocido por el actual Gobierno Nacional, su partido de gobierno -Centro Democrático-, y el mismo Fiscal General de la Nación.

#### \*Vera Samudio

Abogada. Investigadora en temas de derechos humanos. Fue parte del equipo de la Secretaría Técnica de la verificación internacional de la Csivi.

## Referencias

1. Acto Legislativo 02 de 2017.
2. Auto 401/18 (Corte Constitucional junio 27, 2018).
3. Dejusticia. (2018, agosto 02). Dejusticia y la Comisión Colombiana de Juristas demandan la ley de procedimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz. Bogotá, Colombia. Dejusticia. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/dejusticia-y-la-comision-colombiana-de-juristas-demandan-la-ley-de-procedimiento-de-la-jurisdiccion-especial-para-la-paz/>
4. Presidencia de la República. (2019, marzo 10). Por razones de inconveniencia, el Gobierno nacional hace objeciones a 6

- de los 159 artículos de la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz. Colombia. Presidencia de la República. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190310-Por-razones-inconveniencia-Gobierno-nacional-hace-objeciones-6-de-159-articulos-de-Ley-Estatutaria-de-Jurisdiccion-E.aspx>
5. . (2019, marzo 10). Presidente Duque presentará reforma constitucional al Congreso de la República sobre tres aspectos de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Presidencia de la República. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190310-Presidente-Duque-pre->

sentara-reforma-constitucional-Congreso-Republica-sobre-tres-aspectos-de-Jurisdiccion-Especial-P.aspx

6. Sección política, Semana. (2019, marzo 6). Escándalo en la JEP: Uribe aprovecha para proponer (de nuevo) su cierre. Revista Semana. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/alvaro-uribe-pide-derogar-la-jep-ante-escandalo-de-corrupcion/603931>
7. Sección justicia, Semana. (2019, febrero 18). Los duros reparos del fiscal general a la Ley Estatutaria de la JEP. Revista Semana. Recuperado de: <https://www.semana.com/Item/ArticleAsync/601887?nextid=601900>

# Radicalismos violentos: ¿por qué no hay consenso a favor de la paz con el ELN?

Por: Camila Carvajal\*

**S**in desconocer el persistente llamado hecho por varios sectores al ELN (Ejército de Liberación Nacional) y al gobierno Duque para que cese su confrontación armada, hoy vale la pena preguntarse ¿por qué hay personas que no apoyan un proceso de paz con esta guerrilla?, ¿qué consecuencias tiene esa situación? y ¿qué nos enseña esto a propósito de la violencia que persiste y se transforma en el país? Aquí hay una reflexión sobre la radicalización y el fortalecimiento de las voces adversas a la salida negociada al conflicto con el ELN, antes y después del atentado perpetrado por esta guerrilla contra la Escuela General Santander, derivada del procesamiento de algunas entrevistas realizadas por el CINEP en el marco de una investigación que está en proceso.

## Diferentes radicales

El 17 de enero de 2019, día en que el ELN decidió explotar el carro bomba en Bogotá, había programadas dos protestas: un plantón en el que la ciudadanía exigiría nuevamente la renuncia del fiscal general, y una marcha que continuaría la serie de manifestaciones lideradas por los estudiantes, esta vez para rechazar los abusos del Esmad. Ambas protestas fueron canceladas por el atentado. Ese día, el ELN también destrozó los esfuerzos que venían haciendo algunos sectores de la sociedad para que Iván Duque reactivara la mesa de diálogos que estaba suspendida en La Habana.

Merece la pena recordar que para ese momento la mesa agonizaba y las voces pesimistas y escépticas a propósito de ese proceso habían aumentado, así

como una creciente oposición explícita a la continuidad de los diálogos. Además, existió durante toda la fase pública una masa apática al proceso, que se reflejó en el trato marginal que este recibió en la definición de las prioridades de la agenda pública nacional.

Esta apatía, así como las diferentes posturas a favor o en contra de la salida negociada, han sido analizadas desde las abstracciones de la voluntad de paz, interpretadas desde los parámetros maniqueos de la polarización política o juzgadas desde referentes morales y preferencias ideológicas. Surge entonces la necesidad de contextualizar estas actitudes, para superar estas interpretaciones homogenizantes, y entender mejor qué aspectos propiciaron la radicalización de algunos sectores en contra de la continuación del proceso de paz.



Fotograma video ELN. Licencia CC BY 2.0

Obedeciendo a esa necesidad, hicimos varias entrevistas -antes de que el carro bomba explotara en la escuela de cadetes- que nos enseñaron que las actitudes al respecto de la paz con el ELN en las regiones donde existen estructuras armadas de esta guerrilla son muy diversas. Por ejemplo:

(1) atestiguamos la movilización constante de diferentes comunidades en favor de la salida negociada, como respuesta a las graves consecuencias humanitarias de la guerra que libra el ELN contra las AGC (Autodefensas Gaitanistas de Colombia) en el Chocó, y contra el EPL (Ejército Popular de Liberación) en el Catatumbo;

(2) conocimos personas que manifestaron padecer un cansancio superlativo del ELN y de su accionar, lo que las llevó a mostrarse -en las entrevistas- a favor de la presión militar y judicial del Estado para combatir a sus estructuras; y

(3) conversamos con personas que declararon preferir que el ELN no entregue las armas<sup>1</sup>; incluso hubo quien manifestara estar dispuesto a armarse si la guerrilla llegara a desmovilizarse.

Destaco aquellas voces cuyas preferencias y actitudes se inclinaron a favor de la salida militar y judicial al conflicto con el ELN, y aquellas que se oponían a la desmovilización de esta guerrilla, porque considero que estas posturas son radicales. Esto, en la medida en que las personas con estas preferencias privilegian abiertamente la continuidad del estado de cosas de la confrontación armada.

Estas radicalidades, que a menudo se convierten en “círculos viciosos”, se refuerzan por un cambio en los marcos de interpretaciones, expectativas y percepciones del “enemigo”, que pueden limitarse a las creencias o escalar al comportamiento, lo que propicia cambios en favor de las acciones violentas (Neidhardt 1981; Della Porta 1995; Della Porta y LaFree 2012; citados en Malthaner, 2018: 374).

“

En algunos lugares del Chocó, Cauca, Arauca, y en regiones como el bajo Cauca y el Catatumbo, diferentes manifestaciones de violencia se han intensificado durante los primeros meses del 2019. Aunque el ELN dejó de ser un ejército con potencial destabilizador de la seguridad nacional, es un protagonista de este ciclo de violencia en estos lugares.

”

”

### Radicalidad en movimiento

En algunos lugares del Chocó, Cauca, Arauca, y en regiones como el bajo Cauca y el Catatumbo, diferentes manifestaciones de violencia se han intensificado durante los primeros meses del 2019. Aunque el ELN dejó de ser un ejército con potencial destabilizador de la seguridad nacional<sup>2</sup>, es un protagonista de este ciclo de violencia en estos lugares.

Cierto es que el ELN no es un ejército con potencial destabilizador de la seguridad nacional porque su “resistencia armada” es lo que Carlos Medina denomina una “guerra flotante”: sin grandes estructuras ni cuerpos de ejército capaces de mantener combates, con fuerzas especiales que operan sobre objetivos predeterminados con explosivos y tiros de alta precisión (2019a). En todo caso, esto no niega que algunas estructuras del ELN se han adaptado, reacomodado y fortalecido -aparentemente- en términos de su capacidad bélica (como en el Chocó, Arauca y Catatumbo donde, según los datos del equipo de Estado, Conflicto y Desarrollo del CINEP, en el último año se ha enfrentado en combates con otros grupos armados organizados o con el Ejército<sup>3</sup>).

El correlato de ese escalamiento, atizado por la ruptura del proceso de paz, ha sido el sostenido aumento de la presión militar y judicial a esta guerrilla por parte del gobierno de Iván Duque<sup>4</sup>. Sin embargo, a pesar de los resultados que ha venido arrojando esta estrategia en términos de la neutralización de efectivos, su aplicación ha implicado que la Fuerza Pública

y el Gobierno nacional hayan extendido nuevamente un manto de sospecha sobre los pobladores de las zonas donde esta guerrilla existe y sobre sus experiencias organizativas. Esto se ha materializado en el Sur de Bolívar o en el Cauca donde la población civil es estigmatizada, y a las organizaciones sociales se las tilda de ser de la guerrilla, sometiéndolas a una grave vulnerabilidad.

Volviendo a los “tipos” de respuestas que encontramos cuando hicimos entrevistas en estas regiones, algunas personas, cuyas percepciones podrían clasificarse en el último tipo (3) descrito líneas arriba, nos dijeron que la militarización de los territorios —y las violaciones a los derechos humanos y al DIH por parte de la fuerza pública—, el sesgo punitivo desde el cual las autoridades manejan la protesta —intensificado en este nuevo gobierno—, y la contención del descontento popular por medio de la concertación de acuerdos que no se cumplen —como ha sucedido con aquellos firmados en el Teatro Colón—, son aspectos que profundizan la desconfianza y el déficit de legitimidad del Estado<sup>5</sup>.

Podría inferirse que estos aspectos contribuyen con la radicalización de algunas personas que viven en zonas donde el ELN ejerce influencia, que justifican la vigencia (i) de la lucha armada como mecanismo de transformación social, (ii) de la violencia para tramitar conflictos o (iii) de la “resistencia” ante acciones del Estado que puedan poner en riesgo el estado de cosas construido durante el conflicto. De este modo, los efectos de la represión y la desconfianza motivan en ellos la legitimación de la violencia, y capitalizan los discursos que esta guerrilla repite dogmáticamente, desde los cuales pretende justificar su accionar y validar su existencia (Medina, 2019b).

Por otro lado, el ELN acumula reprochación y rechazo cotidianamente: además de los impactos humanitarios de su accionar violento, la contaminación que dejan sus atentados a la infraestructura petrolera, la producción de ‘pategrillo<sup>6</sup>, la minería ilegal no artesanal y el minado; el involucramiento de menores de



edad en el conflicto, el asesinato de policías, el secuestro, la extorsión y el publicitado apoyo de esa guerrilla al régimen de Nicolás Maduro, son algunos de los actos reprochados con mayor vehemencia por los entrevistados clasificados en el segundo tipo (2) descrito más arriba.

Aunque esta reprobación no se traduce automáticamente en aprobación de la salida militar —del mismo modo que el déficit de legitimidad del Estado no necesariamente implica la conversión de quienes lo padecen en guerrilleros—, con las entrevistas confirmamos la intuición de que el accionar del ELN motiva en algunas de sus víctimas la justificación de la violencia que contribuya con el desmantelamiento de sus estructuras.

Esto nos enseña que, en lugar de reducir la radicalización a procesos ideológicos abstractos o a desviaciones psicológicas de quien se torna radical, es necesario aceptar que esta se desarrolla a través de la experiencia, que está inseparablemente ligada a procesos más amplios de escalamiento, y que remodela las percepciones y los marcos de interpretación de la realidad de algunas de las personas que habitan en los contextos en que este tipo de confrontaciones tienen lugar (Della Porta, 1992; Della Porta 1995, citados en Malthaner, 2018).

### Legados e intereses que radicalizan

Aunque para muchos parece una aporía el hecho de que haya personas que prefieren el estado de cosas de la guerra por encima de la exploración de la salida negociada, es necesario aceptar

que la reivindicación de la lucha armada, así como de las estrategias militaristas para la extinción de los alzados en armas, son también legados políticos de cinco décadas de confrontación. Esos legados se evidencian en las actitudes y las preferencias de la gente que vive en zonas afectadas por el conflicto, en donde puede existir, por ejemplo, una predilección de los ciudadanos por las medidas extralegales y violentas en la lucha contra el crimen (Arjona, *et al*, 2015)<sup>7</sup>.

Por otro lado, es innegable que esos legados también se materializan en acumulados de poder político y económico contruidos en el marco de la confrontación. Supongamos entonces que el sector de la guerrilla que perpetró el atentado —presuntamente perteneciente a las estructuras del Frente de Guerra Oriental con presencia en Arauca— se opuso a la salida negociada y es, por ende, radical; ¿por qué lo es? y ¿cuáles son los intereses y legados que quiere defender ese sector con la preservación del *statu-quo* construido en décadas de conflicto? Quizá una investigación sobre las redes de corrupción en el manejo de los recursos públicos de la salud, la

infraestructura y la educación en Arauca (Garay, 2017), o sobre los réditos del contrabando y demás actividades económicas y políticas heredadas de la construcción de contrapoder guerrillero en ese departamento (Aguilera, 2014), podría dar algunas luces y ayudar a responder esas preguntas.

En todo caso, seguimos esperando a que Iván Duque anuncie cuál es el plan que emprenderá para alcanzar la paz con esta insurgencia. Ojalá que este se ajuste a sus particulares características, se cimiente en un conocimiento real de las organizaciones que la componen, sea respetuoso de los derechos humanos y el DIH, y no atice los conflictos que existen en las zonas donde los ellos ejercen influencia.

Hasta ahora, parece que las estrategias del presidente han azuzado la beligerancia de los sectores más radicales de la guerrilla (al negarse en redondo a pactar ceses al fuego y a continuar con los diálogos de paz, al intentar hacer trizas la implementación de los acuerdos firmados con las FARC, al reactivar las órdenes de captura de los miembros de la delegación del ELN que se encuentra en La Habana, al liderar la estrategia regional de presión contra el régimen de Maduro en Venezuela, entre otras estrategias) y han desencadenado, hoy por hoy, el rechazo de muchos a su estilo poco dialogante, como se evidencia en la convocatoria a diferentes paros y protestas. En este escenario, no sobra recordarle a Iván Duque que la ilusión de la mano dura y el tratamiento represivo a la protesta, rara vez resultan efectivos para reprimir al crimen y con frecuencia

“

Aunque para muchos parece una aporía el hecho de que haya personas que prefieren el estado de cosas de la guerra por encima de la exploración de la salida negociada,

”

solo atacan los síntomas de la crisis social, en lugar de sus condiciones subyacentes (Felbab-Brown, 2018); y, además, contribuyen con la radicalización de las posturas haciendo más graves los problemas.

La reflexión de estas líneas es entonces una invitación a reconocer que, de hecho, los procesos de radicalización —que en muchos casos derivan en violencia criminal y política— son el resultado de la interacción de mecanismos ambientales, cognitivos y relacionales (McAdam, Tarrow and Tilly 2001; Tilly 2003; Alimi, Demetriou and Bosi 2015, citados en Malthaner, 2018); es decir, no son producto de la enfermedad o la sub-normalidad de los sujetos que la experimentan, ni son síntoma de supresión moral, ni implican

necesariamente una predilección por la guerra: son producto de decisiones humanas y dependen de la experiencia de las personas.

Aunque el atentado —que en mi opinión fue un acto de monumental brutalidad— enrareció las condiciones para la movilización social y propició un nuevo ciclo de radicalización, quizá sea importante dejar de pensar al crimen y a la rebelión como actividades sociales aberrantes a ser suprimidas, y comenzar a pensar en ambas como la expresión de la competencia de varios actores en la construcción del Estado (Felbab-Brown, 2018).

Si el gobierno Duque genuinamente considera, como está consignado en su "política" de Seguridad y Defensa, que "la principal amenaza a la seguridad interna son los *espacios vacíos de*

*institucionalidad* o con precaria institucionalidad, y no simplemente los grupos ilegales o las economías ilícitas" (Ministerio de Defensa, 2019, p.6), entonces debería reflexionar que, quizá, la mejor manera de fortalecer la institucionalidad del Estado es articulando los poderes realmente existentes a las redes políticas y económicas de la nación. Por eso hay que negociar con ellos, y por eso, la paz territorial no puede consistir en la imposición de un modelo despolitizado de prácticas de "Buen Gobierno" aplicadas desde el centro de manera indiferenciada (González, 2018).

#### \*Camila Carvajal

Investigadora del Cinep/PPP. Equipo Conflicto, Estado y desarrollo.

## Notas

- 1 Esas variaciones dependen de los diferentes tipos de inserción del ELN en los territorios, de las relaciones entre las estructuras armadas del ELN con la población civil y el tipo de órdenes que se construyen en esos lugares.
- 2 Parece haber un cierto consenso alrededor de esta afirmación entre académicos, analistas, políticos y miembros de la fuerza pública.
- 3 Entre enero y abril de 2019 el ELN se enfrentó por lo menos en dos combates con el ejército en Arauca (uno en Carnal – Fortul, y otro en Aguachica – Arauquita). En el Catatumbo se presentaron combates entre estructuras del ELN del Frente Nororiental y del Oriental con el EPL, o Los Pelusos, y con el Ejército. En el Chocó ha crecido en combatientes (desde el San Juan hacia los municipios del Bajo Atrato). Resultados preliminares de investigación. Datos de CINEP.
- 4 La operación Relámpago Rojo, que inició en 2016 y se diseñó especialmente para combatir al ELN.
- 5 Para profundizar en la relación que existe entre represión, violencia y radicalización, ver Codaccioni (2013), Della Porta (2014), Sommier (2014), y Larzilliere (2003), referencias hechas por Malthaner, (2017: 373).
- 6 Gasolina clandestina que sirve también como insumo en la elaboración de la cocaína, que se obtiene al destilar petróleo de manera artesanal.
- 7 Aunque no se descarta que estas preferencias autoritarias sean preexistentes a la presencia de actores armados irregulares o ilegales.

## Referencias

- Aguilera, Mario. (2014) Contrapoder y justicia guerrillera. Fragmentación política y orden insurgente en Colombia, 1952-2003. Bogotá: IEPRI, Debate.
- Arjona, Ana. et al (2015) "The legacies of wartime institutions o citizen's preferences for the rule of law". Mimeo.
- Felbab-Brown, Vanda. (2018) *A State-Building Response to Organized Crime, Illicit Economies, Hybrid Threats, and Hybrid Governance. Organized Crime and Illicit Trade*.
- Salcedo, Eduardo & Garay, Jorge. (2017) Elenopolítica: Reconfiguración cooptada del Estado en Arauca. Bogotá: Fundación Vórtex.
- González, Fernán. (2018) "Aproximación a la actual coyuntura desde una mirada de mediano y largo plazo, julio-septiembre de 2018". Mimeo.
- Malthaner, Stefan. (2017) Radicalization. The Evolution of an Analytical Paradigm *European Journal of Sociology*, 58, 369–401. doi: 10.1017/S0003975617000182.
- McDermott, Jeremy. (2019) ¿Se está conformando una nueva amenaza criminal en Colombia? *Revista Semana*. Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/una-nueva-amenaza-criminal-en-colombia/>
- Medina, Carlos. (2019) Una guerra inútil... *Semana Rural*. Recuperado de: <https://semanarural.com/web/articulo/guerra-inutil-eln/797>
- Medina, Carlos. (2019b) Ejército de Liberación Nacional: Historia de las ideas políticas (1958-2018). Bogotá: Universidad Nacional.

- Ministerio de Defensa. (2019) Política de defensa y seguridad. Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad. Bogotá.
- Palau, Juan. (2019) La paz en la política de defensa. *Razón Pública*. Recuperado de: <https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/11839-la-paz-en-la-politica-de-defensa-y-seguridad-de-duque.html>
- Semana (2019). Fiscal dice que disidencias farianas y el ELN habrían infiltrado protestas en el Cauca. *Revista Semana*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/fiscal-dice-que-disidencias-farianas-y-el-eln-habrian-infiltrado-protestas-en-el-cauca/608160>
- Verdad Abierta (2019) 'El Eln, con la guerra a las espaldas': Carlos Medina Gallego. *Verdad Abierta*. Recuperado de: <https://verdadabierta.com/eln-la-guerra-las-espaldas-carlos-medina-gallego/> Recuperado el 15 de febrero de 2019.
- Verdad Abierta. (2019) Se reanuda formalmente la guerra contra el ELN. *Verdad Abierta*. Recuperado de: <https://verdadabierta.com/se-reanuda-formalmente-la-guerra-contra-el-eln/>
- Redmas Noticias (2019) Eln sería el principal actor armado detrás de la minga indígena. *Redmas Noticias*. <http://www.redmas.com.co/colombia/eln-seria-principal-actor-armado-detras-la-minga-indigena/>

# Las voces de las organizaciones

# El gobierno Duque y la política rural

Pese a lo sabido y previsto, a nueve meses de la llegada de Duque a la presidencia y teniendo en cuenta los sectores políticos, económicos y sociales que representa, ya es posible analizar de mejor forma cuáles son sus principales apuestas para el sector rural y, particularmente, qué respuestas ofrece frente a las demandas específicas que históricamente —a través de pliegos, movilizaciones, mesas de diálogo y negociación, y acciones de incidencia—, han enarbolado los movimientos rurales populares para lograr su reconocimiento y obtener mayores garantías de sus derechos. Estas demandas que reflejan aspectos estructurales del mundo rural colombiano, como la desigualdad en la distribución en la tierra y el desprecio por lo campesino, también se han reconfigurado para dar paso a reclamos por reconocimiento de

grupos específicos, para enfrentar amenazas representadas en el acaparamiento de tierras y las nuevas manifestaciones del modelo extractivo, entre otras, y para proponer cambios institucionales y políticas públicas no regresivas.

Con la firma del Acuerdo Final de Paz, y el compromiso del Estado colombiano de implementar la Reforma Rural Integral; el reconocimiento a la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, o por lo menos una mesa de diálogo; y la creación, sin suficiente presupuesto, de la Dirección de Mujer Rural al interior del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el anterior gobierno desarrollaba una agenda centrada en el extractivismo y la agroindustria como modelo hegemónico de desarrollo en el país. Este modelo continúa con el nuevo gobierno, en donde podemos encontrar más similitudes que diferencias, pese a

que mediáticamente se ha querido tomar distancia.

A propósito de la coyuntura representada en Duque, la discusión sobre el Plan Nacional de Desarrollo y las políticas para el sector rural, Cien Días Vistos por Cinep entrevistó a Hada Marlen Alfonso, de la Plataforma de Incidencia Política de Mujeres Rurales Colombianas<sup>1</sup>, y a Robert Daza, Coordinador Nacional Agrario (CNA). Con Marlen y Robert hemos trabajado desde el equipo de Tierras y Derecho al Territorio en diversas iniciativas que buscan la garantía de los derechos de las mujeres rurales y el reconocimiento del campesinado como sujetos de derechos.

Las entrevistas fueron realizadas por Laura Cristina Vásquez, del Equipo de Comunicaciones. Las preguntas guías fueron sugeridas por Javier Medina y Ana María Restrepo, del Equipo Tierra y Derecho al Territorio.

1. Marlen Alfonso es también consejera por el sector mujer rural en el Consejo Nacional de Planeación.



## Robert Daza: “el campesinado tiene que movilizarse porque no hay otra forma de interlocutar”

### Coordinador Nacional Agrario (CNA)

Somos una organización nacional, un movimiento agrario que articula organizaciones campesinas, indígenas, afrodescendientes y agromineras de 23 departamentos. Somos 43 procesos locales y regionales que están asociados, entre los cuales está, por ejemplo, el Comité de Integración del Macizo Colombiano (CIMA), al cual yo pertenezco; el movimiento campesino del Centro Oriente; y el movimiento del Catatumbo, entre otros.

### La política agraria del gobierno Duque

Nosotros caracterizamos la política agraria de Duque como la continuidad del modelo agrario que se viene implementando desde la apertura económica: un modelo globalizante basado en la práctica de los agronegocios, que hace referencia a monocultivos en grandes extensiones; y en el extractivismo, que no es más que el saqueo de todos los bienes naturales comunes. Una de las consecuencias de estos proyectos frente al campesinado es que desconoce que tenemos capacidad de decidir en nuestros territorios. Para nosotros, como sectores campesinos, no hay consulta para la implementación de ningún proyecto, a diferencia de los pueblos indígenas y los afrodescendientes a quienes sí se les reconoce este derecho gracias al Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo).

Asimismo, este modelo va en contra de la soberanía alimentaria. La agricultura que se desarrolla es únicamente para producir materia prima, y tal vez algunos productos de consumo, pero la mayoría están enfocados en la

agroexportación. Antes de la apertura que se generó en el gobierno del expresidente César Gaviria no se importaban ni 500 mil toneladas de alimentos; éramos autosustentables en cereales, leche, y otros productos. Luego de la apertura económica, y hasta el año pasado, se ha llegado a los 14 millones de toneladas de importación de alimentos. Para señalar un ejemplo de este caso, hay que indicar que hemos perdido la capacidad de producción de cereales, pues los que se utilizan aquí para la agroindustria y el consumo animal y el de las personas son importados.

Como campesinos y campesinas hemos sustentado la alimentación de los países, y principalmente de nuestro país. Para el 2012 se hizo un estudio que verificó y certificó que el 68 % de la comida que se consume proviene de las fincas campesinas. Precisamente en ese año entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, y al siguiente la aplicación del firmado con la Unión Europea; lo que trajo consecuencias bastante graves para el campesinado, pues estos acuerdos generan una política agroexportadora de grandes producciones.

Toda esa política agraria y productiva la ponen bajo unos estándares internacionales de “calidad” y de normas de producción; aquí se encuentran todas las normas, decretos, resoluciones que tienen que ver, por ejemplo, con el uso de semillas e insumos, y con las razas de animales para producción. Todo esto se estandariza bajo la norma de paquetes tecnológicos transnacionales, pero no quiere decir que las semillas y las razas que ellos utilizan sean buenas para la alimentación humana. Sabemos nosotros que la mayoría de esas semillas son cuando menos híbridas, por no decir que la mayoría son transgénicas.



Fotograma video "Los retos de la UAF"

Igualmente pasa con la crianza de pollo, res y cerdo: las razas que están criando y la alimentación que les están dando son a base en soya y cereales transgénicos, y tienen inoculación con hormonas y paquetes de antibióticos que, seguramente, llegan luego a los consumidores; para la alimentación eso es bastante grave.

Duque, frente a Santos, representa algunas diferencias y es que este último, entre comillas, dio un poco de juego para que haya un poco de paz en los territorios campesinos, y el foco, con dificultades, también se puso en la reparación a las víctimas. El gobierno actual acaba totalmente con esa posibilidad, tiene una política de retorno a la guerra y al control militar absoluto sobre los territorios. Esta política de consolidación del territorio busca crear zonas administrativas, como el Catatumbo como zona piloto que queda en cabeza de un general, con militares ejerciendo autoridad civil en los territorios. Esto para nosotros es preocupante porque nos lleva a recordar la época cuando el paramilitarismo campaba en nuestros campos, y nosotros no olvidamos aún los más de 6 millones de víctimas que ha habido en Colombia; no únicamente desplazados, sino asesinados, falsos positivos y

desaparecidos, con violaciones de derechos humanos. Nosotros sabemos que en ese momento el Ejército actuó en coordinación con el paramilitarismo, que el Ejército en los territorios campesinos era quien iba adelante abriendo campo para que los paramilitares luego llegaran y se posicionaran. Las listas, por ejemplo, de líderes que los paramilitares tenían eran de inteligencia del Ejército, y sobre ellas los paramilitares actuaron. Cuando el gobierno de Duque nos anuncia este tipo de política, nosotros lo que auguramos es que en el territorio va a volver otra vez el genocidio para el campesinado.

Estos antecedentes es necesario comprenderlos, porque esta política del gobierno de Duque es la continuidad de este modelo. Ni siquiera en Naciones Unidas, en diciembre pasado, el gobierno colombiano votó afirmativamente por la adopción de la Declaración de Derechos Campesinos; ellos se fueron por la abstención, que en la práctica es votar negativamente. Cuando nosotros le preguntamos al gobierno de Duque, en cabeza del viceministro del Interior, por qué no habían votado, nos dijo que no se iban a someter a una consulta previa ni a que los campesinos se crean dueños del agua y del territorio. Es por esto que afirmamos, además, que a los territorios campesinos los tienen planificados para seguir con el extractivismo.

### **Sobre el Plan Nacional de Desarrollo y otras propuestas normativas**

Nosotros asumimos la propuesta de Plan Nacional de Desarrollo (PND) no solo como continuidad, sino como consolidación de ese modelo agrario. Esa consolidación fue la que se pensó Andrés Felipe Arias cuando fue ministro de Agricultura: un campo sin campesinos, en la que los grandes empresarios utilizan la mano de obra campesina; ya no seríamos campesinos sino trabajadores rurales u obreros.

Esto no ocurre únicamente con el Proyecto de Ley de PND, sino con los proyectos de ley que ha impulsado el



**Nosotros constitucionalmente como campesinos somos los sujetos de dicha reforma agraria, pero en esta iniciativa legislativa se pretende que los sujetos de reforma agraria también sean empresarios y privados**



gobierno Duque; por ejemplo, el año pasado metieron un proyecto que se llamaba el piso mínimo legal, que hablaba del jornal integral. Aquí se especificaba que los obreros rurales tendrían que pagar su propia salud, pensión y seguridad social; y eso es una descarga de la responsabilidad que tienen los patronos. También habla de una pensión básica de vejez para la población rural con base en una cotización que tendría que hacer la población rural sin ningún tipo de apoyo o subsidio del Estado, situación que hemos reclamado siempre.

En materia de tierras, el proyecto de reforma a la Ley 160 de 1994 cambia el sujeto de la reforma agraria. Nosotros constitucionalmente como campesinos somos los sujetos de dicha reforma agraria, pero en esta iniciativa legislativa se pretende que los sujetos de reforma agraria también sean empresarios y privados; es decir, de una vez abrir el camino normativo para que los que se han apoderado de los baldíos —que en este momento lo tienen sembrados de palma, caucho o forestales— tengan la oportunidad de legalizarlos. También encontramos la reforma propuesta por la senadora Cabal a la Ley 1448 del 2011, que busca desconocer a las víctimas de despojo, y reconocer a muchos de los actuales poseedores de esas tierras como de buena fe y darles también el estatus de víctimas. Esto quiere decir que a quienes se robaron las tierras les dan reconocimiento para legalizárselas; tierras que, por ejemplo, en la Costa

Pacífica y en el Magdalena Medio están sembradas de palma, llenas de ganadería extensiva y muchísimos proyectos de agroindustria, porque ellos necesitan tener una seguridad jurídica sobre sus tierras, como ellos mismos lo dicen. Este es más o menos el modelo.

En el PND también se proyecta consolidar el Plan Colombia 2019, Colombia País Minero, donde el objetivo es que los 19.000 permisos que existen para la exploración, de los cuales faltan más de 9.000 por titular, se consoliden. ¿Por qué nosotros hablamos de esto?, porque más del 70 % de estos proyectos mineros están sobre la zona Andina y sobre territorios agroalimentarios de los campesinos; y las consecuencias inmediatas son el desplazamiento, el cambio de vocación de esos territorios y el desastre ambiental, esto último conlleva a acabar con esos territorios que son para la agricultura, y volverlos un desierto, que es el resultado final de la explotación minera.

Asimismo, es importante resaltar que en las bases del PND lo que se le ofrece al campesinado es agricultura por contrato, alianzas productivas, y agricultura inteligente y planificada. Nosotros sabemos que todas esas propuestas y todos esos modelos de agricultura, en primer lugar, acaban con la autonomía del campesinado, y que contravienen nuestras prácticas históricas y culturales; y, en segundo lugar, empobrecen al campesinado, dejándolo sin la poca tierra que tenía y sin comida, y a merced de la gran empresa, que en últimas es la que se queda con la tierra y con todo el trabajo que le ha costado al campesino, y este no tiene capacidad para solventar su alimentación y sus necesidades mientras que pasan los ocho años que necesita el cultivo para empezar a dar su producción. Ese es un modelo que para nosotros como campesinos no es atractivo, porque vamos jugando con los riesgos más grandes en cuanto a la inversión; ya que son unos contratos en los que nos colocan unas cláusulas de mayor riesgo que a los empresarios, y eso para nosotros no es una propuesta seria.

## La propuesta del Pacto Campesino y las negativas del gobierno a incluirlo en el PND

En el PND para el campesinado no hay ni pacto ni equidad, y esto no quiere decir que nosotros no hayamos hecho propuestas, hicimos una propuesta completa de un capítulo relacionado con el campesino. Esta propuesta surgió como iniciativa de la Mesa Agraria del Cauca, de la que hacen parte organizaciones de la Cumbre Agraria y de todas las gestiones de incidencia que ellos han venido haciendo frente al reconocimiento del campesinado como sujetos de derechos. Es así que los compañeros del Cauca propusieron: “que eso se traduzca en un documento que sea parte de las bases del PND y de la Ley del Plan”.

Entonces se hizo un ejercicio donde se construyó ese Pacto, se le presentó al Consejo Nacional de Planeación y, mientras tanto, compañeros de la Junta Agraria hablaron con el Departamento Nacional de Planeación directamente y también con el viceministro del Interior. Es así que recibieron el documento, pero luego en las bases o en el texto del Proyecto de Ley no apareció nada. Este documento queda como constancia de que como campesinado nosotros no estamos haciendo unas reclamaciones infundadas, sino que tenemos unas propuestas sustentadas y argumentadas, y que ya es falta de voluntad política y de desconocimiento del gobierno el no tenerlas en cuenta.

Desde el gobierno nos dicen que lo que nosotros presentamos allí es transversal en sus políticas, pero la transversalidad que ellos allí refieren es solo de diagnósticos. El Estado colombiano y la academia reconocen una situación de atraso, de abandono y de vulnerabilidad social, económica y cultural del campesinado, pero cuando se trata de solucionar, las soluciones no van a atacar esos problemas; por el contrario, lo que vemos es que utilizan como argumento la pobreza del campesinado, su falta de educación y su falta de capacidad económica para generar empresa, con el fin de hacer unas propuestas que llevan al

campesinado, cada vez más, a ser esclavos de las empresas agroindustriales.

## Hacia una territorialidad campesina propia

La propuesta que tenemos como CNA es que esos territorios campesinos donde producimos alimentos sean territorios que se respeten, y que nosotros tengamos la posibilidad de constituir allí autoridades, como organizaciones campesinas, que puedan proyectar las transformaciones, hacer un ordenamiento y un plan de vida digno. Es tener la posibilidad de decir cuáles son y cuáles no son las transformaciones que se hacen en nuestros paisajes y regular la vida campesina; eso lo hemos presentado más de mil veces en las mesas de negociación, en los ministerios y en Naciones Unidas.

Por eso ya hemos iniciado la construcción de los territorios campesinos agroalimentarios, ya que entendimos que no porque el gobierno nos niegue la posibilidad de los territorios campesinos nosotros no podamos construirlos. El CNA tiene siete territorios ya constituidos, cuatro en Nariño y tres en Arauca, y tenemos otros veinte en proceso de constitución. Su proceso de construcción es el siguiente: hacemos asambleas; identificamos el territorio y lo delimitamos; en las asambleas nombramos una junta del gobierno; trabajamos un plan de vida; y empezamos la construcción de una guardia campesina para la protección de ese territorio.



La propuesta que tenemos como CNA es que esos territorios campesinos donde producimos alimentos sean territorios que se respeten, y que nosotros tengamos la posibilidad de constituir allí autoridades, como organizaciones campesinas



Frente a toda esa propuesta de conflictividad a la que nos va a llevar este gobierno, a nosotros no nos queda otra cosa que acudir a nuestro derecho legítimo de subsistir y vivir en nuestros territorios, y prepararnos para defender eso; que significa defender la comida y el agua, que no solo es una cosa para el campesinado sino para todo el país.

## La movilización frente al actual gobierno

Actualmente enfrentamos una situación crítica, la cual se ve reflejada, por ejemplo, en el sector cafetero. Se tiene pensado hacer una movilización a finales de abril o en mayo, si no es ahora, será después, pero el campesinado tiene que movilizarse porque no hay otra forma de interlocutar. Los campesinos y campesinas estamos totalmente invisibilizados, y nuestras banderas son políticas y van más allá de conseguir unos pocos recursos. La movilización tiene que seguir avanzando en el reconocimiento completo de los derechos del campesinado. Esto es necesario porque para negar derechos existe una batería grande de argumentos.

Cuando se habla de campesinado salen los congresistas a decir “yo también soy campesino” y “el campesino está cobijado por todos los derechos que tenemos los colombianos bajo la Constitución”, pero nunca discuten sobre la esencia de nuestro reclamo: un derecho con un enfoque diferencial, que a nosotros como campesinos nos reconozcan una condición particular como grupo social. Eso es lo difícil porque saben las consecuencias de ese reconocimiento; por ejemplo, si nos reconocen el agua, no van a poder hacer negocio porque el agua en nuestros territorios es un bien común y un derecho. A pesar de toda la persecución, el campesinado sigue sustentando la alimentación del país, de los territorios campesinos sigue llegando el agua que se consume en las grandes ciudades, y seguimos con una agricultura que favorece la diversidad biológica; por todo esto es que estamos caminando.

## Hada Marlen Alfonso: “lo que habíamos ganado nos lo quitaron”

### La Plataforma de Incidencia Política de Mujeres Rurales Colombianas

La Plataforma de Incidencia empezó hace más o menos ocho años. Varias organizaciones nos organizamos alrededor de una apuesta colectiva para la exigencia de la implementación y seguimiento a la Ley 731 de 2002 que dicta normas para favorecer a las mujeres rurales. Ahí estaba la Asociación de mujeres por la paz y la defensa de los derechos de la mujer colombiana (ASO-DEMUC) y la Federación Departamental de Mujeres Campesinas de Cundinamarca (FEDEMUCC), entre otras organizaciones de carácter nacional y departamental con enfoque hacia las mujeres. En este momento somos más de 850 organizaciones que estamos en 28 departamentos, cada una con unos temas específicos de agendas en los territorios, pero todas anudadas en el mismo proceso de incidencia a la Ley 731.

### Logros del movimiento de mujeres rurales colombianas

En el pasado Plan Nacional de Desarrollo (PND) cuando empezamos a hacer la discusión sobre una ley (731) que no está reglamentada y sobre los incumplimientos de la institucionalidad, nos preguntamos cómo íbamos a poner nuestras agendas en el PND 2014-2018. En ese momento estaba el proceso de paz ocurriendo, lo que facilitó que nos encontráramos alrededor del tema de paz, y eso nos permitió de alguna manera decir “queremos esto”, y ese “esto” fue apoyado por el legislativo y por la bancada de mujeres del Congreso. Hicimos entonces todo un ejercicio de acompañamiento a las Unidades de Trabajo Legislativo (UTL), sobre todo en el marco normativo, para poder crear un artículo especial sobre la construcción

participativa de la política pública de la mujer rural, el cual quedó.

Luego soñamos con algo más alto, que era tener un referente de género de mujer rural, y se crea la Dirección de Mujer Rural con un artículo especial. Fue un rompecabezas que se movió, confluyó y se armonizó tan maravillosamente para que tuviéramos dos artículos, y el Artículo de la Dirección de Mujer Rural se metió estratégicamente cuando se le dieron facultades al presidente en el marco de la paz para fusionar y crear institucionalidad. Es decir, ganamos dos artículos en el PND, con infinidad de eventos de posicionamientos y organización de agenda.

Yo quiero poner en manifiesto lo que pasó cuando se creó la Dirección y toda la política pública de mujer rural. En el 2016, un año después, no teníamos todavía institucionalidad formalmente creada ni mucho menos una mujer que estuviera allí. Así que tocó ejercer mucha presión para que se nombrara a una compañera que sintiéramos par y para que le pusieran plata. Fue un entramado de apuestas por incidir, hablar, exigir y hacer control político, hablamos con Claudia López y Ángela María Robledo, y con todas las mujeres que han venido siendo nuestro apoyo.

Por fin se crea la institucionalidad y ocho meses después de una ardua

“

Realmente es muy triste y desalentador ver cómo en un Estado garante de derechos, se derogan artículos que tienen que ver con la misma garantía de derechos, lo que es un mensaje muy grave para las mujeres de este país

”



Foto: CPN / CNP

negociación con el ministro de Agricultura de esa época, Iragorri, –nombran a Visitación Asprilla Cuesta de las comunidades afro. El liderazgo de ella y la representación de las mujeres no fue nada fácil. En la actualidad ella ya no está, porque este gobierno no la mantuvo.

Por otro lado, sobre la política pública solamente se dejaron unos lineamientos que no tienen las bases suficientes en soportes técnicos, porque no hay ni siquiera una caracterización. La Dirección de Mujer Rural sigue actualmente, pero sin muchos recursos. Lo que queríamos no alcanzó a nutrirse, aunque sí se hizo un comité interinstitucional de seguimiento a la Ley 731, con más de 20 organizaciones, incluyendo la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, y varias organizaciones de mujeres; este comité es el que garantiza que se cumpla la Ley 731. Las mujeres estuvimos presentes en la creación de ese comité, así como estuvimos presentes en todo el proceso del gobierno anterior.

### Las mujeres rurales y el gobierno Duque

Realmente es muy triste y desalentador ver cómo en un Estado garante de derechos, se derogan artículos que tienen que ver con la misma garantía de



Fotografía: TRAPHITHO / Pixabay

derechos, lo que es un mensaje muy grave para las mujeres de este país, es realmente desacertado por parte del gobierno de Duque. Ya no está el artículo que construía la política pública de mujer rural: lo que habíamos ganado nos lo quitaron. La única propuesta que dejaron fue la de María Rosario Guerra, que es del Centro Democrático, quien radicó una propuesta sobre los trazadores presupuestales en el Departamento Nacional de Planeación. Esos trazadores para la equidad y los trazadores en el tema de paz para las mujeres quedaron en el Artículo 263 (es decir que solamente quedó un artículo), y no tienen el enfoque de género que hemos venido construyendo desde el movimiento de mujeres. Si nos ponemos a analizar cada línea, realmente todo va con la misma conclusión: el fortalecimiento institucional tiene diagnóstico y estrategias, pero no tiene metas, ¿sobre qué se va a medir entonces?

Nosotros hicimos una propuesta clara para el PND 2018 - 2022: queremos la construcción participativa de un Conpes; inclusión de las actividades de cuidado a las mujeres rurales en el sistema de cuentas nacional; crear un sistema de información de mujer rural; tener un fortalecimiento institucional y técnico para la Dirección de Mujer Rural; y fortalecimiento, operabilidad y

“

En el tema de equidad está el emprendimiento para las mujeres y el acceso al crédito; aunque hay que poner en consideración que solo hay una visión de las mujeres rurales: lo productivo, ¿y dónde están las otras dimensiones como mujeres?

”

reglamentación a la Ley 731. De todo esto no quedó nada. Quedaron incluidas tres metas que tienen que ver con temas productivos y un tema de tierras, pero de lo que pedimos, el gobierno no puso nada.

En el tema de equidad está el emprendimiento para las mujeres y el acceso al crédito; aunque hay que poner en consideración que solo hay una visión de las mujeres rurales: lo productivo, ¿y dónde están las otras dimensiones como mujeres?

Sobre la Dirección de Mujer Rural nos preocupa que no se termine el trabajo que se venía haciendo; le faltan recursos para moverse y extender sus brazos en el territorio, apoyar las políticas

públicas en el territorio con lo que tiene que ver con mujer rural, y hacer acompañamiento técnico al gobierno, a las instituciones y a las mujeres rurales. A la Dirección le hace falta mucho recurso humano cualificado en temas de género y de mujer rural. Yo creo que si esto no se prioriza va a pasar a ser otra instancia más.

En general, el pacto respecto a los temas de mujer muestra que el gobierno está ciego ante el ejercicio pleno de la garantía de los derechos humanos de las mujeres rurales desde un enfoque integral, territorial y étnico. El gobierno no quiere asumir este enfoque porque su mirada tiene que ver más con unas necesidades básicas, que con unos intereses estratégicos. Sí hay un aporte interesante cuando hablan de un pacto, pero si se mira el contenido la lectura es regresiva en los temas de derechos desde la línea integral.

Lo que el Gobierno habla de la transversalidad es que en cada institucionalidad hay unos temas específicos que deben incluir a las mujeres, pero para nosotros ese “ser transversal” es todo y es nada, porque se va perdiendo la fuerza con la que se debe implementar la Ley 731. Nuestra apuesta es el Conpes porque es un bloque al cual se le puede hacer seguimiento, y tendría un plan de acción claro para su implementación.

# Una sintonía problemática: la política laboral de Duque y la economía de plataformas.

Por: Santiago Garcés\*

*El presente artículo tiene dos propósitos: el primero, caracterizar los aspectos fundamentales de la política laboral del presidente Duque a partir de lo consignado en el documento base del Plan Nacional de Desarrollo, las reseñas y las reflexiones expresadas al respecto por diversos analistas, y las declaraciones públicas de miembros de su gabinete; y el segundo, presentar una reflexión general sobre la economía de plataformas digitales, específicamente sobre el trabajo que se solicita a través de aplicaciones como Uber, Rappi, Domicilios.com, etc. Como se verá, la política de Duque se encuentra en sintonía con las transformaciones del mundo del trabajo que la economía de plataformas digitales expresa, pues pretende construir un orden de relaciones laborales y productivas coherentes con los aspectos más negativos de este tipo de actividades económicas.*

Empecemos con una breve descripción de lo que antecede al presente gobierno en materia laboral. Desde inicios de la década de los noventa las políticas laborales de los gobiernos neoliberales han coincidido en reducir los costos laborales a toda costa; de esta manera, han construido un modelo de desarrollo con sesgo antilaboral, con una participación marginal del trabajo en la apropiación de la riqueza y un carácter flexibilizador y precarizador. Al mismo tiempo aunque se habían propiciado medidas de política legislativa para “aliviar” la situación de las y los trabajadores en el marco de una situación general de precarización, estas han sido de



A la izquierda protesta de "Rappitenderos" en octubre de 2018 en Bogotá

bajo impacto en las relaciones laborales, como en el caso de la Ley contra el acoso laboral y las políticas de primer empleo. Asimismo, este tipo de gobiernos aplicaron políticas incoherentes, como los vaivenes respecto a la permisividad o prohibición de la intermediación laboral (Valero, Moisa y Celis, 2018).

A la luz de este contexto, la particularidad de Duque reside en pretender meterle el acelerador como nunca a la reducción de los costos como eje central de la política laboral. Esta reducción se pretende llevar a cabo en los tipos de contratación formal, mediante la reducción gradual del salario mínimo a través de una modificación de la fórmula para calcular su aumento; también, la formalización “a la brava” de trabajadores que ganen menos del salario mínimo a través de un sistema cotización a la seguridad social por horas; y, adicionalmente, pretende formular una estrategia de protección de riesgos laborales para estos trabajadores que coticen por horas (Orguloso, 2019).

A partir de lo anterior, surgen dos conclusiones: la primera es el carácter unilateral e ilusorio de la política de formalización de Duque, puesto que no hay medida concreta sobre la mesa para que el proceso se dé a partir del aumento de los ingresos y del mejoramiento de las condiciones de trabajo; por el contrario, se identifica estrechamente formalizar con contribuir a la seguridad social, más allá de si esto se traducirá en una pensión digna o en el goce efectivo del derecho a la salud; y la segunda conclusión es que Duque pretende legalizar la contratación por debajo del salario mínimo. En vez de emprender políticas que transformen la estructura productiva del país para aumentar la oferta de trabajos decentes y bien remunerados y así reducir la informalidad, este gobierno pretende hacer pasar a buena parte de la economía informal a la formalidad por decreto, sin transformar un ápice de la realidad productiva.

El uribismo persiste en un camino que ya ha fracasado en Colombia; se insiste en la reducción de costos como mecanismo de aumento del empleo formal, bajo la idea equivocada según

“

La particularidad de Duque reside en pretender meterle el acelerador como nunca a la reducción de los costos como eje central de la política laboral.

”

la cual el aumento de la contratación, por parte de los empleadores, depende fundamentalmente de la reducción del precio de la fuerza de trabajo y de la reducción general de los costos de producción. Sin embargo, la evidencia empírica apunta en otro sentido; ni la reforma laboral de Uribe en el 2002 que redujo los costos laborales, ni la reforma tributaria de Santos en el 2012, que pretendía impulsar la formalización disminuyendo los impuestos parafiscales, lograron aumentos considerables en la población asalariada y en la vinculada a los servicios sociales (Valero, *et al.*, 2018). Es el propio modelo de desarrollo con sesgo antilaboral el que ha permitido la reproducción de la informalidad, en la medida en que es ajeno a una política de industrialización, de diversificación de la matriz productiva y de ampliación de la demanda agregada, mientras construye una economía reprimarizada y financiarizada.

Incluso, en una encuesta reciente realizada por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras a pequeños y medianos empresarios, los pertenecientes al sector industrial y de comercio señalaron mayoritariamente que su principal problema era la falta de demanda, por encima de los altos impuestos y del costo de los insumos (Clavijo, 2019). En pocas palabras, la informalidad es un asunto que remite a la estructura productiva y a su desarrollo histórico, y no a un problema que se pueda resolver reduciéndoles los costos laborales a los empresarios.

Respecto a la política de formalización “a la brava”, es preciso analizar sus implicaciones. En primer lugar, el gobierno busca aumentar el recaudo tributario y así atender los problemas de déficit fiscal, con lo cual se recarga sobre los trabajadores más vulnerables; y en segundo lugar, esta formalización jurídica apunta a legitimar realidades laborales precarias que están conectadas con transformaciones contemporáneas del capitalismo. Se trata, en suma, de ajustar el marco legal a las nuevas realidades del neoliberalismo, y este punto permite conectar el análisis sobre la política laboral de Duque con el auge de la economía de plataformas.

Un ejemplo específico de esta vinculación lo encontramos en las declaraciones de la ministra de trabajo Alicia Arango a propósito de la empresa Rappi, multinacional colombiana de comercio electrónico que sirve de intermediario entre clientes y repartidores a través de una aplicación digital. Ante las protestas de repartidores de Rappi por la disminución de sus ingresos y sus pésimas condiciones de trabajo, la Ministra pareció estar al lado de las y los trabajadores y habló de lo extenuante de las jornadas laborales de más de 15 horas y de la ausencia de algún tipo de protección social; sin embargo, la propuesta concreta no trascendió de la idea de construir un sistema de cotización por horas (Revista Semana, 2018).

La controversia en Colombia a propósito de Rappi y otras empresas como Uber es un indicio de los desafíos y debates que plantea la emergencia de la “economía de plataformas”. A continuación, se expone un análisis sobre dicha realidad, con énfasis en sus implicaciones para el mundo del trabajo.

El auge de la economía de plataformas se presenta como un tipo de actividad económica beneficiosa para consumidores y prestadores de servicios, cuya condición de posibilidad reside en las “innovaciones tecnológicas”. En ese sentido, cuando se formulan críticas a esta nueva realidad, estas suelen ser desestimadas en la medida en que se estarían oponiendo a una innovación tecnológica que permitiría resolver necesidades

de los consumidores y brindar oportunidades laborales a un sinnúmero de personas. Sin embargo, esta mirada centrada en la tecnología impide ver los vínculos entre la innovación específica y el conjunto de transformaciones de los procesos productivos y de las relaciones laborales en las que se enmarca. Dichas transformaciones, íntimamente ligadas entre sí, podrían resumirse en tres: el auge de la subcontratación como estrategia de acumulación de capital, el opacamiento y ocultamiento de las relaciones laborales de hecho (“deslaboralización”) y el aumento de la precariedad laboral.

La subcontratación es un fenómeno antiguo que ha cobrado gran relevancia y un nuevo significado en el capitalismo contemporáneo. Aunque formalmente se trata del acuerdo entre una unidad económica y otra para la producción de bienes y servicios o para la provisión de mano de obra, su relevancia actual reside en haberse erigido como una característica determinante de las estrategias empresariales, en la medida en que permite aumentar la rentabilidad vía reducción de costos (De la Garza, 2012). En Colombia, las formas de subcontratación que se han hecho hegemónicas han sido la tercerización industrial (también

“

El gobierno busca aumentar el recaudo tributario y así atender los problemas de déficit fiscal, con lo cual se recarga sobre los trabajadores más vulnerables.

”

llamado *outsourcing* manufacturero) y la intermediación laboral a través de diferentes tipos de empresas de trabajo temporal (Urrea Giraldo, 2010).

La deslaboralización, por su parte, es una forma específica de subcontratación en la que la relación laboral se oculta de manera tal que aparece como un simple intercambio de bienes y servicios, usualmente bajo la figura de un contrato mercantil que no garantiza derechos para los trabajadores, como sí lo hace un contrato laboral; de esta manera las empresas eluden el derecho laboral y aprovechan la reducción de costos que esto implica. En Colombia este fenómeno se ha generado en las cooperativas de trabajo asociado con el auge de la figura del contrato sindical, que refiere

al acuerdo entre un sindicato y una empresa para la prestación de servicios o la ejecución de una obra por medio de sus afiliados. Esta segunda figura ha cobrado relevancia cuantitativa en los últimos años en el marco del desprestigio y prohibición de las cooperativas de trabajo.

Es a la luz de estas transformaciones de los procesos productivos y de las relaciones laborales que deben valorarse las implicaciones de la emergencia de la economía de plataformas. No se niega la innovación tecnológica que permite la existencia de dichas empresas, sino que se resalta el hecho de que su aparición representa la continuidad y profundización de las transformaciones mencionadas, que han significado un aumento de la precariedad laboral.

Detrás del discurso “colaborativo” de dichas empresas, la realidad es la de la subcontratación y la deslaboralización. Estas empresas les ofrecen a los clientes un servicio de transporte, de domicilio, etc., pero no cuentan con los medios de producción ni con la mano de obra requerida, sino que subcontratan a través de un contrato mercantil dichas actividades, con lo cual delegan a los trabajadores las responsabilidades y riesgos de la prestación de un servicio que, de todas formas, está fuertemente controlado



por la empresa a través de la aplicación digital.

En general, y más allá de matices específicos, los trabajadores de la economía de plataformas están sujetos a sanciones por parte de la empresa, al monitoreo y control de su trabajo y a la definición que esta establezca de las condiciones de trabajo bajo las cuales desempeñan su labor. Aunque estas empresas afirman que no existe subordinación laboral en la medida en que solo operan como intermediarios entre el oferente y el demandante de un servicio, lo cierto es que nos encontramos ante una dependencia laboral de hecho —opacada y velada— que debería implicar prestaciones sociales y derecho de asociación.

Un elemento que debe ser resaltado a propósito de la deslaboralización que opera en las empresas de la economía de plataformas, es la ideología legitimadora de dicha situación. Mientras que en otros contextos —como en el caso de los empacadores del Éxito a principios de la presente década— lo que operaba como legitimación era la idea de una oportunidad de empleo juvenil para trabajadores/estudiantes que gozaban de las propinas (Celis y Valencia, 2012); en el presente, la deslaboralización de aplicaciones como Rappi tiende a presentar a sus trabajadores como “emprendedores”. Por ejemplo, en una entrevista al gerente de Rappi en la que respondió a las críticas a la plataforma, se puede leer: “se trata de emprendedores que trabajan las horas que quieren y se conectan cuando quieren. Eso es Rappi. Los ‘rappitenderos’ son absolutamente libres de conectarse y desconectarse en cualquier momento.” (El Tiempo, 2018).

El caracterizar como “emprendedores” a trabajadores deslaboralizados es una manera bastante directa de estilizar la precariedad laboral. El concepto de emprendedor ha sido tradicionalmente esgrimido para definir a los empresarios a partir de una serie de características subjetivas, como la capacidad de innovar en productos y procesos, la adaptación al cambio, la disposición para enfrentar adversidades, etc.

“

**Detrás del discurso “colaborativo” de dichas empresas, la realidad es la de la subcontratación y la deslaboralización. Estas empresas les ofrecen a los clientes un servicio de transporte, de domicilio, etc., pero no cuentan con los medios de producción.**

”

Una de las consecuencias de esta definición de “emprendimiento” —que deja de lado las dimensiones objetivas del concepto, como la propiedad de medios de producción, el control del proceso de valorización, o el tener un capital para arriesgar— es que se abrió el camino para que a nivel discursivo se redujeran las diferencias entre trabajadores y empresarios a diferencias meramente cognitivas, emocionales, actitudinales, etc.

Es en este sentido que los discursos legitimadores de la deslaboralización utilizan el mote de “emprendedor” para estilizar el aumento de la precariedad; de la misma manera en la que un emprendedor como Bill Gates o el fundador de Rappi deben ser capaces de superar las adversidades, se busca que la opinión pública y los trabajadores deslaboralizados interpreten las condiciones de precariedad que padecen como consecuencias propias del ser “emprendedor”. Los rappitenderos, los conductores de Uber y de muchas otras empresas no serían ya trabajadores sino “emprendedores de su propia fuerza de trabajo”, o “empresarios de sí mismos”, absolutamente desprotegidos. Por ironías de la historia, la economía de plataformas, que se presenta así misma como parte de la “economía colaborativa”, terminó por presentar las relaciones entre capital y trabajo de la manera más retardataria posible; como un espacio “libre” donde “emprendedores” intercambian bienes y servicios, en el que no hay margen para el derecho laboral y lo que este representa, que es el esfuerzo de la sociedad

por frenar la mercantilización desafiada de la fuerza de trabajo y las consecuencias nefastas que esto conlleva para la vida de las personas.

A la luz de lo anterior, las y los trabajadores deslaboralizados de la economía de plataformas se encuentran atrapados en una tenaza; por un lado, empresas que no reconocen ni pretenden reconocer relaciones laborales de hecho, y por el otro, propuestas gubernamentales que buscan una formalidad precaria, con la instauración de una normatividad correspondiente al periodo actual de debilidad del movimiento obrero (De la Garza, 2017), la cual legitima sus padecimientos pero ofrece algún tipo de protección en donde hoy no hay nada.

En este marco, planteo la siguiente reflexión respecto a las alternativas: se debe propender por la organización autónoma y la formulación de reivindicaciones de este sector para lograr conquistas laborales en el marco de su situación precaria, de cara a las empresas y al Estado. En Argentina, trabajadores de Rappi constituyeron un sindicato (APP Sindical) y convocaron a trabajadoras y trabajadores de diversas plataformas para que se unieran (AIL-ENS, 2018). En Colombia durante el 2018 conductores de Uber y repartidores de Rappi realizaron distintas protestas frente a las oficinas de sus empresas, en las que exigieron mayores remuneraciones y mejores condiciones de trabajo, aunque no han logrado altos niveles organizativos (Base de datos de Luchas Sociales del CINEP, 2018). Como ejemplo de triunfo está el caso de Dinamarca, en donde se firmó el primer convenio colectivo de este tipo entre Hilfr, una plataforma digital que proporciona trabajo doméstico en hogares privados, y la Federación Unida de Trabajadores Daneses (Recagno, 2018).

Sin embargo, además de potenciar las luchas laborales particulares en el contexto de las nuevas realidades productivas, debemos apostar por la superación del modelo de desarrollo que se ha venido construyendo en Colombia. Hay que desarrollar políticas de diversificación de la matriz productiva que permitan ofrecer trabajo digno y estable

y que tiendan a la superación de la reprimarización económica y del extrativismo. Por otra parte, hay que abandonar definitivamente la reducción de costos laborales como eje de la propuesta gubernamental, y construir políticas

económicas y laborales que impulsen la demanda agregada y la productividad a partir de inversiones en el bienestar de las y los trabajadores y en diferentes sectores productivos de carácter estratégico.

**\*Santiago Garcés**

Investigador del Cinep/Programa por la Paz. Equipo Movimientos sociales, área Territorio, interculturalidad y movilización.

**Referencias**

**Agencia** de Información Laboral – AIL (19 de octubre de 2018) Mensajeros de Rappi crean un sindicato, el primero de una plataforma tecnológica en Latinoamérica. *Agencia de Información Laboral*. Recuperado de <http://ail.ens.org.co/entrevistas/mensajeros-de-rappi-crean-sindicato-el-primer-de-una-plataforma-tecnologica-en-latinoamerica/>

**Celis**, Juan Carlos., y Valencia, Nelcy Yoly. (2012) La deslaboralización de los empacadores en los supermercados colombianos. En Celis Ospina, Juan Carlos (Ed.). *La subcontratación laboral en América Latina: miradas multidimensionales* (pp. 391-415). Medellín, Colombia: Ediciones Escuela Nacional Sindical, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

**Clavijo**, Sergio. (Marzo, 2019). Principales problemas de las Pymes: Lectura de la Gran Encuesta Pyme de Anif del cierre de 2018. *Comentario Económico del Día*. Recuperado de: <http://www.anif.co/sites/default/files/mar19-19.pdf>

**De la Garza Toledo**, Enrique. (2012). La subcontratación y la acumulación de capital en el nivel global. En Celis Ospina, Juan Carlos. *La subcontratación laboral en América Latina: miradas multidimensionales* (pp. 15-37).

Medellín, Colombia: Ediciones Escuela Nacional Sindical, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

**De la Garza**, Enrique. (2017) Crítica del concepto de informalidad y la propuesta del trabajo no clásico. *Revista Trabajo*, (14), 51-70. Recuperado de [http://sgowe.izt.uam.mx/pages/egt/publicaciones/articulos/RevistaTrabajo14\\_egt.pdf](http://sgowe.izt.uam.mx/pages/egt/publicaciones/articulos/RevistaTrabajo14_egt.pdf)

**Orgulloso**, Alberto. (22 de febrero de 2019) Plan Nacional de Desarrollo: bienvenidos al pasado y al atraso. *Agencia de información laboral - AIL*. Recuperado de <http://ail.ens.org.co/opinion/plan-nacional-de-desarrollo-bienvenidos-al-pasado-y-al-atraso/>

**Patiño**, Linda. (7 de noviembre de 2018) ‘No podemos aumentarles los ingresos sin perjudicarlos’: CEO de Rappi. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/tecnosfera/apps/respuesta-de-rappi-a-criticas-de-rappitenderos-290196>

**Recagno**, Virginia. (2018) En Dinamarca de firmó el primer convenio colectivo para plataformas digitales. *La Diaria*. Recuperado de: <https://trabajo.ladiaria.com.uy/articulo/2018/12/en-dinamarca-se-firmo-el-primer-convenio-colectivo-para-plataformas-digitales/>

**Revista Semana**. (30 de octubre de 2018). “Colombia necesita un sistema de

trabajo por horas”: Alicia Arango. *Revista Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-necesita-un-sistema-de-trabajo-por-horas-alicia-arango/588822>

**Urrea** Giraldo, F. (2010). Dinámica de reestructuración productiva, cambios institucionales y políticos y procesos de desregulación de las relaciones asalariadas: el caso colombiano. En De la Garza Toledo, Enrique & Neffa, Julio César. *Trabajo y modelos productivos en América Latina*. Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela luego de la crisis del modo de desarrollo neoliberal (pp. 137-200). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

**Valero**, Edgar Augusto., Celis, Juan Carlos. & Moisés, Laura Carla. (2018). El futuro del trabajo en Colombia. *Revista Trabajo* (15), 169-203. Recuperado de [http://www.relats.org/documentos/FTGeneral\\_RevistaTrabajoM%C3%A9xico2018.pdf](http://www.relats.org/documentos/FTGeneral_RevistaTrabajoM%C3%A9xico2018.pdf)

**Archivo**, Base de Datos de Luchas Sociales del Cinep, 2018.

# Sistema de información general

El conjunto de bases de datos que el CINEP/Programa por la Paz ha construido como resultado de años de investigación, análisis, clasificación y seguimiento de los temas clave en el estudio de alternativas de paz para Colombia.

**CONSÚLTALO**

**CINEP** | **Programa por la paz**

# Comisión, ¿fracking sí o fracking no?

Por: Juan Pablo Ruíz Soto\*

El pasado 14 de febrero, en el auditorio de la biblioteca Virgilio Barco, la Comisión Interdisciplinaria Independiente presentó su recomendación en el contexto del diálogo nacional sobre el futuro del sector petrolero en Colombia. La presentación titulada *Informe sobre efectos ambientales (sociales, físicos y bióticos) y económicos de la exploración de hidrocarburos en áreas con posible despliegue de técnicas de fracturación hidráulica de roca generadora, mediante perforación horizontal*, generó lecturas y reacciones diversas e incluso contrarias por parte de los asistentes, los medios de comunicación, los grupos de interés y, posteriormente, la ciudadanía.

Esta diversidad en la interpretación evidencia que ante los mismos hechos —según la esquina en la cual se esté ubicado y el interés que lo mueva— se entienda, se lea, se transmita, se reacciona y se actúa de maneras muy

distintas. Si bien nuestra recomendación está fundamentada en la revisión de aspectos técnicos, sociales, económicos y ambientales del nivel local, nacional y global, la interpretación de dicha recomendación en muchos casos tiene ribetes políticos y emotivos; y cuando así sucede, cada cual entiende y resalta lo que siente que le conviene, o con lo cual siente empatía. En términos coloquiales y como decía mi abuelita: “mis nietos siempre entienden lo que quieren. En manada son peligrosísimos, especialmente cuando hay uno que los guía”; esta era su reflexión después de que sus nietos, en bandada, habíamos hecho alguna travesura y nos disculpábamos diciendo: “pero abuela, eso fue lo que entendimos”. Este artículo pretende aclarar el contenido de la recomendación del Comité y, para ello, me ceñiré a lo que fue presentado en la Virgilio Barco; con lo cual no se pretende cerrar la discusión, sino precisar lo dicho.

Los medios masivos de comunicación reaccionaron de manera muy diversa frente a la presentación, con titulares de gran contraste; El Espectador y El Tiempo reseñaban: *No hay luz verde para fracking en Colombia* (El Espectador, Blog El Rio, febrero 14, 2019), y *Luz verde de expertos a exploración con fracking* (El Tiempo, febrero 15, 2019). Los periodistas que escribieron estas notas en cada uno de los diarios habían asistido a la misma presentación, y los titulares decían cosas contrarias, aunque el contenido de los artículos era similar.

La gente reaccionó a partir de los titulares; quizás por ello, llegaron muy diversos comentarios a mi *WhatsApp*: “amanecí triste con la recomendación del fracking...no entendemos qué pasó”; “siento mucho lo de la comisión del fracking, fatal el sí”; y otras más radicales decían: “un huevón o un vendido, ¡cómo fueron a decir eso!”, otras más de algunos quienes habían asistido: “las condiciones que ustedes pusieron



Fotografía: Archivo Cinep/PPP por Miguel Martínez

se parecen a una moratoria, falta decir por cuánto tiempo tiene vigencia”; “son ambiguos, no dijeron sí pero tampoco no, pero abrieron la puerta”; y una más académica: “me gustó mucho la presentación y el contenido. Ayuda mucho a una discusión informada sobre un tema tan polémico. Es realista y balanceada. ¡Muchas gracias!”.

La recomendación que la Comisión presentó al público en febrero 14 de 2019, que fue generada por consenso y con la cual me identifiqué, generó todas esas reacciones, que no son gratuitas, pues los colombianos nos hemos acostumbrado al “sí o no, blanco o negro”, aun cuando la realidad presente multiplicidad de grises. La recomendación no dice sí, pero tampoco dice no, sino que precisa condiciones previas a un proyecto piloto de investigación integral. Luego, y según los resultados del mismo, se podrá definir si se hace o no *fracking* con propósitos comerciales, dónde y cómo.

Pasemos de manera breve a revisar la recomendación. Aquí se retomará casi textualmente lo que la Comisión Interdisciplinaria Independiente presentó al público, con transmisión por diversos medios, en el auditorio de la biblioteca Virgilio Barco del Parque Simón Bolívar en Bogotá<sup>1</sup>.

El consejo de la Comisión parte de lo que encontró en sus visitas a la región, en conversaciones con grupos organizados y habitantes del lugar, académicos y grupos de interés, tanto del nivel local como nacional; con lo cual se propusieron tres etapas a partir de esa lectura inicial, y el punto de partida fue: “No hay licencia social para el *fracking*”. Entendemos y proponemos que para hacer *fracking*, en acuerdo con la sociedad, es necesaria una licencia social que, según Boutilier & Thomson (2011), se define como existente “cuando una mina o proyecto cuenta con la aprobación continua de la comunidad local y otros grupos de interés”. Identificamos algunas condiciones que es necesario suplir, y que no están dadas, sobre las cuales se debe trabajar como preámbulo para conseguir la licencia social para un

“

Si bien nuestra recomendación está fundamentada en la revisión de aspectos técnicos, sociales, económicos y ambientales del nivel local, nacional y global, la interpretación de dicha recomendación en muchos casos tiene ribetes políticos y emotivos

”

PPII (Proyecto Piloto de Investigación Integral).

Se propone se surtan ocho condiciones, previas a la iniciación del PPII; las condiciones son las siguientes:

1. Que las entidades públicas cumplan la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Según varios investigadores (Rudas, 2018) el acceso a la información relacionada con el tema es imposible en algunos casos, y en otros muy difícil. Cumplir la Ley de Transparencia exige divulgar toda la información disponible asociada a la actividad de hidrocarburos.
2. Identificar las necesidades de capacidad institucional en el sector público para hacer seguimiento al PPII, pues se trata del uso de una nueva tecnología, sobre la cual hay poco conocimiento; según informe de la Contraloría (2016), hay grandes deficiencias de capacidad institucional en las autoridades ambientales.
3. Identificar las necesidades de capacitación del personal local para participar en las actividades de ejecución y seguimiento del PPII.
4. Identificar y divulgar, en medios de libre acceso, la tecnología de **mínimo** impacto que se utilizaría para el PPII.
5. Ajustar la regulación para asegurar la selección, uso y seguimiento de tecnologías de mínimo impacto; la cual, según la providencia del Concejo de Estado

(2018) y el punto de vista de algunos de los miembros de la Comisión, requiere varios ajustes.

6. Acordar los mecanismos de participación y veeduría ciudadana en el PPII.
7. Acordar el manejo de los riesgos en salud con pobladores cercanos al lugar del PPII.
8. Construir una línea base social en salud, aspectos socio-económicos, uso de recursos naturales y composición de ecosistemas terrestres y acuáticos.

Una vez ejecutados estos ocho pasos se aconseja pasar a definir y a ejecutar los PPII; los cuales deben ser experimentales, controlados, transparentes, y contar con procesos de verificación, seguimiento independiente y participación comunitaria. Un aspecto central durante la ejecución de los PPII es completar la línea base de información ecosistémica, hidrogeológica y de sismicidad asociada a la zona en la que se realicen los PPII. Esta zona, en principio, sería la misma en la cual se adelantarían, posteriormente y si los resultados de los PPII así lo permiten, las actividades comerciales con uso de *fracking*. La información generada debe ser avallada y publicada por las entidades públicas correspondientes. Durante la ejecución del PPII se propone:

1. Identificar y gestionar los pasivos ambientales generados por la industria de hidrocarburos en el área de influencia de los PPII.
2. Poner a disposición pública toda la información que se genera durante el PPII, para hacer real una participación comunitaria informada durante la ejecución y divulgación de las actividades relacionadas con los PPII.
3. Acordar mecanismos de participación comunitaria en caso de que, una vez evaluados los PPII, se defina pasar a *fracking* comercial.



Uno de los tres departamentos priorizados para iniciar con las pruebas exploratorias es La Guajira. Fotografía: Archivo Cinep/PPP

4. Hacer el diagnóstico y gestionar lo necesario para lograr una mejor ejecución y uso de recursos públicos en las zonas productoras.

5. Definir mecanismos para, en caso de proceder con el *fracking* comercial, identificar los beneficios de la actividad de explotación de hidrocarburos al ser transferidas a las comunidades, y su uso para la gestión de territorios sostenibles con claros indicadores de desarrollo local.

6. Identificar las condiciones de fortalecimiento institucional requeridas para tener capacidad de seguimiento y control efectivos del nivel de las mejores prácticas internacionales en: la ANLA (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales), ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos), SGC (Servicio Geológico Colombiano), IDEAM (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales), IAvH (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt), CARs (Corporaciones Autónomas Regionales), INS (Instituto Nacional de Salud), ICANH (Instituto Colombiano de Antropología e Historia), y las instituciones públicas del orden regional y local responsables de apoyar el desarrollo local sostenible; es indispensable que las entidades actúen como un sistema que funciona armónicamente.

En la etapa siguiente, una vez finalizados los PPII y en observancia del principio de precaución, en un posible tránsito a la exploración y explotación comercial se debe:

1. Contar con la licencia social para adelantar, en ciertos lugares y condiciones, actividades de *fracking* con propósito comercial.

2. Realizar un análisis de oferta y demanda de recursos naturales para asegurar que no se niegen otros usos requeridos por la comunidad, especialmente los referidos al agua, los suelos y la biodiversidad.

3. Disponer de información biofísica suficiente para manejar satisfactoriamente niveles de riesgo, para las comunidades locales y para la sociedad colombiana.

“

**La Comisión Interdisciplinaria Independiente, considerando que su propuesta no es vinculante y que el Gobierno es el que toma las decisiones, recomienda por consenso que, cumpliendo los requisitos previos acá presentados.**

”

4. Contar con la capacidad institucional requerida para asegurar el cumplimiento de la normatividad ambiental y el adecuado uso de las tecnologías de mínimo impacto.

5. Describir la tecnología específica que se pretende utilizar en cada caso, incluidos los químicos y las mezclas químicas que se necesiten adelantar.

6. Verificar la capacidad del operador para asumir responsabilidades, sanciones, y compensaciones por impactos ambientales, previstos y no previstos, asociados a su actividad; lo cual, desde luego, no incluye el tener que responder por actos de terrorismo o sabotaje.

7. Contar con condiciones de desarrollo institucional para la gestión del desarrollo socioeconómico y de territorios sostenibles en la región.

8. Poner a disposición de la ciudadanía por medios virtuales —en línea— la totalidad de la información asociada a los proyectos de *fracking*, sus actividades, sus resultados y sus impactos.

9. Tener en marcha los mecanismos comunitarios de veeduría y seguimiento, asegurando su funcionamiento.

Llevar a cabo todo lo anterior, significa la gestión de un verdadero y novedoso pacto de Estado.

En síntesis —y teniendo en cuenta que Colombia debe avanzar en su política de modificación de la matriz energética, con el fin de reemplazar los combustibles fósiles por fuentes renovables alternativas—, la Comisión Interdisciplinaria Independiente, considerando que su propuesta no es vinculante y que el Gobierno es el que toma las decisiones, recomienda por consenso que, cumpliendo los requisitos previos acá presentados, se puede avanzar con los PPII en las condiciones señaladas, para luego definir si se hace o no *fracking* con propósitos comerciales, y dónde y cómo.

Las principales recomendaciones tienen que ver con acciones que debe tomar el Estado: transparencia e información, desarrollo de capacidades institucionales para la selección y seguimiento de las tecnologías, mecanismos para la efectiva participación ciudadana, y aprobación de actividades por parte de las comunidades locales.

En medio de las interpretaciones y los titulares de prensa, se ha descuidado la discusión del contenido de la recomendación; es importante revisarla y conocer la manera como el gobierno la interpreta y asume. Poco contribuye asumir posiciones emotivas o definidas por intereses personales en un aspecto que es de interés y trascendencia nacional, y donde las posiciones radicales

propias de las “barras bravas” no dan lugar al debate abierto y medido. Invito a que todos nosotros, como ciudadanos, sin desconocer que tenemos intereses y motivaciones propias, revisemos la recomendación e impulsemos, si así lo consideramos, su implementación.

Surgen múltiples interrogantes a partir de la propuesta de la Comisión; el primero y mayor es ¿el Gobierno de Colombia, acogerá estas recomendaciones?, y si las acoge ¿con qué rigor y cómo se conformará el grupo que le haría seguimiento a su implementación?

Dado el precario presupuesto asignado en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) a la institucionalidad ambiental, ¿cómo se financiará el fortalecimiento institucional requerido para hacer un seguimiento técnico de calidad y oportuno a las actividades asociadas al *fracking*? ¿Está el Gobierno Nacional dispuesto a forzar a la institucionalidad pública a cumplir la ley de transparencia y abrir las puertas para generar un proceso de participación ciudadana informado y permanente? ¿Se definirán mecanismos apropiados para que las comunidades locales participen de los beneficios económicos de la actividad extractiva que se adelanta en sus territorios, y mecanismos para que estos se inviertan de manera adecuada para generar sostenibilidad en estos territorios? ¿Será el gobierno de Colombia capaz de decir no al *fracking* en lugares donde contando con reservas probadas, pero donde el

análisis costo/beneficio integral de largo plazo (que incluye variables sociales y ambientales) recomiende no hacerlo, o los beneficios de corto plazo definirán sus acciones? ¿Habrán voluntad política durante la presidencia de Iván Duque para gestionar un pacto de Estado que genere una sinergia positiva entre comunidades, instituciones públicas y empresas operadoras para que la gestión y permanencia de la “licencia social” para los procesos extractivos se convierta en una herramienta para el beneficio de los diferentes grupos involucrados, para la sociedad y para el país?

En muy corto plazo, las acciones gubernamentales, la gestión ciudadana y el actuar de las empresas operadoras darán señal para configurar la respuesta a estos interrogantes.

Si quiere conocer el informe completo de la Comisión de expertos ingrese a: <https://energiaevolucionaria.org/expertos>

#### \*Juan Pablo Ruíz Soto

Economista con maestría en Teoría Económica (Universidad de Los Andes) y en Estudios Ambientales (Yale University). Es miembro del comité técnico del Foro Nacional Ambiental, del Consejo Directivo de IDEAM, de la Junta Directiva de la Red Nacional de Reservas Naturales y del Consejo Directivo de Patrimonio Natural. Hizo parte de la Comisión de Expertos para el Estudio del Fracking, un grupo interdisciplinario de 11 expertos (9 nacionales y 2 extranjeros), que creó el gobierno de Iván Duque.

## Notas

- 1 Presentación basada en un conjunto de diapositivas que se pueden consultar en la página del Foro Nacional Ambiental ([www.foronacionalambiental.org.co](http://www.foronacionalambiental.org.co)).

## Referencias

Boutilier Robert y Thomson Ian. (2011). La Licencia Social para Operar. En: Darling, P.; (SME) *Manual de Ingeniería Minera, Sociedad de Minería, Metalurgia y Exploración* (pp. 1779-1796). Littleton, Colorado, EEUU. Recuperado de: [https://www.stakeholder360.com/La\\_Licencia\\_Social\\_SME\\_capitulo\\_2011\\_espa%C3%B1ol.pdf](https://www.stakeholder360.com/La_Licencia_Social_SME_capitulo_2011_espa%C3%B1ol.pdf)

Consejo de Estado. *Consejo de Estado suspende normas que regulan el fracking*. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/news/consejo-de-estado-suspende-normas-que-regulan-el-fracking/>

Contraloría General de la República, CGR-CDMA. (2016). *Informe de Auditoría a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA. Vigencia 2015*. Recuperado de: <http://www.foronacionalambiental.org.co/publicaciones/detalle/presentacion-informe-fracking-comision-interdisciplinaria-independiente/>

Rudas, G. (2018). *Visión panorámica de las fuentes de financiación del SINA. Foro Nacional por Colombia*. Recuperado de: <https://docs.wixstatic.com/ugd/el61f6a94d31bcdf04c508f837c6602ad471.pdf>

# El Plan de Desarrollo consolida el extractivismo

Por: Jorge Iván González\*

El Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia. Pacto por la equidad” se basa en la importancia de la economía extractiva, y aunque el Plan reconoce que este tipo de crecimiento es insostenible, no hace una propuesta alternativa que permita modificar este tipo de proyecto. En este plan se puede encontrar lo siguiente:

Aprovechar nuevos recursos que complementen, diversifiquen y hagan más resiliente la matriz energética, de tal manera que se reduzca la vulnerabilidad por eventos macro-climáticos, se incremente la seguridad de suministro y la confiabilidad, y se reduzca la huella de carbono DNP (Departamento Nacional de Planeación), bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad, 2019, p. 575).

Este tipo de acciones se inscribe en el llamado *pacto por la sostenibilidad* (producir conservando y conservar produciendo); y aunque el Plan propone algunas medidas que pueden ayudar a reducir el daño ambiental, no presenta alternativas que permitan ir modificando, de manera sustantiva, la matriz energética de la estructura de producción doméstica, y de la composición de las exportaciones.

Al entrar en la Oede (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), Colombia aceptó los retos que allí se plantean para lograr el crecimiento verde. Para la Oede el crecimiento verde significa: “catalizar inversión e innovación que apunten el crecimiento sostenido y abran paso a nuevas oportunidades económicas” (Oede. Hacia el Crecimiento Verde. Un Resumen para los Diseñadores de Políticas, 201, p. 4).

Para que el crecimiento sea sostenible es absolutamente necesario cambiar la matriz energética y, de acuerdo con la Oede, avanzar en políticas sociales incluyentes y mejorar la equidad. Por tanto, el crecimiento verde es inseparable de las estrategias que lleven a la inclusión social, a la reducción de la pobreza y de la desigualdad. En este Plan no se proponen alternativas que permitan avanzar, efectivamente, hacia el crecimiento verde, ni se muestra la relación que ello tiene con el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En la misma línea que el informe de la Oede sobre crecimiento verde, Colombia también tuvo una Misión de Crecimiento Verde, coordinada por Planeación Nacional. Este informe final se entregó en el 2017; y con respecto a esto, se evidenció que en el Plan de Desarrollo no se retomaron las conclusiones



Mina de carbón El Cerrejón Fotografía: Tanenhaus. Licencia CC BY 2.0

de este estudio, que pone en evidencia, entre otros hechos, la pérdida dramática de los recursos hídricos.

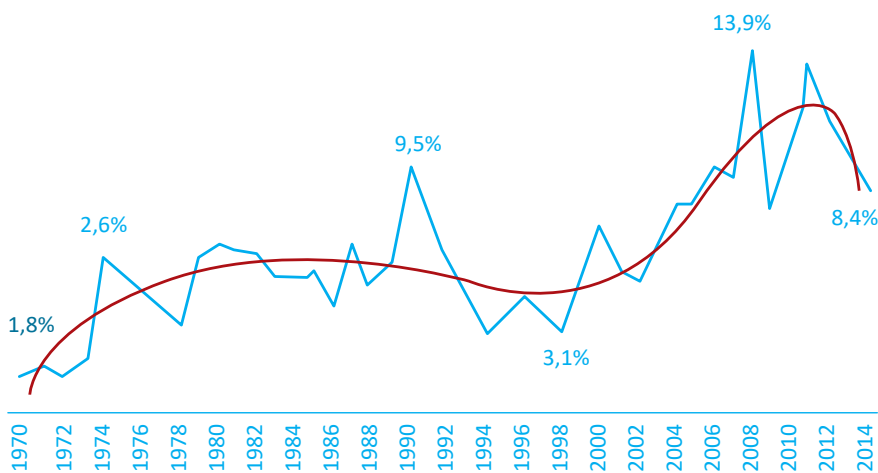
La gráfica, que es tomada de la Evaluación del Potencial de Crecimiento Verde en Colombia, Misión de Crecimiento Verde del *Global Green Growth Institute* (2017, p. 10.), muestra la creciente dependencia que Colombia ha tenido de la explotación de recursos naturales, especialmente de los no renovables. Mientras que en 1970 la economía extractiva representaba el 1,8 % del PIB, a partir de la década del 2000 el porcentaje es superior al 10 %. En los años de máxima bonanza minero-energética, el porcentaje llegó casi al 14 %.

Esta dependencia de los hidrocarburos y de la minería es más notoria cuando se examina la estructura de las exportaciones. El peso de estos bienes se ha incrementado, y se ha acelerado en los últimos 15 años; sin duda, la economía se ha reprimarizado. En el 2000 los minerales, el petróleo y los productos agrícolas, como el café, las flores y el banano, representaban el 68,2 % de las exportaciones; esta participación subió a 83,1 % en el 2016 (Center for international development at Harvard university. Atlas of economic complexity, Harvard University Press, Cambridge, 2017).

Esta reprimarización de la economía expresa bien el mal manejo de la bonanza minero-energética; el país no creó los mecanismos institucionales que permitieran sembrar la bonanza, y los excedentes no se tradujeron en procesos industriales y agropecuarios sostenibles.

A comienzos de los años setenta, cuando la dependencia del sector primario era menor, todavía predominaban los principios formulados por la Cepal. Desde los años cincuenta y sesenta los pensadores de la Cepal —como Prebisch, Lleras y Abdón Espinosa— tenían la profunda convicción de que América Latina se podía industrializar; para ellos, la solidez de una economía depende de la dinámica del sector manufacturero. Es así que consideraban que la primarización genera volatilidad y que, de todas maneras, no es el camino adecuado para el desarrollo.

**Ingresos provenientes de los recursos naturales respecto al producto interno bruto. Porcentaje y línea de tendencia. Colombia (1970-2014)**



Esta reprimarización de la economía expresa bien el mal manejo de la bonanza minero-energética; el país no creó los mecanismos institucionales que permitieran sembrar la bonanza, y los excedentes no se tradujeron en procesos industriales y agropecuarios sostenibles.



La tendencia hacia la reprimarización se consolidó durante las dos administraciones de Santos. A pesar del elevado precio del petróleo y del carbón, el aumento considerable de las exportaciones fue contrarrestado por un crecimiento aún mayor de las importaciones. En lugar de disminuir, el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos se acentuó. Durante estos años, el peso se revaluó, lo cual estimuló todo tipo de importaciones, hasta el extremo de que entre 2010 y 2015, la importación de alimentos básicos pasó de un millón de toneladas año, a 12 millones. El mal manejo de la bonanza llevó a una destrucción del aparato industrial

y agropecuario; fenómeno que se conoce como enfermedad holandesa. En tales condiciones, la situación de los productores nacionales se complica porque no pueden competir con los bienes importados.

En el Plan de Desarrollo el diagnóstico es muy pobre y, sobre todo, no propone soluciones que permitan, por ejemplo, modernizar el campo, y mejorar de manera sustantiva la oferta doméstica de bienes básicos, como alimentos. Todo indica que la economía extractiva avanzará, y que el país dependerá, cada vez más, del comportamiento errático de los mercados internacionales.

**\*Jorge Iván González**  
Doctor en economía, profesor de la Universidad Externado de Colombia  
(jorgeivangonzalez29@gmail.com).

### Referencias

- Center for International Development (2017) "Atlas of economic complexity", Harvard University Press, Cambridge, 2017.
- Global Green Growth Institute (2017). "Evaluación del Potencial de Crecimiento Verde en Colombia". Misión de Crecimiento Verde.

# Menos participación, más mano dura

## Las políticas de participación ciudadana y seguridad del Gobierno Duque

Por: Daniela López\*

El periodo presidencial de Iván Duque se ha caracterizado, hasta ahora, por generar bastante polémica a raíz de políticas, proyectos, pronunciamientos y nombramientos con una clara directriz de derecha. Si bien el presidente no ha hecho demasiada presencia y no se ha visto como una figura fuerte a nivel nacional, su radicalidad se ha mostrado en las posiciones que ha asumido, junto con su gabinete, frente a temas como la movilización social, la implementación del acuerdo de paz, la continuación de los diálogos con el ELN, la dosis mínima, la erradicación de cultivos de uso ilícito y el extractivismo. Algunas de estas posiciones se reducen a la negación y desaprobación de la movilización social y los mecanismos de participación,

junto con el apoyo a la salida violenta frente al conflicto armado, cuya existencia empieza a ser negada, nuevamente, por varios sectores (tal como ocurrió en el periodo de Uribe), tal como lo hizo el nuevo director de Memoria Histórica (El Colombiano, 2019, p. 8-9).

Actualmente son varios los proyectos que generan gran preocupación y zozobra, y sin duda alguna el que más inquieta es el de la implementación del Acuerdo de Paz, el cual se ha dilatado producto de la oposición mostrada por la bancada del Centro Democrático, por el fiscal general de la nación y por el mismo presidente Duque. Sin embargo, otros asuntos cobran igual importancia por su clara tendencia de derecha y sus implicaciones en dos escenarios:

el primero, es el de la participación ciudadana y la libertad de expresión materializados en las protestas, en el uso de mecanismos populares y en la libertad de expresión, reflejados en la prensa y en la educación; el segundo escenario, tiene que ver con una posición de mano dura frente al conflicto colombiano y una salida armada al mismo, lo cual se evidencia en la posición frente al acuerdo de La Habana, en la interrupción de los diálogos con el ELN y en la frente a la seguridad y defensa.

Por ello, analizaré la posición del Gobierno frente a la movilización social, las consultas populares y la minería; el proyecto de ley para la modernización de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), su influencia en la



televisión pública y su impacto en la libertad de expresión; el proyecto, recientemente retirado, sobre la restricción a la libertad de cátedra, propuesto por un miembro del Centro Democrático; la política de defensa y seguridad para la legalidad y el emprendimiento, que, entre otras cosas, incentiva la conformación de la red de participación cívica; y el porte de armas.

Estos elementos se muestran a favor de unas políticas autoritarias y de control social que minan los derechos adquiridos y estipulados en la Constitución de 1991, que intensifican la violencia en el país e impiden una salida pacífica al conflicto armado.

### ¿Y la participación ciudadana?

Desde la posesión de Duque se ha visto una posición gubernamental que estigmatiza y criminaliza la protesta social e ignora los pronunciamientos que las comunidades hacen a través de mecanismos como la consulta popular a la que, por ejemplo, la Corte Constitucional le ha quitado competencias.

El ministro de Defensa, Guillermo Botero, ha asegurado que la protesta social es promocionada y financiada por grupos armados ilegales; asimismo, acusó de vandálicas a las marchas de los universitarios; y ha insistido en que las protestas que exigen el cumplimiento del Acuerdo de La Habana, en torno a la sustitución de cultivos de uso ilícito, son financiadas por grupos armados. Botero, además, propuso regular la protesta con el argumento de que debía ser organizada y representar los intereses del pueblo colombiano y no de un sector específico.

El escenario anterior también se ha proyectado con la Minga, en la que participaron indígenas y campesinos, la cual bloqueó la vía Panamericana desde el 10 de marzo de este año (2019), y llegó a su fin después de más de 26 días fruto de la reciente negociación del Gobierno, representado por el ministerio del Interior y los líderes indígenas. La Minga fue estigmatizada por todo el gabinete de Iván Duque y duramente

“

Por otro lado, mecanismos de participación como la Consulta Popular han sido neutralizados por los dos mandatos de la Corte Constitucional, que por lo menos en cuanto a la política minero energética se articula con la postura del Gobierno.

”

juzgada por sus supuestos nexos con actores criminales, por actos violentos y por sus repercusiones económicas. Desde su inicio Duque se mostró en desacuerdo con este tipo de acciones e hizo permanentes llamados para ponerle fin, y así iniciar un diálogo.

Posiciones como estas legitiman los históricos señalamientos de Lafourie, Nieto Loaiza, Cabal y Valencia y las respuestas violentas de agentes del Estado hacia los manifestantes, como fue el caso de las protestas estudiantiles. Además, estas posturas invisibilizan los motivos de las protestas, ya sea la financiación de la educación pública, el respeto por lo acordado en La Habana o la protección a líderes sociales y, finalmente, incrementan los riesgos para los y las manifestantes, como lo evidencia el aumento de las amenazas y persecución por parte de grupos armados legales e ilegales (Cepeda, 2018).

Por otro lado, mecanismos de participación como la Consulta Popular han sido neutralizados por los dos mandatos de la Corte Constitucional, que por lo menos en cuanto a la política minero energética se articula con la postura del Gobierno. El primero de estos mandatos aclara que la Consulta Popular no tiene capacidad de vetar ningún proyecto, como lo hicieron en Meta, Tolima, entre otros departamentos en donde se llevaron a cabo consultas populares que frenaron los proyectos que se estaban desarrollando por grandes empresas;

y el segundo, especifica que cualquier proyecto extractivo podrá ejecutarse sin realizar una consulta popular previa, a pesar de significar un cambio sustancial en el uso del suelo o en las actividades tradicionales de un municipio. Con esta posición estuvieron de acuerdo la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (Semana, 2019).

Estas decisiones van en la misma vía de las políticas del gobierno de Iván Duque respecto al extractivismo, ya que este gobierno siempre ha manifestado la importancia de este sector en la economía del país y responde efectivamente a una de sus propuestas respecto a la regulación de este tipo de mecanismos (García, 2018). Es claro que desde el nombramiento de la ministra de Minas y Energía su apuesta fue defender a estos sectores y en este escenario las decisiones de la Corte han favorecido también estas posturas (El Espectador, 2018).

Con todo lo anterior, se evidencia claramente una tendencia a neutralizar la participación política del pueblo a través de la criminalización de la protesta y de la modificación de competencias de mecanismos de participación, tales como la consulta popular; lo cual termina favoreciendo a sectores de derecha y a importantes gremios que han manifestado constantemente su desacuerdo con este tipo de acciones populares. Aquí entonces hay un favorecimiento a las grandes empresas y gremios, y un menoscabo de los derechos ciudadanos.

Otras dos iniciativas legislativas que reafirman el talante ultra conservador del gobierno de Duque son el proyecto de modernización de las TIC; y la propuesta de un miembro del Centro Democrático de restringir la libertad de cátedra, la cual ya ha sido retirada de la discusión.

### Un ambiente de censura: la libertad de prensa y de cátedra

Del proyecto de ley de modernización de las TIC —aún en debate— preocupan aquellos artículos que le quitan



Fotografía: Policía Nacional. Licencia CC BY 2.0

fuerza a la televisión pública, al ponerla en las mismas condiciones de la privada. Uno de los artículos que ha resultado más problemático es el de disminuir notoriamente los pagos de participación comercial a los privados, mientras que a los públicos se les mantiene su condición inicial; lo cual perjudica la subsistencia de canales como Canal Uno y Señal Colombia (W Radio, 2018).

Se establece, además, que el control del sector de la televisión pasará a tener un regulador único que será el Ministerio de las TIC, función que actualmente recae en la Comisión de Regulación de Comunicación y en la Autoridad Nacional de Televisión; lo cual afectaría la libertad de prensa respecto a la transmisión de sus contenidos, los cuales se convertirían en objeto de cualquier tipo de censuras (Semana, 11/12/2018); (El Nuevo Siglo, 12/12/2018). Estos proyectos promueven la empresa privada y dan pie al rechazo y desaprobación de cualquier propuesta que esté en contra de la tendencia del gobierno actual; es decir, una política de intolerancia frente al pensamiento distinto.

Por otro lado, hace pocos días, el representante a la cámara por el Centro Democrático Edwar Rodríguez sorprendió con un proyecto cuyo objetivo era limitar la libertad de cátedra, al plantear una sanción a los profesores que promovieran algún tipo de ideología.

Según el representante, el propósito es que “los profesores que sean denunciados por constreñir o tratar de

involucrar a sus estudiantes en algún tipo de ideología política o por desarrollar proselitismo en las aulas de clase puedan ser multados y sancionados” (El Espectador, 19/02/2019). A pesar de que asegura que el objetivo era que no se politizara a los niños, ni se les enseñaran ideologías de derecha o de izquierda, Rodríguez aclaró que muchos profesores convencen a los niños a asistir a marchas (El Espectador, 19/02/2019).

Si bien este proyecto fue retirado, muestra una seria tendencia a censurar y restringir la participación ciudadana en escenarios claves para la democracia: la movilización social, los mecanismos de participación ciudadana, la educación y los medios de comunicación; pues se sataniza este tipo de escenarios, y agrade la función de la educación y las actividades diarias que realizan los profesores, y además pretende consolidar una versión oficial ligada a los intereses del gobierno y a la clase política que lo representa, lo que puede anular toda posibilidad de cuestionarlos.

Todo esto junto con una política de seguridad enfocada en la “mano dura”

“

Si bien este proyecto fue retirado, muestra una seria tendencia a censurar y restringir la participación ciudadana en escenarios claves para la democracia: la movilización social, los mecanismos de participación ciudadana, la educación y los medios de comunicación

”

nos plantea un escenario dramático, en el que la violencia y la represión pueden elevarse drásticamente.

### Mano dura, defensa y seguridad

El gobierno de Duque ha creado la política de Defensa y Seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad, cuyo propósito es responder a las amenazas tanto internas (grupos armados y su fortalecimiento a través de la expansión de cultivos ilícitos, en lo cual ha sido definitiva la posición de Estados Unidos) como externas (la política que ha manejado respecto a los problemas de Venezuela, en la que ha influido de forma importante el gobierno norteamericano), y fortalecer la legitimidad del Estado.

Los principios de esta política son: 1. Disuasión y diplomacia para la defensa y la seguridad; 2. Control institucional del territorio; 3. Desarticulación del crimen organizado y garantía de la seguridad ciudadana; y 4. Institucionalidad para la defensa y la seguridad (Presidencia de la República, 2019).

Dentro de esta política se estipula la creación de una red de participación cívica en la que, según el presidente, la ciudadanía tenga un papel más activo en la defensa de su propia seguridad. Como lo dijo en la Base de Tolemaida, el 6 de febrero de este año (2019), se espera que al finalizar el año haya al menos un millón de informantes, quienes responderán a la idea central de esta política: “la seguridad es un asunto de todos, no exclusivamente de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, la administración de justicia y el Gobierno” (El Tiempo, 07/02/2019).

Junto a esta iniciativa, está la directriz del porte de armas que complementa el decreto 2362 del 24 de diciembre del 2018, por el cual se adoptan medidas para la suspensión general de permisos para el porte de armas de fuego, en donde se establece que la competencia para regular, restringir y conceder permiso para el porte de armas pasa al Ministerio de Defensa, y si bien tiene como

“

Este decreto por si solo ya ha generado debate por la posibilidad de que se armen civiles para su defensa, y que esto desemboque en una nueva ola de violencia, junto con la política que promueve la red de civiles en la seguridad, muy al estilo de la red de cooperantes promovidas por Álvaro Uribe Vélez

”

propósito extender el periodo en el cual se limita la autorización para porte de armas, ha encendido las alarmas el hecho de que se ha incluido un párrafo en el cual se le da la competencia a dicho Ministerio para definir unos lineamientos que concedan permisos especiales, con base en razones de urgencia y seguridad, o excepciones del caso (El Nuevo Siglo, 04/02/2019).

Este decreto por si solo ya ha generado debate por la posibilidad de que se armen civiles para su defensa, y que esto desemboque en una nueva ola de violencia, junto con la política que promueve la red de civiles en la seguridad, muy al estilo de la red de cooperantes promovidas por Álvaro Uribe Vélez; lo que es muy riesgoso en tanto se promueve la creación de organizaciones de civiles para defender la seguridad nacional, con posibilidad de armarse. Estas políticas, además, han sido apoyadas por el sector ganadero que se había pronunciado fuertemente por la inseguridad que afrontaban desde el mandato de Juan Manuel Santos (Pulzo, 23/01/2019); (Contexto Ganadero, 21/02/2016); (Lafaurie, 10/02/2019).

Lo anterior se puede asemejar a lo que se esperaba con las Convivir, que de forma dramática terminaron escudando a los paramilitares. Esta estrategia, dada la estigmatización que hoy en día sufren

los líderes y lideresas, es altamente peligrosa porque su seguridad recaería, en parte, sobre la red de participación cívica y, porque la presencia de actores armados en muchas zonas de Colombia es permanente. Vale la pena preguntarse por quiénes estaría conformada una red de civiles en un escenario en donde la población no puede informar, ni hablar de lo que sucede allí porque ponen en riesgo sus vidas. Y, finalmente, es importante advertir que esto podría aumentar los casos de falsos positivos y de la mal llamada ‘limpieza social’.

Lo anterior, conjugado con un permiso de porte de armas, nos estaría llevando a un escenario de recrudescimiento de violencia y de inseguridad, intensificado por un discurso de estigmatización que ha manejado públicamente el gobierno de Duque, y su bancada del Centro Democrático, con relación a la protesta social, a los promotores del Acuerdo de La Habana y a los mismos líderes sociales.

De esta forma, y a manera de conclusión, cabe resaltar que se nos plantea un escenario preocupante, en donde no solo progresan políticas que restringen y cohiben ciertas libertades, como las que se han mostrado respecto a la educación y a los medios de comunicación, sino que también se establece un tipo de participación ciudadana mucho más dirigido a la vía armada, y no a la que tienen que ver con los mecanismos de participación y derecho a la protesta estipulados en la Constitución; los cuales se intentan reducir a través de propuestas, proyectos y comunicados que los restringen y los regulan.

Adicionalmente se pretende posicionar con mayor fuerza una visión militarista frente a los conflictos sociales, y ello se ve reflejado en la fortaleza que se ha dado a las políticas de defensa, que hoy en día, parecen convertirse en el centro de la política de Duque, tal como lo fue, en su momento, en el gobierno de Álvaro Uribe.

**\*Daniela López**

Investigadora del Cinep/Programa por la Paz.  
Equipo Conflicto, Estado y Desarrollo.

## Referencias

**Macías** Javier Alexander. (10/02/2019). Decir que no hubo conflicto es deslegitimar la paz. *El Colombiano*. p. 8-9

**Cepeda** Carolina. (2018). Protesta social y participación política: los riesgos de la incomprensión. *Cien Días*, pp. 41- 42.

**Semana**. (2019). Corte se mantiene, consultas populares no pueden vetar la minería. *Semana*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/corte-se-mantiene-consultas-populares-no-pueden-vetar-la-mineria/601127>

**El Espectador**. (13/02/2019). Proyectos mineros podrán hacerse sin consultas populares previas. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/proyectos-mineros-podran-hacerse-sin-consultas-populares-previas-articulo-839471>

**García Martha Cecilia**. (2018). Extractivismo sí, extractivismo no. He ahí el dilema. El medioambiente en las propuestas de candidatos a la presidencia 2018. *Cien Días*, pp. 41-46.

**El Espectador**. (13/08/2018). Tengo que convencer al presidente Duque sobre el fracking. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/es-posible-hacer-fracking-de-manera-responsable-ministra-de-minas-articulo-805901>

**W Radio**. (01/12/2018). Proyecto de modernización de las TIC nos ahoga financieramente: presidente del Canal Uno. *W Radio*. Recuperado de: <http://www.wradio.com.co/noticias/>

actualidad/proyecto-de-modernizacion-de-las-tic-nos-ahoga-financieramente-presidente-del-canal-uno/20181211/nota/3836213.aspx

**Revista Semana**. (11/12/2018). El SOS de Yamid Amat, la batalla que libra la televisión pública. *Revista Semana*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-batalla-que-libra-la-television-publica-contra-el-proyecto-de-las-tic/594416>

**El Nuevo Siglo**. (12/02/2018). Duelo de tesis por proyecto de modernización de las TIC. *El Nuevo Siglo*. p. d43.

**El Espectador**. (19/02/2019). Centro Democrático propone limitar la libertad de cátedra en colegios. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/centro-democratico-propone-limitar-la-libertad-de-catedra-en-colegios-articulo-840549>

**Presidencia de la República**. (2019). Abecé de la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190206-Abece-de-la-Politica-de-Defensa-y-Seguridad-para-la-Legalidad-el-Emprendimiento-y-la-Equidad.aspx>

**El Tiempo**. (07/02/2019). Cómo es la red de informantes que plantea el gobierno de Duque. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/claves-de-la-red-de-informantes-que-plantea-la-nueva-politica-de-seguridad-de-duque-323884>

**El Nuevo Siglo**. (04/02/2019). Definidas las excepciones a restricción de porte de armas. *El Nuevo Siglo*. p. 15a.

**Pulzo**. (23/01/2019). Ganaderos quieren permiso para portar armas. *Pulzo*. Recuperado de: <https://www.pulzo.com/nacion/ganaderos-cesar-quieren-permiso-para-portar-armas-PP629929>

**Contexto Ganadero**. (21/02/2016). Desarmar la gente la convierte en blanco más fácil para delincuentes. *Contexto Ganadero*. Recuperado de: <https://www.contextoganadero.com/politica/desarmar-la-gente-la-convierte-en-blanco-mas-facil-para-delincuentes>

**Lafaurie, José Félix**. (2019). Seguridad y defensa, elementos de legitimidad. *Vanguardia Liberal*. P. 17a.

**ESPECIAL** 22 AÑOS DE NEUTRALIDAD

# Comunidad de paz

## de San José de Apartadó



# Estados Unidos y Colombia ante las crisis venezolanas

Por: Socorro Ramírez\*

En el cambiante e incierto contexto internacional, las crisis en Venezuela cobraron visibilidad para la administración estadounidense la cual ha endurecido la presión económica y ha reiterado que todas las opciones están sobre la mesa. Sin embargo, sectores del Ejército estadounidense prefieren un relativo aislacionismo, pues las experiencias recientes —en especial en Siria e Irak— han generado reticencia a involucrarse en intervenciones largas sin salida fácil. Más que una intervención militar masiva, señalan diversos analistas, Estados Unidos estaría estimulando un golpe militar por parte del ejército venezolano, por lo cual podría realizar acciones puntuales como bom-

bardeos de objetivos claves. Con el impredecible Trump, frente al drama venezolano cualquier acción es posible si el presidente norteamericano la considera útil para fortalecerse en su país, ante la pérdida de gobernabilidad y los cuestionamientos internos que afectan su intento de reelección en 2020.

Las crisis venezolanas generadas por el chavismo las usa Trump, además, como bandera antisocialista para enfrentar el ascenso de Bernie Sanders y para mantener el voto de Florida. El asunto Venezuela le da la oportunidad a protagonistas cubano-americanos como el de Marco Rubio, quien ha insistido en que si Estados Unidos da una señal, las fuerzas armadas y el pueblo venezolano se levantarían para sacar a Maduro.

Ese fue el sentido de la jornada del 23 de febrero, aunque resultaba contradictorio pretender ingresar unos paquetes de comida o de medicinas a Venezuela y simultáneamente, asfixiar los ya escasos recursos financieros que aún conserva el país vecino. El uso político y la manipulación de ese drama, ahuyentó la participación de organismos multilaterales que habrían garantizado la eficacia en la entrega de la ayuda, los cuales actúan solo bajo los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia, como lo recordó la Cruz Roja antes del 23F. Maduro recurre a esas paradojas para achacarle a la intervención estadounidense la catástrofe económica, humanitaria, eléctrica, y de todo orden que ha incubado el régimen



chavista en estos 20 años de control del poder, y que ha obligado a millones de venezolanos a salir huyendo de su país.

La jornada no logró entregar la ayuda a Venezuela. El intento fracasó por varias razones: por haber utilizado una emergencia humanitaria como instrumento político, por el exceso de expectativas que había generado Guaidó y por los errores de la conducción opositora. El régimen chavista impidió el ingreso de la ayuda con el bloqueo del puente y con policías, guardias y colectivos que incluían hasta presos sacados para una acción armada irregular, y a estos grupos respondieron sectores opositores con una resistencia violenta. Al final se evaporó la expectativa de una inmediata salida de Maduro y aumentó la incertidumbre.

Además del cerco diplomático, del uso de la ayuda humanitaria y de las sanciones económicas para presionar la salida de Maduro, la administración Trump ha ido poniendo entre las opciones disponibles el uso de la fuerza como arma disuasiva. En esa perspectiva llevó al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas la crisis venezolana, aunque de antemano sabía que no había posibilidad alguna de aprobación por el seguro veto de Rusia y China. En la primera sesión trató de legitimar su propuesta ante la imposibilidad de darle una cierta base de legalidad; en la segunda señaló la crisis venezolana como amenaza a la seguridad, y apeló a la protección de los nacionales ante la catástrofe humanitaria.

El cerco diplomático/financiero ha sido visto por la administración Trump y por sus aliados como medios antagónicos a la negociación, para concretar una transición en Venezuela. Esa estrategia aleja la posibilidad de negociar una salida pacífica y democrática, pactada por las fuerzas políticas y sociales venezolanas. Pero si las sanciones no generan la presión esperada y si, pese al reconocimiento de Guaidó como presidente interino por parte de 61 gobiernos, el cerco diplomático no logra su objetivo, ¿qué opción queda?, ¿la militar?

“

Además del cerco diplomático, del uso de la ayuda humanitaria y de las sanciones económicas para presionar la salida de Maduro, la administración Trump ha ido poniendo entre las opciones disponibles el uso de la fuerza como arma disuasiva.

”

### El protagonismo del principal aliado de Trump

Ante la exacerbación de la crisis venezolana y sus efectos en Colombia, Iván Duque, en el momento en que era congresista, demandó a Maduro en la CPI (Corte Penal Internacional); tan pronto se posesionó, retiró a Venezuela de su función como garante de la Mesa de Negociación con el ELN y se consagró, como Maduro, a la diplomacia del micrófono, tal vez teniendo en su mira jugar un papel protagónico en la búsqueda de salidas a la crisis venezolana.

El Gobierno de Colombia —en particular el presidente, su canciller y su embajador en Estados Unidos— ha mostrado con su presencia, declaraciones y silencios, compartir la estrategia de Trump frente a Venezuela, y ha mantenido, además, una peligrosa ambigüedad sobre una eventual intervención militar.

¿Podía el gobierno dejar pasar en silencio la nota que exhibió el asesor de seguridad John Bolton, en la que anunciaba 5.000 tropas para Colombia?, ¿qué mensaje lanzó el canciller, dentro y fuera del Grupo de Lima, al no firmar, en septiembre de 2018, la declaración de rechazo al uso de la fuerza?, ¿por qué en la reunión en Washington, Trump habló y Duque solo asintió? Después de ese encuentro, el presidente Duque multiplicó declaraciones contra el régimen chavista y de respaldo a la oposición, al punto de que la reemplazó en

la conducción de las jornadas del 22 y 23F, y le dio honores de jefe de Estado a Juan Guaidó.

Gobiernos como el de Brasil mantuvieron una posición más discreta. Por acción de Itamaraty, la cancillería, Brasil no participó en el intento de pasar ayuda, y Bolsonaro, presidente de este país, recibió a Guaidó en visita informal; en cambio, Colombia propició que la iniciativa latinoamericana se volviera “*made in USA*”, acopió en territorio colombiano la mayor parte del cargamento de comida y medicinas enviado por Trump, y sin consultar en forma suficiente a los demás miembros del Grupo de Lima, invitó al vicepresidente Mike Pence a la reunión del Grupo en Bogotá. ¿Se requería ese protagonismo personal e involucrar a la administración Trump en la iniciativa suramericana para dinamizar a ese Grupo regional?; no lo parece. Más bien, el involucramiento estadounidense suscitó mucha molestia entre países miembros de esa agrupación, que puede haber quedado muy afectada.

Sin embargo, la actuación de Duque le produjo réditos internos; le dio un hilo conductor a su gobierno, impactó a su favor las encuestas de opinión, aglutinó diversos sectores del uribismo y le ayudó a desviar la atención frente a asuntos internos.

### Riesgos y costos

Las actuaciones del gobierno colombiano plantean otros muchos interrogantes: ¿conviene que el mayor vecino de Venezuela, el país más estrechamente articulado y el más afectado por la crisis de ese país, enfrente así la situación?, ¿qué alcance puede tener la advertencia del gobierno de Estados Unidos en el sentido de que, “si tocan a Colombia”, actúa?, ¿es acaso un reconocimiento al gobierno de Duque que le está haciendo bien la tarea?, ¿muestra la disposición a lanzar algún ataque, aprovechando cualquier incidente en la frontera o uno de los trasposos de la línea limítrofe que han venido haciendo las fuerzas militares venezolanas y ante los cuales Colombia ha procurado actuar con mucha cautela para evitar



Foto: Archivo Cinep/PPP por Mónica Osorio Aguiar

caer en la provocación?, ¿está el gobierno de Duque ignorando que el chavismo aún tiene peso político en la sociedad y entre los militares, quienes se forman en la hipótesis de un probable conflicto bélico con Colombia por el diferendo territorial?

Ahora bien, si miramos la actuación del gobierno colombiano en el contexto mucho más amplio de la geopolítica global, surgen también graves interrogantes. Tanto Estados Unidos como China y Rusia tienen intereses de largo plazo en los recursos naturales, energéticos y minerales de Venezuela y de toda Suramérica; por eso, en el trasfondo de la crisis venezolana, las tres potencias forcejean por fortalecer y ampliar su influencia regional. La Venezuela chavista se ha mostrado cercana a Moscú y a Beijing, y decididamente opuesta a Washington, y para la visión geopolítica estadounidense resulta seguramente inaceptable la consolidación de Venezuela como otra Cuba en Suramérica, y como posible bastión de alianza política e influencia rusa y china.

Al mismo tiempo, el gobierno de Duque parece interesado en cobrarle a Cuba su colaboración en la negociación de los conflictos armados. Como es conocido, Cuba

colaboró generosamente en las negociaciones con las Farc y estaba haciéndolo también en las conversaciones con el ELN. La insólita negativa del gobierno colombiano a reconocer y respetar los protocolos establecidos con el ELN, y su exigencia de que el gobierno cubano detenga a los negociadores de esa guerrilla y los entregue a la justicia colombiana, pone en riesgo la relación con la isla, cierra la puerta a todos los posibles garantes futuros y permite que Washington

“

**El gobierno colombiano no parece haber sopesado los riesgos y consecuencias en distintos escenarios de salida de la crisis en Venezuela; si la comunidad internacional se fatiga y Maduro permanece en el poder, le pasará altas cuentas de cobro a Colombia.**

”

llegue a calificar al gobierno de La Habana como colaborador con el terrorismo. Si a esto le sumamos la tensión de Colombia con Nicaragua, que ahora pretende extender sus áreas marítimas en el Caribe, podemos decir que tenemos una relación hostil con los tres países que en la región conforman, según Trump, el “eje del mal”; ¿quiere Duque insertarse en ese contexto como el muro de contención y la plataforma de influencia regional de los Estados Unidos?

El gobierno colombiano no parece haber sopesado los riesgos y consecuencias en distintos escenarios de salida de la crisis en Venezuela; si la comunidad internacional se fatiga y Maduro permanece en el poder, le pasará altas cuentas de cobro a Colombia, y si Maduro cae, un gobierno de transición tendrá que incluir no solo a la oposición sino también al chavismo, con el que el gobierno colombiano se ha enemistado. Las mismas fuerzas militares y policivas chavistas, fuertemente anticolombianas, no podrán ser sustituidas de la noche a la mañana. La difícil construcción de un acuerdo nacional básico en Venezuela, el proceso de ajuste y recuperación económica, de reconstrucción de la infraestructura y los servicios sociales fundamentales llevarán años.

## Problemas compartidos y solución consensuada

Colombia puede actuar de forma precisa y discreta si se concentra en la acción multilateral global, latinoamericana y caribeña. Pero el activismo unilateral o de la mano con Estados Unidos, y el menosprecio gubernamental por los espacios de acercamiento regional le impiden controlar los riesgos y costos en esta grave situación con su vecino, más aún en medio de la ruptura de relaciones.

La vecindad de Colombia y Venezuela es para siempre, realidad que los centros políticos nacionales parecen olvidar. De hecho, el régimen de Maduro y el gobierno de Duque han abandonado la acción conjunta y coordinada frente a las múltiples interacciones binacionales sobre indígenas o migrantes, ecosistemas estratégicos, mercados de trabajo, circuitos migratorios y problemas de seguridad generados por ambos lados.

El colapso de Venezuela y las sanciones financieras profundizan el drama humanitario y presionan a la fuga de un número creciente de venezolanos en busca de oportunidades, ingresos, servicios, y refugio de opositores y desertores militares, y el primer país al que llegan es Colombia. Por

“

Hay pobladores que perciben que la presencia de las estructuras armadas del ELN es una garantía para lograr que el Estado cumpla con lo que les ha negado por décadas y les reconozca los derechos básicos del estatus ciudadano

”

otra parte, los problemas de seguridad se intensifican con la presencia del ELN, las disidencias y otros grupos armados a ambos lados de la frontera, que podrían ser utilizados como punta de lanza contra Colombia. Pero esta coyuntura, grave e incierta, parece que solo se la mira desde el centro político nacional a partir del polarizado juego político interno.

Aprovechando la ruptura de relaciones y el cierre de los pasos limítrofes formales y de los canales entre ambos países, el “orden” en la frontera lo seguirán imponiendo grupos irregulares que controlan flujos ilegales y negocios ilícitos: organizaciones criminales binacionales, tráfico de drogas y minería ilegal. Bien vale la pena examinar qué modalidades podrían usarse para

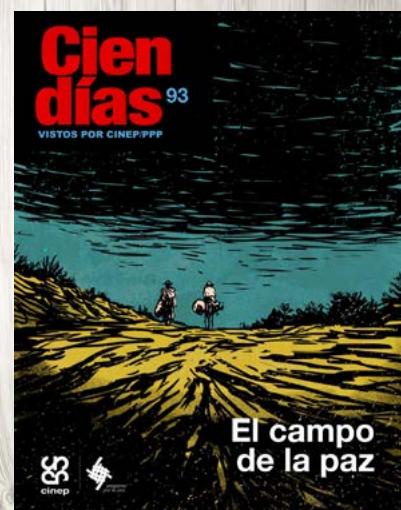
atender estos problemas en ausencia de relaciones diplomáticas, y cómo recuperar experiencias anteriores que ayudaron en coyunturas críticas; como, por ejemplo, el trabajo de académicos y medios de comunicación que en el pasado ayudó a generar conocimiento mutuo y a establecer y/o fortalecer nexos positivos entre diversos sectores de los dos países.

Desde distintas naciones de América Latina, firmantes de universidades colombianas, brasileñas, ecuatorianas, peruanas y chilenas han hecho un llamado apremiante a poner en marcha acciones ciudadanas para evitar una salida violenta o una intervención que involucre a la región en confrontaciones globales y, en cambio, ayudar a una transición con elecciones libres, el restablecimiento del Estado de Derecho y el comienzo de la reconstrucción de Venezuela.

### \*Socorro Ramírez

Profesora titular del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, Miembro de la Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos (COPIAF) Colombo-Venezolana. Miembro de la Misión de Política Exterior de Colombia. Embajadora en misión en la Asamblea General de Naciones Unidas. Coordinadora en Colombia del Grupo Académico Colombia-Venezuela.

## CONSULTA LOS ANTERIORES NÚMEROS





# Cien días<sup>95</sup>

VISTOS POR CINEP/PPP

Cien días es la revista trimestral del CINEP/Programa por la Paz en donde se analiza la coyuntura nacional desde la situación de derechos humanos los movimientos sociales y otros temas abordados por la investigación social.

---

Consúltela GRATIS en  
[www.cinep.org.co](http://www.cinep.org.co)