



REVISTA POLÍTICA LATINOAMERICANA

Publicación digital semestral

Director: Mario Toer

politicalatinoamericana.org/revista

**COLOMBIA EN LA ACTUAL COYUNTURA REGIONAL:
entre el escenario de posacuerdo, el final del mandato de Santos y la desaceleración
económica**

Fernando Collizzolli

Licenciado en Ciencia Política, Maestrando en Estudios Sociales Latinoamericanos (FSOC-UBA) e integrante del Grupo de Investigación “Las disputas por la hegemonía en el siglo XXI latinoamericano: el nuevo carácter de los conflictos” (IEALC-UBA).

Contacto: fercollizzolli@hotmail.com

RESUMEN

Las nuevas condiciones políticas en América Latina dan cuenta de un período de reflujo de los procesos de cambio de signo popular que marcaron el devenir de la región en los primeros tres lustros del siglo XXI. Entre resonantes victorias electorales (Argentina, Venezuela, Bolivia y Perú) y efectivos golpes institucionales (Brasil), los sectores conservadores pasaron a la ofensiva, habilitando la emergencia de distintos análisis que dieron cuenta de esta reconfiguración como un supuesto “fin de ciclo” del denominado “giro a la izquierda” en la región.

Sin embargo, estos análisis naturalizan el proceso político, arrebatan el protagonismo a los sujetos colectivos, y aportan más deseos y sombras que luces a la hora de desentrañar la complejidad de un escenario político regional, que requiere calibrar y ponderar el conjunto de los determinantes que operan sobre la escena regional, para construir un balance productivo en términos académicos y conceptuales.

En ese sentido, el presente trabajo pretende aportar elementos a aquel desafío, indagando en las principales características del escenario político colombiano, uno de los países que se ha mantenido “relativamente al margen” de los procesos políticos recientes de nuestra región.

Partiendo de la pregunta por las principales características de la coyuntura política colombiana, se analiza cómo llega Juan Manuel Santos al final de su mandato, qué estrategias adoptan las fuerzas políticas de cara a la disputa electoral del año próximo, y particularmente, cómo marcha la institucionalización de los Acuerdos de Paz con las FARC, qué progresos y debilidades exhibe la construcción del posconflicto, y cuáles son los desafíos que tienen por delante los sectores populares colombianos y qué similitudes guardan con los que detentan dichos sectores en otras latitudes de nuestra región.

Las dificultades que supone todo análisis de coyuntura, torna imprescindible la referencia antes a procesos previos como las disputas al interior de los sectores dominantes colombianos, las idas y venidas en las negociaciones, el rechazo en el plebiscito y la renegociación de los acuerdos, etc. para definir más acabadamente las contornos del momento actual.

Palabras clave: Colombia, gobierno de Santos, posacuerdo, desaceleración económica

“Creemos indispensable que para el bien del país, la palabra sea la única arma que nos permitamos usar los colombianos”

Rodrigo Londoño, alias “Timochenko”, 24 de noviembre de 2016

“Nadie ha dicho que el fin del conflicto con las FARC sea la paz total ni el inicio del paraíso terrenal en nuestro suelo. Pero es un hito que nadie puede negar y es un cimiento para seguir consolidando muchos otros avances que ha tenido el país...”

Juan Manuel Santos, 20 de julio de 2017

1- INTRODUCCIÓN

A las 11.10 de la mañana del día martes 27 de junio de 2017, la Misión de las Naciones Unidas en Colombia certificó de manera oficial, en un acto en el municipio de Mesetas en el departamento del Meta, que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC- habían dejado por fin las armas.

La noticia del desarme de la guerrilla más antigua de nuestra América, elemento clave en la construcción de la paz en Colombia, llega en un contexto regional particularmente entreverado e intenso. Las nuevas condiciones políticas en América Latina dan cuenta de un período de reflujo de los procesos de cambio de signo popular que marcaron el devenir de la región en los primeros tres lustros del siglo XXI.

Entre resonantes victorias electorales (Argentina, Venezuela, Bolivia y Perú) y efectivos golpes institucionales (Brasil), los sectores conservadores pasaron a la ofensiva, habilitando la emergencia de distintos análisis que dieron cuenta de esta reconfiguración como un supuesto “fin de ciclo” del denominado “giro a la izquierda” en la región.

Sin embargo, estos análisis no solo naturalizan el proceso político y arrebatan el protagonismo a los sujetos colectivos, sino que además, aportan más sombras que luces para considerar la (ardua) continuidad de parte de los gobiernos de signo popular y sus triunfos electorales, la vitalidad de las fuerzas populares allí donde se encuentran en la oposición, y para comprender en toda su dimensión, hechos como el de aquel mediodía de junio en Colombia.

La complejidad del escenario político regional, en un mundo no menos enmarañado y cambiante en el que la crisis y la incertidumbre son lo que prima, torna entonces necesario un profundo reajuste de las coordenadas actuales; calibrar y ponderar el conjunto de los determinantes que operan sobre la escena regional, para construir un balance productivo en términos académicos y conceptuales.

En ese sentido, el presente trabajo pretende aportar elementos a aquel desafío, indagando en las principales características del escenario político colombiano, uno de los países que se ha mantenido “relativamente al margen” de los procesos políticos recientes de nuestra región:

- *al margen* porque no hubo allí gobiernos denominados “posneoliberales”, lo que refuerza la tradicional mirada que, desde las ciencias sociales, ha interpretado a Colombia como un caso “excepcional” en el contexto latinoamericano, dada la supuesta ausencia de dictaduras y la presencia de instituciones estables durante el siglo XX;

- marginalidad que, sin embargo, es *relativa* ya que el giro que supuso la política exterior del gobierno de Juan Manuel Santos respecto de la de su antecesor, el propio desarrollo de los Diálogos de Paz en La Habana, la incipiente aparición de movimientos y liderazgos populares, y el ejercicio de gobierno de fuerzas de izquierda y progresistas en Bogotá, entre otros elementos, expresan en realidad, que perfilando la mirada es posible reconocer en el devenir colombiano presente, pero también pasado, una forma singular de procesar tensiones y dinámicas existentes en toda la región.

En este marco, entonces, partiendo de la pregunta por las principales características de la coyuntura política colombiana, analizaremos cómo llega Juan Manuel Santos al final de su mandato, qué estrategias adoptan las fuerzas políticas de cara a la disputa electoral del año próximo, y particularmente, cómo marcha la institucionalización de los Acuerdos de Paz con las FARC-EP, qué progresos y debilidades exhibe la construcción del posconflicto, y cuáles son los desafíos que tienen por delante los sectores populares colombianos y qué similitudes guardan con los que detentan dichos sectores en otras latitudes de nuestra región.

Para ello, deberemos rebobinar antes de avanzar. Las dificultades que supone todo análisis de coyuntura, torna imprescindible la referencia a procesos previos: a las disputas al interior de los sectores dominantes colombianos, a las idas y venidas en las negociaciones, al rechazo en el plebiscito y la renegociación de los acuerdos, etc. para definir más acabadamente las características del escenario actual.¹

2- DESANDANDO EL PROCESO

2. A. LAS DISPUTAS AL INTERIOR DE LOS SECTORES DOMINANTES

COLOMBIANOS: una de las explicaciones para la paz

El 07 de agosto de 2010, Juan Manuel Santos asumió como nuevo presidente de Colombia. Impedido Álvaro Uribe por la Corte Constitucional de aspirar a un tercer mandato consecutivo,² Santos se presentó como el continuador del uribismo en unas elecciones en las que se terminó imponiendo con el 69,13% de los votos en el balotaje frente a Antanas Mockus.

¹ Es lo que Fernand Braudel (1976) definió como: el acontecimiento del tiempo breve, la coyuntura en la que los acontecimientos son presentados en su contexto, y finalmente, la larga duración, el tiempo de las estructuras en la que las coyunturas encuentran su sentido.

² En febrero de 2010, la Corte Constitucional de Colombia declaró, por 7 votos a favor y 2 en contra, la inexecutable del llamado referendo reeleccionista por irregularidades durante el trámite, proyecto que buscaba modificar la Constitución para permitir la hipotética elección por tercera vez consecutiva del entonces jefe de estado.

Ministro de Defensa entre 2006 y 2009, fundador del Partido de la U,³ proveniente de una tradicional familia colombiana con fuerte presencia en los medios de comunicación,⁴ con su elección, la continuidad de las políticas uribistas parecía asegurada.

Y, al menos en parte, así fue. Veamos que ocurrió con las principales políticas del gobierno de Uribe:

A. Durante las dos presidencias de Álvaro Uribe en Colombia, la **Política de la Seguridad Democrática** consistió en una amplia, integral y sistemática ofensiva militar, política, jurídica y de opinión contra los grupos guerrilleros, centrada en el crecimiento, modernización y reestructuración de las Fuerzas Armadas Colombianas,⁵ el incentivo a la participación de la sociedad civil en el conflicto,⁶ el acuerdo con los grupos paramilitares,⁷ y la construcción de un relato de nación “antifariano”⁸ (Rodríguez, 2014).

Como resultado de esta estrategia, las Fuerzas Armadas de Colombia recuperaron la iniciativa en la confrontación con las guerrillas, lograron reducir su presencia en el territorio y su capacidad bélica, y le asestaron duros golpes a sus estructuras internas: en el caso de las FARC, y en el marco de distintas operaciones, resultaron asesinados 4 miembros del Secretariado General (“Raúl Reyes” e “Iván Ríos” durante la presidencia de Uribe, y “Mono Jojoy” y Alfonso Cano, durante el gobierno de Santos), que se sumaron a la muerte por causas físicas del histórico Comandante, Manuel Marulanda Vélez, alias “Tirofijo” (Beltrán Villegas, 2013; Cubilledo Gorostiaga, 2013).

³ El Partido de la U (Partido Social de la Unidad Nacional) constituye una agrupación conformada en su mayoría por dirigentes provenientes del Partido Liberal que se escindieron en apoyo a Álvaro Uribe, quien llegó a la presidencia como “candidato independiente” en tanto el liberalismo había proclamado a Horacio Serpa como su candidato.

⁴ Su tío abuelo, Eduardo Santos, fue presidente de Colombia entre 1938 y 1942, y su familia fue hasta 2012 propietaria del diario El Tiempo de Bogotá, el de mayor circulación en el país.

⁵ Como señala el Informe “Basta Ya. Colombia: memorias de guerra y dignidad” publicado en 2014 por el Grupo de Memoria Histórica “El enorme esfuerzo militar en que incurrió el Estado para conducir su ofensiva lo llevó a pasar de un pie de fuerza de 215.000 hombres en 1998 a 445.000 en 2010.”

⁶ En una carta a la opinión pública, Álvaro Uribe sentenciaba en 2003 “Los colombianos no cederemos ante esa amenaza (los grupos guerrilleros). La vamos a derrotar con la colaboración de la ciudadanía. El concepto clave aquí es solidaridad. Solidaridad entre los ciudadanos y solidaridad con la fuerza pública”.
<http://www.resdal.org/Archivo/col-03-presi.htm>

En ese sentido, la participación de la sociedad civil en el conflicto se dio a través de la creación de unidades de soldados campesinos, el ofrecimiento de recompensas a informantes, la fundación de redes de cooperantes, etc.

⁷ Señala Rodríguez (2014) que “las condiciones obtenidas por los paramilitares en el proceso de desmovilización abierto por la Ley de Justicia y Paz (sancionada en 2005) dieron una muestra fehaciente del tratamiento preferencial del que eran objeto en tiempos de Uribe. Le negociación de su gobierno con los paramilitares arrojó más déficit que ganancias por convertirse...en un proceso proclive a la asimilación y convalidación de las redes mafiosas, sus economías y zonas de influencia política antes que a la verdad, justicia y reparación de las víctimas”.

⁸ La Política de Seguridad Democrática se sustentó (y legítimo) en una construcción discursiva que al negar la existencia de un conflicto armado, vaciar de contenido político a las guerrillas, y transformarlas en meros grupos terroristas, que atentaban contra la nación financiados por el narcotráfico, obtuvo todo tipo de negociación entre las partes.

La Política de Seguridad Democrática no logró acabar con las guerrillas, pero tras décadas de expansión territorial, sostenía Echandía Castilla (2008), “las organizaciones guerrilleras se han visto obligadas a retroceder...y cambiar sus tácticas de combate: de una guerra que buscaba avanzar sobre el territorio a una verdadera guerra de guerrillas, con golpes sorpresivos, acciones inesperadas y poca confrontación directa”.

Como correlato, esta ofensiva supuso un agravamiento notable de las consecuencias del conflicto,⁹ y la violación sistemática de los derechos humanos durante su desarrollo, como lo evidenció el escándalo de los “falsos positivos”.¹⁰

Pero además, en tanto generó el repliegue de las guerrillas a sus retaguardias y a los territorios fronterizos del país, esta ofensiva amenazó con propagar el conflicto a toda la región, generando sendos conflictos diplomáticos con los países vecinos, como resultado de los ataques “extraterritoriales” llevados adelante por las Fuerzas Armadas de Colombia (Grupo de Memoria Histórica, 2013)¹¹, y con la mayoría de los países de la región, como producto de la alianza que suponía con Estados Unidos.

En ese sentido, cabe destacar que esta estrategia fue posible por la cooperación brindada por los Estados Unidos. En un contexto internacional de “guerra contra el terrorismo”, emprendida por George W. Bush y sus aliados, tras el atentado contra las Torres Gemelas de Nueva York en septiembre de 2001¹², Uribe consagró a través de la política de Seguridad Democrática, la subordinación del país a la estrategia de seguridad del gobierno de los Estados Unidos.¹³

⁹ De acuerdo con los datos provistos por el Registro Único de Víctimas, entre 2002 y 2010, 4332231 personas fueron víctimas del conflicto armado, sufriendo algún tipo de hecho violento ligado a este (desplazamiento, homicidio, amenaza, secuestro, desaparición forzada, etc). Ese número representa el 53% de las víctimas totales (8160987) de la historia del conflicto armado en Colombia. Aclaración: los años 2002 y 2010, son compartidos con Andrés Pastrana y Juan Manuel Santos respectivamente. Acceso disponible a los datos en: <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

¹⁰ Durante la presidencia de Uribe y la gestión de Santos al frente del Ministerio de Defensa, se desató el escándalo público por los “falsos positivos”, nombre que hace referencia a las más de 3000 ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias y sumarias perpetradas entre el año 2002 y el 2009, las cuales fueron denunciadas y están siendo investigadas por la justicia colombiana. Según las revelaciones que adquirieron notoriedad pública hacia fines de 2008, miembros del Ejército colombiano asesinaban civiles que hacían pasar por guerrilleros para mostrar “resultados” en el marco del conflicto armado, y conseguir beneficios personales.

¹¹ El 13 de diciembre de 2004, agentes secretos colombianos capturaron en Caracas (Venezuela), a Rodrigo Granda, miembro de las FARC.

Con Uribe como Presidente y Santos como Ministro de Defensa, el 01 de marzo de 2008, las Fuerzas Armadas Colombianas llevaron adelante la *Operación Fenix*, en la que murieron un ecuatoriano, estudiantes mexicanos de la UNAM, guerrilleros y el líder de las FARC, Raúl Reyes, tras un bombardeo de la Fuerza Aérea en territorio ecuatoriano, que generó una crisis diplomática entre ambos países. “Me siento orgulloso de haber tomado esa decisión (de atacar) y lo hice junto al presidente Uribe”, dijo Santos en un debate televisivo durante la campaña electoral de 2010.

Finalmente, en julio de 2010 y poco antes de dejar su mandato, Uribe escaló peligrosamente el conflicto diplomático con Venezuela, al denunciar ante la OEA que 1,500 guerrilleros de las FARC y el ELN se refugiaban en territorio venezolano.

¹² las FARC, incluso, fueron ratificadas en noviembre de 2001 en la lista de organizaciones terroristas elaborada por el gobierno de los Estados Unidos.

¹³ Para ello, la Política de Seguridad Democrática se articuló con el Plan Colombia, firmado en el año 2000, por los gobiernos de Andrés Pastrana y Bill Clinton, como un programa antinarcóticos. A través de este acuerdo, EE.UU. le

Ya sea porque habría mantenido los postulados fundamentales en términos del tratamiento represivo de los problemas de seguridad y el involucramiento de la población civil en el conflicto, por la continuidad de las ofensivas militares, o bien, por el incremento sostenido del presupuesto militar y la alianza con Estados Unidos, distintos autores sostienen la continuidad bajo un “cambio de estilo” (Beltrán Villegas, 2013) o “variante blanda” (Cubilledo Gorostiaga, 2013), de la Política de Seguridad Democrática, al menos, durante el primer mandato de Juan Manuel Santos.

No obstante, como iremos desarrollando, los cambios introducidos por éste irán produciendo una transformación paulatina de aquella política de gobierno, que despejó las rutas y amplias zonas del territorio colombiano para la aplicación del otro pilar fundamental del gobierno de Uribe, que sí permanece prácticamente inalterable hasta hoy.

B. La Confianza Inversionista supuso el establecimiento de una serie de condiciones favorables a la inversión extranjera que consolidaron al neoliberalismo como política de estado en Colombia, en un proceso iniciado a principios de la década del '90 (Estrada Álvarez, 2006).¹⁴

A través de sendas reformas tributarias, laborales, de pensiones, del Estado, de la firma de Tratados de Libre Comercio, acuerdos de protección y estímulo de inversiones, creación de zonas francas y privatización de empresas públicas, se consagró un orden jurídico y normativo favorable a la transferencia de las rentas del trabajo hacia las rentas del capital, de la propiedad pública a la privada, y de la propiedad nacional hacia la extranjera (Cubilledo Gorostiaga 2013).¹⁵

En la primera década del siglo XXI, la Confianza Inversionista terminó la transición de una economía colombiana agroexportadora, y con una industria ligada a la sustitución de importaciones, hacia otra financiera-minero-exportadora, dependiente de las exportaciones mineras y energéticas (en especial, el carbón y el petróleo), que se vio incentivada por el boom de los precios internacionales de los commodities, experimentado en aquellos años, como resultado de la aceleración del crecimiento de China y las potencias emergentes agrupadas en el BRICS, y de la especulación financiera sobre estos bienes primarios transables.¹⁶

entregó a Colombia US\$9.940 millones de dólares entre los años 2000 y 2015, de los cuales, el 71% se destinó a programas de asistencia en seguridad. A cambio de ello, Estados Unidos monitoreó la cruzada contrainsurgente, primero, y los Diálogos de Paz, después, implantó efectivos civiles y militares en territorio colombiano, y mantuvo bajo “control” los recursos naturales colombianos.

¹⁴ Distintos autores señalan la existencia de antecedentes en la década del '70, mas sitúan al final del mandato de Virgilio Barco (1986-1990) y sobre todo, durante el de César Gaviria (1990-1994) el inicio de la aplicación de las políticas neoliberales en Colombia (Torre, 1998; Cubilledo Gorostiaga 2013; Sarmiento Anzola, L. 2016; Estrada Álvarez, J. 2006).

¹⁵ Ley 790 (2002) de reforma del Estado; Leyes 788 (2002) y 863 (2003) de reforma tributaria; Ley 789 (2002) de reforma laboral; Leyes 797 (2002) y 860 (2003) de reforma de pensiones, etc.

¹⁶ Al menos el 60% de las exportaciones colombianas provienen del complejo minero-energético. Ver nota: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/09-2016-60-de-ventas-externas-son-minero-energeticas>

Esta política incentivó el crecimiento económico, permitió el aumento de la inversión extranjera directa y la reducción de la inflación, todo ello a costa del deterioro del mercado de trabajo, el estancamiento del sector industrial, la crisis del sector agrícola y el aumento de las desigualdades sociales. En definitiva, un modelo de desarrollo excluyente y nada distributivo, asentado sobre la explotación de recursos naturales escasos y no renovables (Rodríguez, 2014; Sarmiento Anzola, 2016).

En este aspecto, distintos autores concuerdan que los mandatos de Juan Manuel Santos no supusieron una modificación sustantiva, sino más bien una profundización y adaptación, en línea con transformaciones de orden global (Cubilledo Goroztiaga, 2013).

Si la beligerancia de Uribe se había fundamentado en la “guerra contra el terrorismo” de Bush, el estilo más institucional y moderado que presenta Santos resultó afín al discurso del presidente estadounidense Barack Obama. En ese sentido, no es menor el hecho de que el Tratado de Libre Comercio entre ambos países, redactado en 2006, haya sido finalmente aprobado por el congreso norteamericano recién en 2011, ya con Santos en el ejecutivo colombiano (Barassi y Salemi 2014).

Así las cosas, quienes escuchen las loas de Juan Manuel Santos a Uribe, a sus políticas de gobierno y a las Fuerzas Armadas, durante su discurso de asunción del 07 de agosto de 2010 en la Plaza Bolívar de Bogotá, no se sentirán sorprendidos.¹⁷

Sin embargo, en aquella misma alocución, Santos también empezó a delinear algunos elementos que lo distanciarían de su antecesor,¹⁸ los cuales habían comenzado a filtrarse a la prensa en el intervalo entre la primera y la segunda vuelta, dando lugar a discusiones acerca de si estas diferencias eran de estilo o de fondo.¹⁹

Ya con el amplio triunfo electoral consumado, alcanzando la votación más alta en la historia política de aquel país, lo que le permitió contar con una amplia base de legitimidad política y social, Santos empezó, al día siguiente de su asunción, a desandar el rumbo de la separación.

En ese proceso, algunos de los elementos que fueron determinantes en el distanciamiento, primero, y en el posterior enfrentamiento son: la conformación de la Unidad Nacional como base de sustentación partidaria del gobierno; la reconstrucción de las relaciones diplomáticas con los países de la región; la sanción de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, y finalmente, el establecimiento de los Diálogos de Paz con las FARC.

¹⁷ Discurso completo de posesión de Juan Manuel Santos como Presidente de Colombia el 07 de agosto de 2010: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx

¹⁸ Estos elementos son: Unidad Nacional, reconstrucción de las relaciones diplomáticas con Ecuador y Venezuela, y entre frases alisonantes y amenazas, la puerta abierta al diálogo con los grupos alzados en armas.

¹⁹ Ver “Uribe y Santos: ¿señales que marcan distancia?”, nota en Revista Semana del 17 de junio del 2010. Acceso disponible en: <http://www.semana.com/politica/articulo/uribe-santos-senales-marcan-distancia/118126-3>

- La conformación de la **Unidad Nacional**,²⁰ una nueva coalición de gobierno más amplia que aquella que había apoyado a Uribe, que incluye al Partido de la U, al Partido Conservador, pero también al Partido Liberal y dirigentes provenientes del campo popular como Angelino Garzón, a quién eligió para acompañarlo como vicepresidente,²¹ fue el primer elemento que generó rispideces. Estas se iniciaron a partir de la primera vuelta electoral, cuando distintas colectividades expresaron su apoyo a Santos de cara al balotaje, y éste comenzó a armar su gabinete ministerial con dirigente enemistados con Uribe como Germán Vargas Lleras y Juan Camilo Restrepo del Partido Cambio Radical, entre otros.

- Desde el propio discurso de asunción, Santos mencionó la necesidad de **reconstruir las relaciones diplomáticas con los países vecinos y fortalecer la integración regional**.

En ese sentido, 3 días después de asumir y con la mediación de Néstor Kirchner como Secretario General de la UNASUR, Santos y Chávez pusieron fin a través de la firma del Acuerdo de Santa Marta, al conflicto diplomático iniciado por la acusación de Uribe de que el gobierno venezolano protegía en su territorio a guerrilleros de las FARC.

En un contexto de ascenso del “giro a la izquierda” en la región, Santos comprendió la necesidad de incidir en el escenario sudamericano: por un lado, mejorando las relaciones diplomáticas con los gobiernos “posneoliberales” (lo que le permitió a Colombia contar con 2 de los 4 Secretarios Generales que la UNASUR tuvo hasta el momento),²² y por otro lado, fortaleciendo un esquema de integración a fin, a través de la conformación de la Alianza del Pacífico con Chile, México y Perú.

“Los cuatro somos de “tercera vía”: el mercado hasta donde sea posible, el Estado hasta donde sea necesario”, sostuvo Santos en relación a los países que conforman el bloque,²³ haciendo referencia a la doctrina del ex primer ministro británico Tony Blair, la cual buscó adaptar para su aplicación en Colombia. Un supuesto intento por compatibilizar liberalismo y socialismo democrático, que se mostró aquí y allá, no solo incapaz de detener al neoliberalismo, sino un vehículo para su consolidación.

²⁰ El Acuerdo de la Unidad Nacional, es una coalición de partidos políticos que apoyan el gobierno de Juan Manuel Santos. Está conformada por el Partido de la U, el Partido Liberal que ingresó a una coalición oficialista tras 12 años en la oposición, el Partido Cambio Radical y Opción Ciudadana, entre otros. El Partido Conservador abandonó el acuerdo de cara a las elecciones presidenciales de 2014.

En su discurso de asunción, Santos señaló “Un gobierno de Unidad Nacional, como el que propongo, lo que plantea no es una repartición burocrática sino una gran alianza para consolidar la Colombia que todos soñamos” y continuó: “El llamado que he hecho a la unidad nacional supone dejar atrás confrontaciones estériles, pendencias desprovistas de contenido, y superar los odios sin sentido entre ciudadanos de una misma Nación.”

²¹ Angelino Garzón fue Secretario General de la Central Unitaria de Trabajadores entre 1981 y 1990, Vicepresidente de la Unión Patriótica hasta 1990, militante de la Alianza Democrática M-19 hasta 1994, y dirigente de la Confederación General del Trabajo.

²² María Emma Mejía y Ernesto Samper.

²³ Diario El Espectador, 03 de julio de 2015: “Alianza del Pacífico se postula como una “tercera vía” para el crecimiento regional”. Acceso disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/alianza-del-pacifico-se-postula-una-tercera-via-el-crec-articulo-570139>

- **la sanción de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras** fue un elemento clave en el distanciamiento definitivo entre Uribe y Santos. Debatida durante el gobierno del primero, radicada personalmente por Santos en el Congreso a los pocos meses de asumir y aprobada por amplia mayoría al año siguiente, establece medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto.²⁴

Al reconocer la existencia de un conflicto armado interno en el que las partes son responsables y todas las víctimas tienen derecho a una reparación integral, la ley significó un cambio importante en la política interna colombiana reciente, colisionando contra el discurso “antifariano” sostenido y sostén del uribismo. Ya no se estaba (solo) frente a una amenaza “narco-terrorista”, y el proceso político colombiano empezaba a adquirir nuevas características.

En ese sentido, antes de proseguir al establecimiento de la **mesa de negociaciones de paz en La Habana entre el gobierno nacional y las FARC-EP**, hecho definitivo en la ruptura entre Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos, debemos hacer una aclaración. En tanto entendemos los procesos políticos como el resultado de decisiones contingentes tomadas en el marco de estructuras profundas, cabe decir que estos elementos de ruptura son al mismo tiempo expresión de procesos más hondos y complejos: en este caso, de contradicciones, realineamientos y alianzas al interior de los sectores dominantes, ligadas a transformaciones en la coyuntura nacional, regional e internacional, que al mismo tiempo son atravesados por la decisión de los actores.

Como señala Gina Paola Rodríguez (2014), “más que por un proyecto ideológico definido, Santos y Uribe se distinguen por las facciones del bloque dominante a las que representan, pero sobre todo, por su tono en la manera de aparecer públicamente”.

Mientras que actores ligados al sector agrario, al narcotráfico o paramilitares pueden obtener ventajas en tiempos de guerra, una buena parte de la burguesía colombiana y transnacional comprendió que tendría negocios más confiables, rentables y seguros en tiempos de paz (Cubilledo Gorostiaga 2013).

En ese sentido, Carlos Medina Gallego, docente de la Universidad Nacional de Colombia, sostuvo en una entrevista (2016):

Indiscutiblemente la filosofía del proceso de paz desde la perspectiva del gobierno y las elites políticas sigue siendo la misma...garantizar confianza a la inversión extranjera para que el territorio pueda ser ofertado...

Sin embargo, agregó

hubo un momento en el que las FARC entendieron que no las iban a destruir pero que tampoco iban a ganar la guerra. Y que si ganaban la guerra no les iba a servir para nada... pero también el Estado entendió que iba aganando la guerra, pero que no los iba a derrotar, y esos dos momentos son los que permiten que se produzca el proceso;

²⁴ Ver Revista Semana (25/05/2011) “Cuatro años ocupó al Congreso una ley para las víctimas”. Acceso disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/cuatro-anos-ocupo-congreso-ley-para-victimas/240317-3>

que ambos lleguen a la conclusión de que ni uno ni otro va a ganar la guerra independientemente de cómo está la correlación de fuerzas en el campo de batalla y que por lo tanto había que encontrar la salida política...

Para entonces, además, las violaciones a los derechos humanos y el agravamiento de las consecuencias del conflicto en el marco de la política de Seguridad Democrática, habían contribuido a socavar el consenso acerca de la eficacia de la salida armada del conflicto (Rodríguez, 2016).

2. b DE LOS DIÁLOGOS EN LA HABANA A LA RENEGOCIACIÓN DE LOS ACUERDOS

Tras meses de contactos informales y diálogos exploratorios, el 26 de agosto de 2012, el gobierno colombiano y las FARC firmaron el “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, que estableció el marco de principios, procedimientos y la hoja de ruta para las negociaciones, que comenzaron a desarrollarse oficialmente en octubre de 2012 en Oslo (Noruega) y luego en La Habana (Cuba).

Estos diálogos se estructuraron en torno a 6 puntos de negociación: Política de desarrollo agrario integral, Participación Política, Fin del Conflicto, Solución al problema de las drogas ilícitas, Reconocimiento y reparación de las víctimas, y Mecanismos de refrendación de los acuerdos; los cuales estuvieron sujetos a la idas y venidas propias de las negociaciones, pero sobre todo a la decisión del gobierno de no adoptar el cese bilateral del fuego y seguir negociando al calor de los enfrentamientos, a la premisa de que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”, a los constantes ataques mediáticos y políticos de sectores afines al uribismo, y al devenir del proceso político (Collizzolli, 2016).

En ese sentido, las elecciones presidenciales de 2014 pudieron haber marcado un quiebre en las negociaciones. Tras una primera vuelta favorable a Oscar Iván Zuluaga, candidato del Partido Centro Democrático con el que se reconstituyó el núcleo duro del uribismo, Juan Manuel Santos consiguió revertir la tendencia y fue reelecto presidente de Colombia en el balotaje, con un ajustado 50,95% de los votos. La polarización entre “el fin de la guerra o la guerra sin fin” tal como la había planteado Santos, se definió a su favor, en gran medida gracias al apoyo de un importante sector de la izquierda a su candidatura frente a la segunda vuelta electoral.

Así las cosas, en el marco de las negociaciones se empezó a percibir más claramente que los principales enemigos de la paz estaban fuera de los principales actores involucrados en la mesa de La Habana, el gobierno y las FARC, y se correspondían con los sectores afectados por un escenario de posconflicto (Rodríguez, 2016).

Esos sectores sufrieron un duro revés el 24 de agosto de 2016. Luego de casi 4 años de negociaciones formales, el gobierno colombiano y las FARC anunciaron que habían

llegado a un acuerdo sobre la totalidad de los puntos de la agenda, que sería refrendado a través de un plebiscito popular el 02 de octubre de 2016, una semana después de la firma oficial de los Acuerdos de La Habana.

Como sostuvo Gina Paola Rodríguez (2016)

Los Acuerdos de la Habana son, a todas luces, los más completos e incluyentes que hayan podido lograrse en toda la historia de los acercamientos entre el Gobierno y las FARC. A lo largo de 297 páginas lograron precisar los intereses de las partes y los pasos a seguir para su implementación. Además contemplaron extensivamente los derechos de las víctimas y las poblaciones campesinas con criterio diferencial (étnico, territorial y étnico) y enfoque de género.²⁵

2.b.1 LAS RAZONES DEL NO

Sin embargo, estos históricos compromisos no alcanzaron entonces su búsqueda legitimidad popular. El 02 de octubre, con el 50,21% de los sufragios, es decir, por apenas 54.000 votos de diferencia, el rechazo a los Acuerdos de Paz en La Habana se impuso en el plebiscito, poniendo en jaque el futuro de la paz.

Los resultados fueron toda una sorpresa si se tienen en cuenta los pronósticos, el apoyo internacional y la maquinaria estatal puesta al servicio de la refrendación de los acuerdos. Sin embargo, el rechazo se estructuró en una serie de factores de corto y mediano alcance:

- 1) El “país político” fue incapaz, una vez más, de movilizar al “país nacional” del que hablaba Jorge Eliecer Gaitán. Aquel día, solo el 37% de los colombianos habilitados para hacerlo tomaron la decisión de ir a pronunciar su posición sobre los acuerdos alcanzados, revelando que para la gran mayoría de los colombianos la refrendación de los acuerdos era un asunto irrelevante o ajeno, y que las elites políticas habían fracasado en sensibilizar a la población sobre lo que estaba en juego.
- 2) Los resultados mostraron, además, que la población de las regiones que más sufren todavía el conflicto armado en su cotidianidad se inclinaron por ponerle fin a la violencia, mientras que aquellas que menos han estado atravesadas directamente por el conflicto en los últimos tiempos, en cambio, le dieron la espalda a los acuerdos.
- 3) El liderazgo de Uribe fue decisivo entre aquellos que rechazaron los acuerdos. En el balotaje de las elecciones presidenciales de 2014, Oscar Iván Zuluaga, el candidato de Uribe, perdió en segunda vuelta con Santos pero obtuvo 7 millones de votos y se impuso en las regiones del centro del país. En el plebiscito, el rechazo a los acuerdos de paz alcanzó los 6 millones y medio de votos y se impuso en las mismas zonas donde dos años antes había ganado el uribismo. “La entrega del país a las FARC” como llamó

²⁵ Para un análisis del contenido de los Acuerdos de La Habana, ver: Rodríguez, Gina Paola (2016): “¿CESÓ LA HORRIBLE NOCHE? Marchas y contramarchas de la paz en Colombia, en *Revista Política Latinoamericana*, N° 3, julio-diciembre. Acceso disponible en: <http://politicalatinoamericana.org/revista/index.php/RPL/article/view/46/28>

Uribe al proceso de paz, suponía la derrota de su lógica de construcción política, por lo que lideró la campaña del No.

4) Apoyada por grandes medios de comunicación (RCN) y grupos empresarios (Grupo Bolívar, Grupo Uribe, Colombiana de Comercio, Codiscos), la campaña del No mostró su eficacia para generar desinformación e indignación en torno a los acuerdos. Tal como lo expresó en una increíble entrevista concedida al diario La República el jefe de campaña del No, Juan Carlos Vélez: “unos estrategas de Panamá y Brasil nos dijeron que la estrategia era dejar de explicar los acuerdos para centrar el mensaje en la indignación. En emisoras de estratos medios y altos nos basamos en la no impunidad, la elegibilidad y la reforma tributaria, mientras en las emisoras de estratos bajos nos enfocamos en subsidios”.²⁶

5) Por su parte, las iglesias cristianas evangélicas también transmitieron a su feligresía ideas en contra de los Acuerdos, por su supuesta “ideología de género” que atentaba contra la familia (Rodríguez, 2016).

2.b. 2 ¿POR QUÉ CONTINUARON LOS DIÁLOGOS?

El jaque, no fue mate. Otra vez, cuando todo hacía prever lo contrario, el presidente Santos, el Secretariado de las FARC y las comisiones negociadoras rescataron al proceso de negociaciones del limbo en el que lo había dejado el plebiscito.

La voluntad mostrada por ambos actores fue determinante. No obstante, debe ser leída en el marco de los procesos que venimos tratando de dar cuenta:

Como se señaló anteriormente, las FARC llegaron a los diálogos en un contexto de debilidad relativa, replegadas a zonas de fronteras, con tropas diezmadas y habiendo perdido la iniciativa en los enfrentamientos; atravesando la pérdida de algunos de sus principales líderes, y en medio de un recambio generacional; fuertemente desacreditadas por la opinión pública colombiana; presionadas por los gobiernos y las fuerzas populares de Latinoamérica para dejar las armas, y habiendo comprendido el carácter extemporáneo de su estrategia armada;²⁷

Debilidad relativa que explica, en parte, porque las FARC cedieron mucho más que el gobierno en la mesa de negociaciones de La Habana, y salvaron con su actitud las negociaciones en distintas oportunidades a lo largo de 4 años de vueltas y revueltas.

Por su parte, para Juan Manuel Santos, la apertura y desarrollo de los Diálogos de Paz con las FARC fue el elemento central en su estrategia de acumulación política, que le

²⁶Ver Diario La República (04/10/2016) “El No ha sido la campaña más barata y más efectiva de la historia”. Acceso disponible en: <https://www.larepublica.co/asuntos-legales/actualidad/el-no-ha-sido-la-campana-mas-barata-y-mas-efectiva-de-la-historia-2427891>

²⁷ Ver Diario El Espectador (13/06/2008) “Correa coincide con Chávez en que las FARC deben dejar las armas”. Acceso disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/articulo-correa-coincide-chavez-farc-deben-dejar-armas>

permitió disputar la conducción del bloque dominante a Uribe, articular una amplia alianza de gobierno y conseguir la reelección en 2014. Estrategia que desarrolló en alianza con parte de los sectores dominantes colombianos, interesados en incorporar nuevos territorios al modelo neoliberal de desarrollo financiero-minero-energético, y con un amplio apoyo y acompañamiento internacional.

Además, para Santos y para distintos gobiernos locales, la concreción de los acuerdos de paz suponía acceder a importantes sumas de dinero comprometidas por actores externos, desde Estados Unidos - que acordó la continuidad del Plan Colombia como programa Paz Colombia- hasta los distintos organismos y agencias de las Naciones Unidas.

De este modo, el gobierno fijó un plazo para la recepción de propuestas de modificación por parte de los críticos de los Acuerdos y se convino que la refrendación definitiva se haría a través del Congreso de la República.

2.b.3 LOS ACUERDOS RENEGOCIADOS

El 12 de noviembre de 2016, el gobierno y las FARC anunciaron que se había alcanzado un nuevo acuerdo, el cual se firmó en el Teatro Colón de Bogotá el 24 de noviembre del año pasado.

El nuevo documento incorporó algunas de las recomendaciones planteadas por los principales impulsores de la campaña del NO, como los expresidentes Pastrana y Uribe, el exprocurador Alejandro Ordoñez, y la senadora conservadora Marta Lucía Ramírez.

En ese sentido, introdujo algunas modificaciones sustantivas: se incorporaron limitaciones importantes a la participación política que se le había asignado a las organizaciones sociales, y a la posibilidad de avanzar en una reforma rural estructural, y se excluyó la incorporación del nuevo acuerdo al bloque de constitucionalidad, como estaba previsto en el original, lo que habilita mayor espacio para la modificación de lo concertado en el futuro.

Además, entre otros elementos, se eliminaron referencias al género y a las minorías, al mismo tiempo que los sectores latifundistas, militares y la Iglesia Católica quedaron más resguardados que en los acuerdos originales.

No obstante, no se retrocedieron en dos elementos que eran simbólicos para muchos votantes del No: no habrá cárcel para los guerrilleros y sí podrán ser candidatos a elecciones populares aún si están pagando sus condenas. Las FARC tienen garantizada su participación en el Congreso de la República tal como estaba previsto, con al menos 5 bancas en el Senado y en diputados por las próximos dos periodos electorarios.

El nuevo acuerdo, entonces, intentó ampliar su legitimidad social y política, cediendo institucionalidad y tornándose más conservador, en por lo menos dos elementos neurálgicos respecto de las raíces del conflicto armado: participación política y

propiedad de la tierra. Aun así, logró salvar las negociaciones y mantuvo gran parte de la sustancia del acuerdo original.²⁸

3- EL ESCENARIO POLÍTICO ACTUAL

3. a LOS DESAFÍOS EN TIEMPOS DE POSACUERDO

El pasado 27 de junio, Rodrigo Londoño, alias “Timochenko”, inició su discurso en la zona veredal de Mesetas (Meta) señalando, “el día de hoy...nos congregamos para realizar el acto solemne con el que culmina la Dejación de Armas de las FARC-EP. Este día no termina la existencia de las FARC. En realidad, a lo que ponemos fin es a nuestro alzamiento armado de 53 años, pues seguiremos existiendo como un movimiento de carácter legal y democrático...”.²⁹

Por su parte, tras escuchar las palabras del líder de las FARC, Juan Manuel Santos sentenció “Hoy...es un día muy especial, un día que jamás olvidaremos: ¡el día en que las armas se cambiaron por las palabras!”.

La pomposidad característica de los actos protocolares, al menos esta vez, estaba justificada. Después de más de 5 décadas de enfrentamientos armados, la principal guerrilla de Colombia y la más antigua de nuestra América acababa de deponer las armas, para iniciar el camino de disputa política en el marco de la democracia.

No obstante, la construcción de la paz (y la democracia) en Colombia afronta importantes desafíos en diversos frentes, los cuales están ligados a: la materialización e institucionalización de los acuerdos con las FARC; los avances en las negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN);³⁰ la efectiva desarticulación de los grupos paramilitares, que constituyen la principal amenaza al proceso de paz; y la progresiva superación de las condiciones económicas, sociales y culturales en las que hunde sus raíces el conflicto.

Por cuestiones de espacio, en este artículo, nos centraremos en el primero de los desafíos mencionados. Sin embargo, nos es imperativo señalar que un conflicto tan profundo, histórico, complejo y degradado como el colombiano, requiere de un arduo y largo proceso de superación con avances tangibles en los diversos frentes que lo componen, sin lo cual la concreción de una paz estable en Colombia seguirá siendo un anhelo.

²⁸ Para mayor información sobre los contenidos de los nuevos acuerdos ver: La Silla Vacía (15/11/16): “Los cambios en el Acuerdo final, uno a uno”. Acceso disponible en: <http://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/los-cambios-en-el-acuerdo-final-uno-uno-58739>

²⁹ Acceso disponible al discurso de Rodrigo Londoño en <http://www.rebelion.org/docs/228518.pdf>

³⁰ Después de dos años de “conversaciones exploratorias”, en marzo de 2016, el gobierno colombiano y el ELN anunciaron formalmente el inicio del proceso de paz, que recién se inició en febrero de 2017 en Quito (Ecuador) tras la liberación del último secuestrado en manos del ELN.

Ecuador, Venezuela, Brasil, Chile, Noruega y Cuba son los países garantes del proceso.

Todavía más en cuanto como señala Medina Gallego (2016), la violencia, en general, y la guerra, en particular, se convirtieron a lo largo de la historia colombiana, en factores de crecimiento, disputa y acumulación, en mecanismos generador de condiciones para la implementación y consolidación de los modelos económicos.

3.a. 1 ¿EN QUÉ ESTADO ESTÁ HOY LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL?

El pasado 18 de julio, la Fundación Paz y Reconciliación presentó las conclusiones provisionales del segundo informe “Cómo va la paz” en el que detalla las principales cuestiones de avance, dificultades y retos que presenta actualmente la implementación del Acuerdo Final firmado por el gobierno colombiano y las FARC.³¹

En ese sentido, recuperaremos y complementaremos parte de los elementos presentes en aquel documento para exponer el estado actual de avance en la materialización de aquellos acuerdos.³²

ASUNTOS QUE PRESENTAN AVANCES DESTACADOS	ASUNTOS QUE PRESENTAN RETRASOS Y/O PROBLEMAS
• Cumplimiento del cese bilateral del fuego; • Dejación de armas y desarme. A pesar de que el Estado colombiano no alcanzó a acondicionar las zonas en las que se concentraron las unidades guerrilleras para la dejación de armas, se concluyó satisfactoriamente la dejación de armas por dotación individual (7.132 armas fueron entregadas por 6.800 guerrilleros – más de un arma por guerrillero en lo que constituye un hecho inédito en la historia de los procesos de paz a nivel mundial-) y la entrega de las coordenadas de las 949 caletas donde reposan el resto de los recursos bélicos con los que contaban las FARC. • Disminución de la violencia y la cantidad de víctimas del conflicto. En los 281 municipios atravesados históricamente por el conflicto armado, ha	• Ocupación de las zonas dejadas por las FARC Si bien se presentan algunos avances en el despliegue de las fuerzas militares en los territorios postFarc, uno de los graves problemas actuales es la ocupación de las zonas liberadas por las FARC, por parte de: organizaciones paramilitares (18 municipios); ELN (12 municipios); disidencias de las FARC (16 municipios); que se suma a la transformación de 16 municipios en “zonas de anarquía”. En estos territorios se ha producido un incremento de la violencia. • Excarcelación de miembros de las FARC. Se reconoce la lentitud en la aplicación de la ley de amnistía e indulto a los presos de dicha organización. Según cifras oficiales, aún faltan 1.942 presos de las FARC por salir de las cárceles.

³¹ La Fundación Paz y Reconciliación es una organización no gubernamental sin fines de lucro creada en 2013, y dirigida por Leon Valencia Agudelo. Forma parte de “La iniciativa: unión por la paz” lanzada en marzo de 2017, la cual reúne a empresarios, artistas, periodistas, académicos, dirigentes sociales y políticos, entre ellos, el expresidente Ernesto Samper.

Acceso disponible al informe en : <http://www.pares.com.co/sin-categoria/ii-informe-como-va-la-paz/>

³² El documento presenta un semáforo compuesto por: “1) avances en los tiempos esperados, 2) con algunos retrasos o problemas, y 3) con serios retrasos y problemas”, que hemos simplificado para su presentación en este trabajo.

habido un descenso en el número de homicidios registrados, de 4.000 para el 2012 (cuando empezaron los diálogos de La Habana) a poco más de 3.000 en la actualidad. De acuerdo con los datos del Registro Único de Víctimas (RUV), además, el número de víctimas del conflicto pasó de 257.034 en 2012 a 82.237 en 2016. • Avances significativos en el proceso de desminado humanitario; • Puesta en marcha de Planes Nacionales de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícitos; Hasta el momento de presentación del informe, se habían suscrito acuerdos de sustitución con autoridades regionales y locales, comunidades, organizaciones sociales y campesinas, con influencia sobre alrededor de 80.000 familias, y 65.000 hectáreas aproximadamente de cultivos ilícitos. • Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) El lanzamiento de los PDET a fines de julio, con los que se busca implementar lo pactado en el punto de “Reforma Rural Integral” entre el Gobierno y las FARC, constituye una buena noticia, no obstante, el retraso que presenta este programa que apunta a fortalecer el desarrollo rural, los proyectos productivos y la infraestructura de 170 municipios de 16 subregiones del país.	• Existencia de un grupo disidente dentro de las FARC (el Frente Primero). Existe un núcleo reducido de guerrilleros de las FARC disidentes a los Acuerdos de Paz, los cuales hacen parte del Frente Primero que se ubican en el sur-este del país. • Violencia contra familiares y excombatientes de las FARC En total se han reportado 5 homicidios a hombres que pertenecieron a las FARC, y 10 asesinatos cometidos contra familiares de los mismos. Además, se advierten avances mínimos en la reintegración de los excombatientes. • Continuidad de la violencia sistemática contra dirigentes sociales De acuerdo con el Informe, se han registrado un total de 181 hechos victimizantes (entre ellos 55 homicidios) contra líderes sociales y defensores de derechos humanos desde la firma de los acuerdos renegociados en noviembre de 2016. Como elemento positivo en este aspecto se destaca la creación del Cuerpo Élite de la Policía para combatir las estructuras que atacan contra líderes sociales y la creación de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía para el mismo fin. • Implementación normativa de los contenidos del Acuerdo Final; (Sobre este punto, nos referiremos a continuación)
---	--

El último de los asuntos que presentan problemas o retrasos, la aprobación normativa de los contenidos de los acuerdos, constituye un elemento neurálgico en la consolidación del escenario de construcción de paz.

En ese aspecto, cabe destacar que el acto legislativo 01 de 2016, por el cual se estableció el *Procedimiento Legislativo Especial para la Paz*, abrió las puertas para la implementación normativa del Acuerdo Final suscrito entre el gobierno y las FARC, acotando los tiempos de trámite legislativos (*fast track*), y otorgando atribuciones espaciales para que el Presidente pudiera expedir decretos con fuerza de ley.

Sin embargo, hasta el momento, el gobierno nacional solo ha conseguido apenas la aprobación de 6 de los 15 proyectos de ley o actos legislativos (2 se retiraron y 7 están en trámite) que ha promovido en el Congreso.³³ Santos, por su parte, emitió 64 decretos relativos a la implementación del Acuerdo.

En relación a ello, el mencionado informe “Cómo va la paz” (2017) señala que la mayoría de las leyes y decretos promulgados hasta ahora, son aquellos que “favorecen” directamente a alguno de los protagonistas del conflicto, mientras que aquellos de índole estructural, ligados a las raíces y superación de las condiciones del conflicto esperan su aprobación. En ese sentido, advierte que para el segundo semestre de 2017 (el último contemplado en el periodo de *fast track*) se deberían aprobar por lo menos 15 leyes, lo que constituye un verdadero reto, si se tiene en cuenta lo logrado hasta el momento.

A pesar del apoyo internacional (que va desde la erogación de fondos por parte de distintos Estados, esquemas de integración y las Naciones Unidas, hasta la visita del Papa Francisco el próximo mes de septiembre),³⁴ estos retrasos responden, entre otras cuestiones, a las limitaciones impuestas por sectores del poder judicial que intentan incidir en el escenario del posacuerdo,³⁵ la persistencia de varios de los factores que llevaron al rechazo de los acuerdos en el plebiscito,³⁶ y a otros dos elementos centrales de la actual coyuntura colombiana: el final del mandato de Santos, con las correspondientes disputas por la sucesión, y la desaceleración económica que enfrenta el país.

3.b. EL FINAL DEL MANDATO DE SANTOS

El pasado domingo 06 de agosto, Santos comenzó su último año de mandato, el cual estará mediado por las elecciones legislativas del próximo 11 de marzo y las presidenciales del 27 de mayo de 2018.

³³ Ellos son: la ley de amnistía, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), voceros de las FARC en el Congreso, seguridad y estabilidad jurídica del Acuerdo Final, reincorporación política, y el estatuto de la oposición.

³⁴ Aunque deberá ser objeto de análisis las características y objetivos de la “cooperación”, cabe señalar que recientemente, la UE creó un Fondo Fiduciario para la Paz de Colombia con aportes de 19 de los Estados miembros por 95 millones de euros para financiar proyectos que se enfocan principalmente en el apoyo a la reforma rural integral. Por su parte, el Gobierno de Canadá ha aportado 15,4 millones de dólares para apoyar el sector rural en Colombia y facilitar el acceso de los campesinos a créditos y a educación financiera. Ver: <http://www.elspectador.com/noticias/politica/comisario-de-la-ue-llega-colombia-para-consolidar-apoyo-al-posconflicto-articulo-703989>

³⁵ En un reciente fallo sobre el Acto Legislativo 01 de 2016, la Corte Constitucional declaró inconstitucionales los literales (h) y (j), tumbando dos puntos importantes del procedimiento establecido para la sanción de las leyes relativas al Acuerdo Final: ya no es necesario el aval del Gobierno para promover modificaciones a los proyectos de ley y no es válida la votación en bloque de las propuestas. Ver: <http://www.elspectador.com/noticias/judicial/corte-constitucional-pone-temblar-el-fast-track-articulo-694334>

³⁶ El rechazo frontal a los acuerdos por parte del uribismo y sus aliados, la escasa participación popular en el proceso, etc. se mantienen.

En sus últimos 365 días al frente del poder ejecutivo colombiano, en los que tendrá que acelerar la consolidación del posacuerdo, deberá lidiar con las disputas por la sucesión, sobre todo al interior de los partidos y sectores que forman parte de la Unidad Nacional, y con el desgaste de su imagen pública.

En una entrevista reciente, Santos señaló que, aspira a que “cuando llegue el próximo presidente, no haya la más mínima posibilidad de echar esto (el Acuerdo Final) para atrás. Ya de por sí creo que hoy...el proceso es irreversible. Y lo que hagamos de aquí a un año lo va a hacer todavía más irreversible”.³⁷

Sin embargo, lo cierto es que la aprobación de las leyes relativas al posacuerdo en el Parlamento se ha erigido en prenda de negociación entre las distintas bancadas y con relación al ejecutivo nacional, a cambio de espacios de gobierno, apoyos y recursos, en el marco de un escenario pre-electoral.

En tanto necesita de todos los sectores que componen la Unidad Nacional para avanzar en la sanción de las leyes y mantener la gobernabilidad, Santos ha ido haciendo equilibrio entre los distintos precandidatos que han aparecido dentro del oficialismo, para no romper la coalición,³⁸ en un juego en el que se destacan las candidaturas de Germán Vargas Lleras (líder del Partido Cambio Radical, y Vicepresidente de la República durante el segundo mandato de Santos hasta marzo de 2017, a pesar de haber mantenido una postura indefinida sobre los acuerdos) y la promovida de Humberto de La Calle (dirigente del Partido Liberal, que fuera jefe del equipo negociador por parte del gobierno en La Habana, y cuya candidatura es estimulada por diversos sectores que promueven un gobierno de transición como continuidad a la institucionalización de los acuerdos de paz).³⁹

Este equilibrio se presenta aún más necesario en un contexto de deterioro de su imagen como jefe de Estado. De acuerdo con los datos de la encuesta Pulso País de junio/julio 2017, solo un 24% de los colombianos aprueba su gestión, frente a un 73% que la desaprueba.

El desgaste propio de los años al frente del gobierno, las dificultades económicas que atraviesa el país, y los casos de corrupción que lo han salpicado, son algunos de los factores que explican este rechazo.

Santos no ha quedado al margen del mega-escándalo de corrupción que atraviesa a toda la región. La Fiscalía General de Colombia confirmó que la constructora brasileña Odebrecht financió la campaña presidencial de 2014 del actual mandatario, así como la

³⁷ Ver Diario El Espectador (05/08/17): “El santismo, afortunadamente, no existe”. Acceso disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/el-santismo-afortunadamente-no-existe-santos-articulo-706628>

³⁸ Las últimas modificaciones en el gabinete en las que Santos cambió, entre otros, a 4 Ministros dan cuenta de este equilibrio.

³⁹ La escisión de Clara López del Polo Democrático Alternativo y la declinación de las candidaturas dentro del Partido de la U, deben leerse, en parte, en el marco de la propuesta que centralizaría Humberto de la Calle. Sumado a ello, las propias FARC vienen mostrándose a favor de un gobierno de transición a partir de 2018.

de su principal competidor, el uribista Óscar Iván Zuluaga. Además, su gerente de campaña, Roberto Prieto, reconoció que Odebrecht había financiado irregularmente la del 2010, frente a lo cual, Santos expresó su condena pero negó haber estado al tanto de la situación.⁴⁰

3. c. LAS DIFICULTADES ECONÓMICAS

Los desafíos en la institucionalización del posacuerdo y el final del mandato de Santos, se dan en un marco de marcada desaceleración de la economía colombiana, producido, en parte, por la caída de los ingresos externos, provenientes sobre todo de la exportación de hidrocarburos. Colombia, como toda la región, no ha estado exenta de las consecuencias del traslado de la crisis económica internacional hacia los países periféricos, vía la caída de los precios de las commodities y la desaceleración de China.

Si bien esta situación no alcanza a ser considerada una crisis, Colombia afronta un periodo de desaceleración en el que las dificultades complejizan aun más, las consecuencias propias del modelo de desarrollo neoliberal financiero basado en las exportaciones del complejo minero-energético.

Como señala Sarmiento Anzola (2016),

El 2015 y 2016 han sido difíciles para los negocios en Colombia, la economía se encuentra en desaceleración (3,1 por ciento creció el PIB en 2015 y en 2016 no supera el 2 por ciento); las finanzas públicas se deterioraron por causa del desplome petrolero, la moneda se devaluó haciendo más costosa la deuda externa privada y pública, la inflación se disparó y las tasas de interés van al ritmo del incremento en los precios relativos (la inflación bordea el 9% anual)...

Frente a esta situación, la salida de Santos recurre al manual neoliberal: privatizaciones (que incluye la venta del 84% de Isagén -generadora de energía- a un fondo de inversión canadiense), reforma tributaria regresiva (con aumento de IVA incluido), etc.

4. REFLEXIONES FINALES: el lugar de la izquierda democrática colombiana en esta coyuntura

A través de este recorrido, entonces, hemos tratado de delinear algunas de las principales características del escenario político actual en Colombia.

Lo hemos hecho con el objeto de aportar elementos al debate sobre la coyuntura regional, en el cual ha sido insistente la utilización de la tesis del “fin de ciclo” de los procesos de cambio de signo popular, en una caracterización que confunde más de lo que aporta.

Como expresó recientemente, Mario Toer (2017)

⁴⁰ Diario El País (14/07/2017): “La fiscalía de Colombia confirma pagos de Odebrecht a las campañas de Santos y de su rival”. Acceso disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/07/12/colombia/1499886477_264659.html

No se trata de ignorar o despreciar hechos, pero cuando se supone que un ciclo concluye hay que dar cuenta que algo nuevo está emergiendo en forma sostenida y, como contrapartida, se diluyen los protagonistas que emergieron en el ciclo anterior...no es el caso. Los planes restauradores flaquean y la presencia popular se hace notoria en avenidas y estadios.

En ese sentido, tomando a García Linera (2017), podemos decir que las nuevas condiciones políticas en América Latina dan cuenta de un repliegue temporal de las fuerzas populares ante la ofensiva de los sectores conservadores, que más que el desenlace final de una etapa, tiene que ver con las idas y venidas, las vueltas y revueltas propias de los procesos políticos transformadores con final abierto, los cuales se desarrollan al compás de las oleadas.

Continuando con lo expresado por el Vicepresidente de Bolivia, la recuperación de la iniciativa por parte de las fuerzas populares requerirá de una defensa de los logros obtenidos por los gobiernos populares del “giro a la izquierda”, del reconocimiento y superación de las limitaciones o contradicciones que se hicieron presente;⁴¹ pero también, podemos agregar, de la incorporación de nuevos países a una próxima oleada de transformaciones.

En este contexto, México y Colombia son países claves. En el caso del primero, el ascenso de Donald Trump en Estados Unidos al otro lado de la frontera y las dolorosas continuidades entre las políticas del PRI y el PAN, abren nuevas perspectivas de que México reoriente su mirada hacia la región y de que dirigente popular como López Obrador, acceda por fin a ocupar el Palacio Nacional.⁴²

El caso de Colombia hemos tratado de desandararlo a lo largo de este artículo. Entre la consolidación del neoliberalismo como política de Estado en Colombia y la continuidad de los pilares del gobierno uribista, la gestión de Juan Manuel Santos abrió la puerta para una transformación sustantiva del escenario colombiano a través del desarrollo de las mesas de negociaciones con las FARC en La Habana (y con el ELN en Quito), y finalmente, con la firma del Acuerdo de Paz.

Como hemos señalado, estos Diálogos de Paz expresaron el estado de correlación de fuerzas en el campo de batalla (con las FARC replegadas y en un escenario de debilidad relativa ante un Estado sin capacidad de desarticularlas en el mediano plazo), la estrategia política de los principales actores involucrados (para Santos un elemento de acumulación política que le permitió lograr la reelección, reconocimiento internacional, diferenciarse de Uribe, etc; mientras que para las FARC, comenzar la disputa por otros medios, asegurándose espacios institucionales), reacomodamientos al interior de los

⁴¹ Entre los logros conseguidos por los gobiernos de signo popular en la primera década del siglo XXI, García Linera menciona: la ampliación de la democracia política, la redistribución de la riqueza común y ampliación de la igualdad social, el desarrollo de formas posneoliberales de gestión de la economía y de administración de la riqueza, y la construcción de una Internacional latinoamericana progresista y soberana.

Mientras que como necesidades no resueltas por dichos gobiernos, señala: Crecimiento y estabilidad económica, una revolución cultural permanente, Reforma moral e incorruptibilidad, Continuidad de los liderazgos históricos, Estado continental plurinacional.

⁴² De acuerdo con las encuestas, López Obrador encabeza las preferenciales electorales de cara a las elecciones del año que viene. <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2017/07/27/morena-lidera-las-preferencias-electorales-encuesta-de-presidencia>

sectores dominantes colombianos, así como el “clima de época” regional imperante en sus inicios, con gobiernos que presionaron a las partes para sentarse a negociar.

En ese sentido, la firma de los acuerdos supone un balance complejo pero positivo: si bien sustenta la consolidación del modelo neoliberal financiero basado en las exportaciones del complejo minero-energético y su extensión a nuevos territorios, permite ir desarticulando progresivamente la dimensión armada de un conflicto que lleva contabilizadas más de 8 millones de víctimas, fortalecer el Estado nacional, departamental y local, avanzar en la construcción de la democracia o al menos de la disputa política en términos agonistas, incrementar los debates y cuestionamientos al modelo de desarrollo neoliberal, y abrir nuevas perspectivas para las izquierdas en Colombia.

En perspectiva, el fin de la dimensión armada del conflicto colombiano, amplía los horizontes de los sectores de izquierda y progresistas democráticos colombianos, a los que el conflicto debilitó por la construcción (mediática) de sentido que los asocia con la responsabilidad de la guerra, por la capacidad de las guerrillas durante gran parte del siglo XX de instalarse como espacio de posibilidad frente a las urnas, y la represión (estatal y paraestatal) que no distinguió entre izquierdas armadas y democráticas.

Permite, entonces, fortalecer el proceso que vienen desandando desde la primera década del siglo XXI, cuando estos sectores aparecieron por primera vez en la historia del país como un actor de peso en el sistema político colombiano (Basset, 2008), a partir de la conformación de partidos como el Polo Democrático Alternativo, la emergencia de nuevos liderazgos, y la obtención de triunfos importantes a nivel local lo que les ha dado experiencias de gobierno importantes, como la de Bogotá durante 2004 y 2015. Gustavo Petro, alcalde de Bogotá entre 2011 y 2015, marcha actualmente primero en las encuestas de cara a las elecciones del 2018.

Para avanzar en este proceso, deberán superar la fragmentación y los enfrentamientos existentes al interior del campo popular, conformar una amplia coalición (que hoy parece difícil de cara a las elecciones del año próximo), y hacer frente a los desafíos de sectores que temen perder sus privilegios en este nuevo contexto (el propio Gustavo Petro, Piedad Cordoba y otros dirigentes han tenido que lidiar con sendos procesos de inhabilitación y trabas a su participación política).

Pero además estos sectores tienen por delante una tarea titánica frente a una disputa de fondo que se presenta todavía muy desfavorable: de acuerdo con la última medición de Pulso País, las Fuerzas Armadas, la Iglesia Católica y los medios de comunicación son las instituciones mejor valoradas por la sociedad colombiana.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Barassi, Santiago y Salemi, M. Ivana (2014): “La guerra o la paz: la disputa interna de la clase dominante colombiana en el marco de las negociaciones de paz con las FARC”, ponencia presentada en IV Jornadas de Problemas Latinoamericanos, UNILA, Foz do Iguazú, Brasil, noviembre de 2014.

- Basset, Yann (2008): “La izquierda colombiana en tiempos de Uribe”, en Nueva Sociedad N°214, Buenos Aires, marzo-abril de 2008.
- Collizzolli, Fernando (2016): “Terminar la guerra para construir la paz: actores, perspectivas y desafíos en tiempos de definición en Colombia”, en Cuadernos de Coyuntura, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
<http://coyuntura.sociales.uba.ar/terminar-la-guerra-para-construir-la-paz-actores-perspectivas-y-desafios-en-tiempos-de-definicion-en-colombia/>
- Cubilledo Gorostiaga, Daniel (2013): “La confrontación Uribe-Santos ¿diferencias superficiales o contradicciones en el bloque de poder dominante?”, en Cuadernos del GESCAL N°1, Buenos Aires.
- Echandía Castilla, Camilo (2008): “El fin de la invulnerabilidad de las FARC”, en Nueva Sociedad N°217, septiembre-octubre de 2008.
- ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo (2006): “Las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal en Colombia”, en Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado. Ceceña, Ana Esther. CLACSO. pp. 247-284.
- García Linera, Alvaro (2017): “¿Fin de ciclo progresista o proceso por oleadas revolucionarias?” en Portal ALBA.
http://www.portaalba.org/index.php?option=com_content&view=article&id=13482%3Afin-de-ciclo-progresista-o-proceso-por-oleadas-revolucionarias&catid=77%3Afuerzas-populares&Itemid=179
- MEDINA GALLEGOS, Carlos (2016): “Conversando con Carlos Medina Gallego. Reportaje a un protagonista en la forja de los acuerdos con las FARC”. Entrevistador: Mario Toer, en Horizontes del Sur, Buenos Aires.
<http://horizontesdelsur.com.ar/conversando-con-carlos-medina-gallegos-reportaje-a-un-protagonista-en-la-forja-de-los-acuerdos-con-las-farc/>
- Rodríguez, Gina Paola (2014): “Alvaro Uribe y Juan Manuel Santos: ¿una nueva derecha?”, en Nueva Sociedad, noviembre-diciembre de 2014.
- RODRIGUEZ, Gina Paola (2016): ¿CESÓ LA HORRIBLE NOCHE? Marchas y contramarchas de la paz en Colombia, en Revista Política Latinoamericana, N° 3, julio-diciembre.
<http://politicalatinoamericana.org/revista/index.php/RPL/article/view/46/28> - ----
- SARMIENTO ANZOLA, Libardo (2016): “El nuevo espíritu del capitalismo y la economía colombiana 1991-2016”, en Desde Abajo, Suplemento Educación y Economía N°6, septiembre-octubre.
<https://www.desdeabajo.info/sumplementos/29869-el-nuevo-espíritu-del-capitalismo-y-la-economía-colombiana-1991-2016.html>
- TOER, Mario y COLLIZZOLLI, Fernando (2015): “Las izquierdas colombianas ante los Diálogos de Paz en La Habana”, ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, agosto.
https://www.academia.edu/26573091/Las_izquierdas_colombianas_ante_los_Di%C3%A1logos_de_Paz_en_La_Habana
- Toer, Mario (2017): “El compás de los tiempos”, *Revista Horizontes del Sur*.
<http://horizontesdelsur.com.ar/el-compas-de-los-tiempos/>