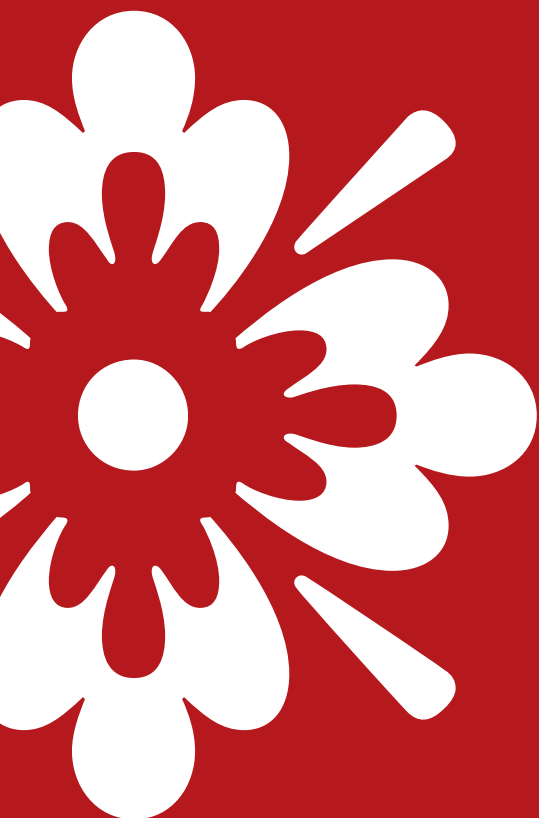


N°3
2020

Les Cahiers de la Chaire



DEMOCRACY, CULTURES & ACTIONS

Colombia en la globalización

Proceso de paz,
acuerdo comercial
y las regulaciones de la
economía global



S'ENGAGER
POUR
L'AVENIR



Centre de recherches interdisciplinaires
DÉMOCRATIE, INSTITUTIONS, SUBJECTIVITÉ



ColPaz

PLATEFORME D'INFORMATION SUR LE CONFLIT ARMÉ,
LES DROITS HUMAINS ET LA PAIX EN COLOMBIE



DEMOCRACY, CULTURES & ACTIONS

Colombia en la globalización

Proceso de paz,
acuerdo comercial
y las regulaciones de la
economía global

POR

Matthieu de Nanteuil

Andres-Felipe Mora

Angela Ocampo y

Philippe Coppens

Febrero 2020

ÍNDICE

Introducción – Colombia en la globalización	P.3
--	-----

MATTHIEU DE NANTEUIL

Parte I – ¿Una sociedad sin paz? Un análisis del proceso de paz en Colombia (2012-2019)	P.7
--	-----

MATTHIEU DE NANTEUIL Y ANDRES-FELIPE MORA

Parte II – Escenarios controvertidos en torno al libre comercio y los derechos humanos: El caso del acuerdo comercial entre la Unión Europea y Colombia	P.41
--	------

ANGELA OCAMPO

Parte III – Acuerdos económicos internacionales y democracia	P.69
---	------

PHILIPPE COPPENS

ANEXOS

Anexo I – Colombia. Homicidios de sindicalistas y trabajadores sindicalizados, por fuente	P.88
--	------

Anexo II – Colombia. Asesinatos de defensores de derechos humanos	P.88
--	------

- Introducción -

COLOMBIA EN LA GLOBALIZACIÓN

POR MATTHIEU DE NANTEUIL¹

De visita en Bogotá en marzo de 2019, María Marinakis, representante del servicio de acción exterior de la Unión Europea encargada de las cuestiones de género², declaró en uno de los dos principales diarios nacionales, *El Espectador*: “La aplicación del Acuerdo de Paz no puede fallar. La comunidad internacional se desilusionaría y esto tendría un efecto extremadamente negativo en otros procesos de paz y negociaciones [alrededor del mundo], para los cuales el paradigma de este Acuerdo es una esperanza. Un fracaso daría una buena excusa a cualquiera que quiera abandonar la mesa de discusión y volver al conflicto armado. Nadie quiere esto” (*El Espectador*, 4 de marzo de 2019, p. 15). La autora de estas líneas tiene toda la razón, pero sus palabras reflejan una preocupación que se ha arraigado cada vez más en las jerarquías, no sólo de los firmantes, sino de todas las fuerzas del país comprometidas con el fin definitivo del conflicto armado.

Iniciadas el 23 de febrero de 2012, las negociaciones de paz en La Habana (“Los Diálogos de Paz de La Habana”) bajo el patrocinio de los gobiernos de Cuba y Noruega, y posteriormente con el apoyo de Venezuela y Chile, dieron como resultado un acuerdo histórico (“El Acuerdo final de Paz”), firmado el 24 de agosto de 2016. El 2 de octubre del mismo año se realizó un referéndum consultivo que rechazó el acuerdo por una mayoría muy ajustada (50,2%). Desde entonces, el mecanismo de ratificación política ha sido el de la constitucionalización y luego el del debate parlamentario. Pero el Parlamento es también el lugar donde, dada la realidad política en Colombia, la aplicación del Acuerdo se ha estancado... Debates, obstrucciones por parte de los opositores al acuerdo, complejidad de los temas: la concretización de las conversaciones de La Habana se vio enfrentada a muchos obstáculos. La validación parlamentaria se ha convertido en una vacilación indefinida. En junio de 2018, nuevas elecciones pusieron fin a los dos mandatos del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014 y luego 2014-2018) y trajeron un nuevo líder político a la presidencia del país, Iván Duque Márquez, de derecha radical y opuesto al Acuerdo Final. En este contexto, no hay garantía de que pueda tener éxito, al menos en sus aspectos más fundamentales.

Gran parte del debate intelectual y cívico que ha tenido lugar desde el Acuerdo de Paz ha girado en torno a si Colombia se encuentra en una situación de “post-conflicto” o “post-acuerdo”. Esta tercera versión de los *Cahiers de la Chaire “Démocratie, Cultures et Engagement”* ofrece una res-

1 Las investigaciones publicadas en este cuaderno fueron posibles gracias al apoyo de la Fundación Louvain, a la que reiteramos nuestro agradecimiento.

2 En aquel momento, María Marinakis, miembro del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), era la principal asesora sobre cuestiones de género y la aplicación de la Resolución 1325 (RCSNU 1325) de las Naciones Unidas sobre la mujer, la paz y la seguridad. Anteriormente, fue Directora General de Asuntos Globales y Multilaterales de SEAE, responsable de la política exterior de la Unión Europea en los ámbitos de las organizaciones internacionales, los derechos humanos, la seguridad y la no proliferación de armas de destrucción masiva, cargo que ocupaba desde mayo de 2011.

puesta detallada: Colombia se encuentra en una situación de “post-acuerdo”, en el sentido de que las conversaciones de La Habana, así como el Acuerdo resultante, constituyen el intento más exitoso hasta la fecha para poner fin a un conflicto armado que ha durado más de medio siglo, con su cohorte de víctimas y violaciones de los derechos fundamentales, lo que la ha convertido en la tragedia humanitaria más grave de América del Sur durante el siglo pasado. Sin embargo, Colombia está menos que nunca en una situación de “posconflicto”: si bien las formas del conflicto han cambiado significativamente, los asesinatos de líderes de organizaciones sociales o de derechos humanos nunca han parado durante las negociaciones; el desplazamiento forzado ha seguido aumentando; los intereses políticos y económicos de los que no quieren la paz han sido lo suficientemente poderosos como para oponerse a la firma del Acuerdo en el referéndum consultativo de octubre de 2016, y para limitar a un mínimo su puesta en práctica en el marco de los debates parlamentarios. En la actualidad, varios de los mecanismos previstos están activos, empezando por el sistema de justicia de transición. Titulado “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición” (SIVJRNR), este sistema incluye una “Jurisdicción Especial para la Paz” (JEP), así como una “Comisión de Esclarecimiento de la Verdad”. También existe un Plan Marco de Implementación del acuerdo (PMI), que especifica todas las políticas públicas necesarias para implementar lo que se ha negociado. Sin embargo, estos sistemas se enfrentan a muchas dificultades prácticas, a importantes restricciones presupuestarias y a muchos opositores. No hay garantía de que alcancen su objetivo. Si añadimos a estas otras disposiciones sin aplicación operacional, se debe concluir que Colombia se encuentra en una situación inédita: la de haber alcanzado un acuerdo histórico sin poder poner fin definitivamente al conflicto armado o, más precisamente, a la serie de violencias que lo ha provocado³. En otras palabras, el espectro de una sociedad *con* un acuerdo pero *sin* paz se cierne sobre los colombianos. Una vez más, María Marinakis parece tener razón en este punto: este cóctel altamente inflamable es la mejor manera de desacreditar irreversiblemente la paz. Como tal, la comunidad internacional se ve directamente afectada por lo que está sucediendo en el territorio colombiano.

Sin embargo, se planteará la cuestión de si la relación entre un país en particular – Colombia, en este caso – y su contexto no debe invertirse. La opinión común tiende a considerar que, si la paz es derrotada en este país, un amplio descrédito puede afectar cualquier ambición de pacificación en todo el mundo. ¿Pero no podríamos invertir el razonamiento? ¿No es el considerable debilitamiento de este acuerdo un reflejo del colapso de una cultura de paz a escala *mundial*? ¿No es debido a que este colapso ya está en marcha que los negociadores no recibieron todo el apoyo o las capacidades necesarias para que la paz pueda lograrse efectivamente sobre el terreno? Al mismo tiempo, ¿no es el espectro de una sociedad sin paz también el de la comunidad internacional?

Un acontecimiento importante no dejará de llamar la atención en este sentido: la cuasi-concomitancia entre el inicio de las conversaciones de La Habana (febrero de 2012) y la firma del acuerdo

3 Ese es el título del Acuerdo de Paz. Firmado el 24 de agosto de 2018 entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), el Acuerdo se titula oficialmente “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. Énfasis puesto por nosotros. Para más detalles, cf. infra.

comercial entre la Unión Europea, Colombia y Perú (junio de 2012). Ciertamente, este acuerdo fue el primero de una nueva generación en incluir disposiciones específicas sobre derechos humanos. Al tratarse de un acuerdo denominado “mixto”, requería la ratificación de todos los Parlamentos nacionales de la Unión Europea (UE) y, por lo tanto, presentaba las palancas para un debate político reforzado. Pero las garantías de los derechos humanos siguen siendo secundarias con respecto a los objetivos del crecimiento económico. Además, este acuerdo nunca se ha articulado explícitamente con las negociaciones de La Habana. En general, la paz se ha concebido, en el plano nacional, como un objetivo prioritario basado en una metodología rigurosa y, en el plano internacional, como una cuestión importante para una parte de la comunidad internacional, pero *siempre que no obstaculice de ningún modo la prioridad otorgada a la liberalización de los intercambios económicos*⁴. A esto se sumaron dos elementos complementarios: la presión ejercida en ese entonces por las agencias de calificación (Moody’s, Fitch y Standard and Poor’s) para que Colombia consolidara su equilibrio presupuestario y cumpliera con su deuda, lo que condujo a “desfinanciar” el plan de implementación del acuerdo; la voluntad del gobierno de Juan Manuel Santos de unirse a la OCDE. Este proceso se inició en 2011 y culminó en 2018, cuando Colombia fue admitida. El objetivo de esta entrada era aumentar los ingresos comerciales y facilitar la consolidación fiscal, permitida por las políticas de austeridad.

Por ello, la perspectiva de la investigación en la que se basa este nuevo número de los *Cahiers de la Chaire “Démocratie, Cultures et Engagement”* es que no podemos entender ni la guerra (un conflicto armado que se desarrolla desde hace más de medio siglo) ni la paz (negociaciones que han conducido a un acuerdo histórico, cuya puesta en marcha se tarda en concretizar), sin situar a Colombia dentro de una perspectiva más amplia: el movimiento actual de globalización económica y de las formas de regulación que se despliegan allí. En este sentido, este número se divide en tres partes:

- escrita por Matthieu de Nanteuil y Andres-Felipe Mora, la primera parte (“¿Una sociedad sin paz? Un análisis del proceso de paz en Colombia (2012-2019)”) tiene como objetivo informar sobre la génesis de las conversaciones de La Habana, el contexto político y social en el que tuvieron lugar, los vacíos y los resultados logrados, así como sobre la situación de estancamiento en la que se encuentran actualmente. En Colombia, la paz es todo menos un “ideal abstracto”. Su materialidad debe ser abordada de cerca;
- escrita por Angela Ocampo, la segunda parte (“Escenarios controvertidos en torno al libre comercio y los derechos humanos: El caso del acuerdo comercial entre la Unión Europea y Colombia”) busca reconstruir, paso a paso, el nacimiento del acuerdo comercial entre la UE y Colombia y, de esta manera, evidenciar la configuración internacional en la que se ha desarrollado el proceso de paz. Este acuerdo no se reduce a su caricatura neoliberal: es de los primeros en combi-

4 Sobre este tema, véase: <https://uniandes.edu.co/es/noticias/desarrollo-regional/en-el-club-de-los-ricos> ; <https://www.elespectador.com/economia/tan-cerca-y-tan-lejos-de-la-ocde-para-que-sirva-entrar-al-club-de-los-paises-ricos-articulo-752128>

nar intercambios comerciales y desarrollo sostenible y ha sido objeto de intenso debate político, en particular a nivel europeo. Sin embargo, este último no modificó la línea general del acuerdo, dirigido hacia una “liberalización profunda” de los intercambios económicos. En la práctica, la opción fue de privilegiar el objetivo de desarrollo económico sobre el de lograr la paz;

- escrita por Philippe Coppens, la tercera parte (“Acuerdos económicos internacionales y democracia”) amplía el debate al cuestionar la relación entre los acuerdos comerciales, el derecho económico internacional y la democracia. Después de volver a los orígenes de derecho económico internacional, y a los primeros intentos de la OMC de proponer una regulación multilateral, no se contenta en destacar las rupturas que se han establecido en la geopolítica global en las últimas décadas: interroga fundamentalmente la “paradoja del derecho económico internacional”, la división entre economía y derecho que tuvo el efecto de “mecanizar” la economía y separarla de los valores, y muestra como los acuerdos comerciales terminaron por “instrumentalizar” el derecho. Lo que falta en el caso del acuerdo comercial entre la UE, Colombia y Perú no es solo que la paz haya sido relegada detrás de los objetivos del desarrollo económico: también es el hecho de que fue separada de sus objetivos éticos y políticos. Una vez más, el “caso colombiano” es todo menos que un contraejemplo: es una ilustración particularmente preocupante de la globalización económica actual.

Como podemos ver, este tercer número de los *Cahiers de la Chaire “Démocratie, Cultures et Engagement”* continúa el camino que hemos emprendido colectivamente desde su creación: pensar en procesos de transición democrática a escala global *a partir* de trayectorias nacionales singulares, y no lo contrario. Este enfoque, tanto *de procedimiento* como *contextual*, es la forma en que pretendemos articular la universalidad de los derechos y la particularidad de las culturas. En este nuevo número se presta especial atención a la reflexión conjunta entre la economía (a escala global) y la paz (a escala nacional). Esperemos que ofrezca una buena visión general de la realidad del país, lo suficientemente precisa para aclarar una situación difícil y lo suficientemente comprometida como para incitar a los responsables a todo nivel. Más allá de un caso en particular, se trata de hacer un llamado a la responsabilidad de la comunidad internacional en la construcción de una paz duradera en diferentes partes del mundo, teniendo en cuenta el modelo que actualmente domina los intercambios económicos.

- Parte I -

¿UNA SOCIEDAD SIN PAZ?

Un análisis del proceso de paz en Colombia (2012-2019)

POR MATTHIEU DE NANTEUIL Y ANDRES-FELIPE MORA⁵

Esta primera parte tiene por objetivo ofrecer una visión general del proceso de paz que se está llevando a cabo en Colombia, a partir de diversas fuentes: viajes periódicos, entrevistas, análisis de prensa y fuentes especializadas. Escrito a cuatro manos, pretende ofrecer una lectura global, accesible al público en general, sobre la complejidad de la situación colombiana.

Sin embargo, requiere una aclaración previa. Para nosotros, el cese definitivo del conflicto armado y, en términos más generales, la reconstrucción de “una cultura de paz” en un país de más de 45 millones de habitantes, con un subsuelo rico en recursos naturales y capaz de contar con una tradición constitucional probada, no es uno de los objetivos: respaldado por el fortalecimiento de la justicia social, es la base, el fundamento sin el cual este país no logrará ofrecer una vida digna a toda su población. También revela el compromiso de la comunidad internacional en relación con estas cuestiones.

Con esto en mente, nuestro análisis se divide en tres fases:

1. en primer lugar (“entre la repetición y la esperanza, genealogía de un proceso de paz”), miramos hacia atrás en la historia de la paz en Colombia. Como veremos, las negociaciones de La Habana (2012-2016) no son en absoluto el primer intento de poner fin al conflicto: han tenido lugar muchas iniciativas, cuya historia hemos reconstruido brevemente desde los años ochenta. Sin embargo, veremos que, concebida en un sentido muy estrecho, la búsqueda de la paz habrá tenido un efecto en gran medida paradójico: a lo largo de estos años, *las justificaciones de la violencia armada* nunca han dejado de profundizarse entre los distintos actores del conflicto, y los intentos de paz sólo han servido para estabilizar temporalmente la lógica de sus enfrentamientos. A lo largo de varias décadas, se ha ido configurando una cultura belicosa, que fue uno de los motivos más favorables para el nacimiento del “uribismo” a principios de la década del 2000⁶;

5 Matthieu de Nanteuil es profesor de sociología de la UCLouvain, miembro de la Chaire « Démocratie, Cultures et Engagement », Centre de recherches interdisciplinaires Démocratie, Institutions, Subjectivité (CriDIS), Instituto IACCHOS. Andres-Felipe Mora es profesor de ciencia política la Universidad Nacional de Colombia, Grupo Interdisciplinario de Estudios Políticos y Sociales (GIEPS), Departamento de Ciencia Política.

6 El “uribismo” se refiere al surgimiento a principios de la década del 2000 del presidente Álvaro Uribe Vélez, quien tuvo dos mandatos sucesivos (2002-2006 y 2006-2010) y cambió profundamente la cultura política del país a favor de una ideología de seguridad orientada esencialmente a proteger los intereses de los grandes terratenientes y las empresas privadas, en particular las multinacionales. Para más detalles, cf. infra.

2. en segundo lugar (“Una nueva ideología política, antiguas desigualdades sociales: la sociología de una nación fragmentada”), pintaremos un rápido retrato de la sociedad colombiana que surgió a principios de los años 2000. En resumen, se combina una nueva *ideología política* con *antiguas desigualdades sociales*. Esta observación, sin embargo, requiere algunas aclaraciones: lejos de ser una oferta política accidental, primero destacaremos los efectos de la recomposición duradera que el “uribismo” ha generado en la vida política del país; luego veremos que la sociedad colombiana no se limita a un conjunto de desigualdades que sólo se yuxtapondrían entre sí. Estas desigualdades ocultan dos tendencias contradictorias: la sociedad colombiana es a la vez extraordinariamente creativa y profundamente fragmentada. Estos diversos elementos constituyen un retrato, el de una sociedad en la que algunos quieren la paz, pero en la que persisten los poderes beligerantes y están muy organizados políticamente. Es en este contexto que se iniciaron las conversaciones de La Habana y se finalizó el Acuerdo de Paz, antes de que se perdiera su aplicación en el pantano de la prevaricación y la oposición;
3. en tercer y último lugar (“La paz estancada: puntos fuertes y débiles del Acuerdo de Paz... y su aplicación”), propondremos un análisis crítico del proceso de paz. Después de haber aclarado sus *características generales* – su seria metodología, pero también su dependencia de un modelo de crecimiento que nunca ha sido cuestionado –, nos centraremos en *el año 2016*, que, en retrospectiva, parece ser un *año crucial*: visita del Secretario de Estado americano al grupo guerrillero más antiguo de América Latina, intensificación de los abusos cometidos por los grupos paramilitares – o asimilados –, aumento de los conflictos territoriales, firma oficial del “Acuerdo para el cese definitivo del conflicto armado” por parte de los negociadores.... y rechazo por parte de la población, por una estrecha mayoría, durante el referéndum consultivo del 2 de octubre. A continuación, nos centraremos en las dificultades recurrentes en la aplicación del Acuerdo y, en particular, en lo que podríamos llamar su “definanciación”: el cumplimiento de los compromisos exigía una política de inversión pública, en particular en los programas de reintegración y protección, que parecen cada vez más amenazados. Al mismo tiempo, esta situación revela el verdadero rostro de la paz en Colombia: hoy más que nunca, depende del equilibrio de las fuerzas políticas y de las opciones económicas de un país que se enfrenta a las presiones de la globalización.

Esta es, en efecto, la principal conclusión a la que llegaremos: el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”⁷ es, hasta la fecha, el intento más exitoso de poner fin a un conflicto armado de sesenta años de antigüedad. ¿Su principal resultado? La desmilitarización de gran parte de las expresiones de violencia, es decir, el desacoplamiento entre las múltiples violencias observadas sobre el terreno y sus expresiones militarizadas, en el marco de un conflicto armado que ha estructurado la sociedad colombiana durante varias décadas. ¿Su principal defecto? El ajuste del proceso de paz sobre una estrategia de crecimiento económico indiscutida e indiscutible, acentuando la competencia por los recursos, alimentando

7 Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2016), Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá, 24 de noviembre de 2016, Bogotá, Gentes del Común.

los conflictos territoriales y combinando, en formas tradicionales o nuevas, el conflicto social y las violencias múltiples. Las conversaciones de La Habana, seguidas por el Acuerdo de Paz, pusieron fin a los enfrentamientos armados que habían estado asolando Colombia durante más de medio siglo y, en términos más generales, a la forma en que la guerra civil forjó la sociedad colombiana durante ese período. Pero no han puesto fin a la violencia ni a la forma en que los conflictos socioeconómicos los alimentan. ¿Podemos llegar a decir que los han reactivado, o incluso que habrían contribuido a la aparición de la violencia “en ausencia de la guerra”⁸? En vista de los recientes acontecimientos en Colombia, tenemos derecho a creerlo. Una sociedad *con* un acuerdo, pero *sin* paz, Colombia también estaría dando a luz una situación, aparentemente opuesta pero prácticamente complementaria, marcada por *una intensificación de la violencia en ausencia de guerra*. ¿Como un reflejo de la sociedad global en la era de la globalización? Ahora es el momento de sumergirse en la “fábrica de la paz” y en los misterios de una historia llena de acontecimientos.

Entre repetición y esperanza : genealogía de un proceso de paz

Permítannos decirlo de inmediato: aunque este proceso de paz no es el primer intento de este tipo en Colombia, ha llamado la atención de los observadores por la seriedad con la que ha sido preparado, por la movilización que ha recibido de una parte de la sociedad civil, por el apoyo internacional que ha sido otorgado y, por último, por uno de los principales resultados de este proceso: tras un alto al fuego unilateral y luego del Acuerdo de Paz, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) abandonaron definitivamente la lucha armada para transformarse en un partido político, la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC). Es por ello que estas conversaciones han suscitado una esperanza real, a pesar de un comprensible escepticismo por una sociedad que ha sufrido tanto. Esto no significa que no haya disidencia dentro de la guerrilla, ni que los primeros años de este nuevo partido sean exitosos. Sin embargo, su abandono de la lucha armada es un resultado innegable. Tampoco significa que este proceso sea perfecto: si bien se han logrado resultados sustanciales, es importante examinar las debilidades recurrentes de la iniciativa adoptada, desde la perpetuación de los asesinatos selectivos hasta la intensificación de los conflictos territoriales, desde la distancia de los negociadores de la sociedad civil hasta el ajuste de la paz sobre la base de una estrategia de crecimiento indiscutida e indiscutible. Sin embargo, las conversaciones de La Habana han dado como resultado un “acuerdo histórico”⁹ que merece un análisis detallado. De ahí la perspectiva a la que procedemos en los siguientes párrafos.

Sin duda es una banalidad, pero es imposible ignorarla: la búsqueda de la paz en Colombia es casi tan antigua como el conflicto armado. Después del período denominado *La Violencia* (1948-

8 Cf. Gros, F. (2006), *Etats de violence : essai sur la fin de la guerre*, Paris, Gallimard.

9 Como se expresó en el último informe de Human Rights Watch sobre el país : Human Rights Watch (2017), Colombia. Eventos de 2017, <https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/313305>, consultado el 9 de marzo de 2019.

1958), se decidió una tregua entre los dos partidos políticos que dominaban la vida política – el Partido Conservador y el Partido Liberal – para poner fin a sus sangrientos enfrentamientos. Fue un momento de respiro, pero breve, porque esta tregua se negoció dentro de una oligarquía sociológica muy homogénea, bloqueando cualquier posibilidad de que la izquierda democrática y las clases trabajadoras accedieran al poder a través de las urnas. Por esta razón, en los años sesenta nacieron varias guerrillas.

Históricamente arraigadas en el movimiento campesino, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) fueron fundadas en 1964, tras la decisión del gobierno de Guillermo León Valencia (1962-1966) de bombardear las regiones “bajo influencia comunista”. El Ejército de Liberación Nacional (ELN) fue fundado poco después, en 1965¹⁰. El Movimiento del 19 de abril (M-19) tuvo una existencia más limitada, pero su influencia en la vida política colombiana fue decisiva: nació en 1970, tras las elecciones presidenciales del 19 de abril de 1970. Fue durante estas elecciones que el gobierno de Carlos Lleras (1966-1970) decidió destituir al candidato opositor, apoyado por la Alianza Nacional Popular (ANAPO), uno de los principales componentes del M-19 provendrá del movimiento juvenil ANAPO. Estas elecciones fueron ganadas por el candidato conservador Misael Pastrán (1970-1974), en circunstancias más que polémicas, dando lugar a una guerrilla diferente a las anteriores, porque se basaba en una alianza entre las clases populares y los intelectuales, que apuntaba a objetivos más urbanos que rurales, y que requería de cambios sustanciales en las políticas democráticas con el fin de aumentar la participación de todos¹¹. Finalmente, el Ejército Popular de Liberación (EPL), un grupo guerrillero maoísta, fue fundado en 1967. Hoy en día, es un grupo ultra-minoritario, y permanece presente en algunos territorios, particularmente en la frontera venezolana. Junto a estas diversas organizaciones, han surgido intentos heterogéneos de relanzar la lucha armada, bajo el pretexto de diversas ideologías, principalmente durante el período 1970-1990. Este es el caso, en particular, del “Movimiento Armado Quintín Lame”, el primer grupo guerrillero indígena latinoamericano, activo en la región del Cauca desde 1984 y que se desmovilizará en 1991.

Como resultado del efecto bumerán, el desarrollo de la guerrilla fue seguido, poco después, por el nacimiento de grupos paramilitares, cuyo origen legal¹² debe ser recordado. En efecto, es por ley que los representantes de los terratenientes han buscado protegerse en un país que sigue marcado por la cultura liberal de la propiedad privada y que no ha sufrido ninguna reforma

10 A este grupo guerrillero pertenecía Camilo Torres, símbolo nacional, sociólogo formado en Lovaina y luego sacerdote comprometido en la lucha armada en nombre de “los intereses de los más pobres”, quien murió en febrero de 1966. Estas dos guerrillas siguen existiendo hoy en día, cada una con una posición distinta en el proceso de paz.

11 Sin embargo, este grupo guerrillero renunció a la lucha armada en 1989 al crear el partido Alianza Democrática, tras las “negociaciones de paz” iniciadas por el presidente Betancur (1982-1986). Estas negociaciones han resultado en muchas tragedias. Además de la intensificación del conflicto armado, han visto el exterminio de la mayoría de los cuadros de la Unión Patriótica (UP). En cuanto al M-19, condujeron a la sangrienta represión por parte del Ejército Nacional de quienes participaron en la toma de rehenes en el Palacio de Justicia en 1984. Sobre estas cuestiones, cf. infra.

12 Ley 48 de 1968, adoptada a raíz del Decreto Legislativo 3398 de 1968. Para un recordatorio de las condiciones históricas para la legalización de los grupos paramilitares, véase Movimiento nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (2009), Sin justicia y sin paz. Verdad fragmentada, reparación ausente, Bogotá.

agraria estructural desde su fundación. Aprovechando este origen legislativo, el paramilitarismo arrancó y se convirtió en un ejército privado e ilegal, al servicio de algunas de las élites de Colombia. Esta función de “protección de los intereses dominantes” concierne primero a las élites económicas, pero luego se extiende a su apoyo político, convirtiendo a los grupos paramilitares en parte integrante de la estructura social. En un contexto de narcotráfico y de lucha por el control de territorios ricos en recursos, el paramilitarismo se emancipó de su dependencia de sus patrocinadores para convertirse en un componente esencial del conflicto armado: estableciéndose como un actor “para-sistémico”¹³, supuesto a proteger el orden nacional contra las “amenazas” populares, surgió como un complemento útil para el ejército colombiano, a menudo responsable de llevar a cabo el “trabajo sucio”, al tiempo que tenía sus propios intereses. A mediados de los años noventa, sus múltiples estructuras se fusionaron en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), lo que supuso una amenaza constante y nunca superada para el país.

De este modo, en un país sin mediación – al menos sin mediación que no esté basada en la violencia –, la lógica de la confrontación se ha extendido a toda la sociedad, creando sus propios actores y reglas. Sin embargo, lejos de servir de señal de alerta a partidos que han estado permanentemente aislados de las bases populares del país, estos acontecimientos han terminado creando un terreno fértil para una guerra interminable, marcada por la constante justificación del uso de la violencia armada, ya sea por parte del aparato del Estado (fuerzas armadas, policía), de sus aliados ilegales (paramilitarismo) o de las guerrillas (FARC-EP, ELN, EPL, Quintín Lame). Esta es, en efecto, una de las primeras conclusiones a las que no puede dejar de llegar un observador externo. A diferencia de la historia europea, donde el uso de la violencia armada ha adquirido proporciones gigantescas, pero se ha visto limitado por una figura que, en dos ocasiones, ha definido el perímetro de la violencia extrema – la Guerra Mundial –, la historia colombiana ha dado lugar a una configuración completamente diferente: la guerra ha estado estrechamente vinculada a la sociología del país. En un país donde las clases trabajadoras han enfrentado una falta de oportunidades políticas y sociales, la justificación de la violencia armada se ha inmiscuido en las venas más profundas de la sociedad. Esto no implica en modo alguno que la sociedad colombiana sea reductible a la violencia: en retrospectiva, se puede decir que esta sociedad muestra sorprendentes capacidades de resistencia a la violencia misma, con una mezcla de creatividad, dinámica colectiva y profundidad existencial. Pero esto significa que el uso de la violencia no ha encontrado ningún obstáculo lo suficientemente sólido como para ser condenado *en principio* por los diversos actores del juego político y militar nacional.

¿Habrían sido los diversos procesos de paz una oportunidad para cuestionar esa configuración? En general, la respuesta parece ser negativa: más allá de los cálculos más o menos cínicos, la renuncia a tales justificaciones nunca ha sido asumida por los distintos protagonistas del conflicto armado, y nunca ha sido erigida por el poder político como el “consenso básico”

13 Como dijo Leopoldo Múnera Ruiz, en: Múnera Ruiz, L. (2006), « Proceso de paz con actores armados ilegales y parasistémicos. Los paramilitares y las políticas de reconciliación en Colombia », in Revista de Pensamiento Jurídico, n°17, p. 65-101.

sobre el cual se podría reconstruir el país. Por razones de tiempo, se relatan aquí los rasgos más llamativos de los tres procesos de paz que precedieron a los de La Habana, así como la operación de “desmovilización de grupos paramilitares” iniciada por la Ley de *Justicia y Paz* (Ley 975 de 2005).

Las conversaciones Uribe-Meta (1982-1986). Al final de una situación de oposición frontal – las FARC-EP amenazaron con rodear Bogotá mientras que el presidente Betancur, un conservador, había sido elegido sobre la base de una propuesta de paz –, éste decretó una amnistía para todos los guerrilleros que aceptaron desmovilizarse. Esto condujo, en 1984, al primer alto al fuego entre el gobierno nacional y las FARC-EP, basado en la promesa de “modernizar las instituciones, profundizar la democracia y garantizar a las guerrillas el ejercicio de la actividad política”¹⁴. Al mismo tiempo, las FARC-EP están desarrollando un “plan estratégico-militar” para poner fin al conflicto armado. No obstante, dos acontecimientos conducirán al fracaso de este primer intento:

- rivalidades estratégicas *con y entre* otras guerrillas. Marginados, el M-19 y el EPL formaron una alianza ese mismo año para contrarrestar las negociaciones. Esto conduce a un alto al fuego con el gobierno, que se levantará rápidamente. En un contexto en el que varias guerrillas intentaban coordinar su acción, el M-19 y el ELN emprendieron una acción que dejaría huellas duraderas en la historia del país: la toma del Palacio de Justicia en 1985 y el secuestro de varios miembros de la institución judicial. Operación de doble filo: en represalia, el ejército está llevando a cabo una feroz represión contra los secuestradores. Para muchos, este acontecimiento es un punto de inflexión: para la derecha radical, es una señal de que las guerrillas no son dignas de confianza; para esta última, que el aparato estatal nunca estuvo dispuesto a renunciar a la violencia armada, ni siquiera en sus formas más extremas. Como se puede ver, la justificación de la acción armada forma parte de una “fase de pacificación”, que aparece más como una estrategia para canalizar el equilibrio de poder que como una expresión de una voluntad compartida. La deslegitimación de la paz está en marcha;
- pero es también por parte de las FARC-EP que se está produciendo una tragedia, cuyo efecto principal será el de aumentar el descrédito hacia los miembros del *establishment*: al final de las conversaciones con el gobierno, muchos guerrilleros desmovilizados optan por embarcarse en la acción política creando, con el Partido Comunista y muchas figuras de la sociedad civil (sindicalistas, líderes indígenas, representantes estudiantiles, etc.), un partido de izquierda: la Unión Patriótica (UP), que se supone que llega al poder a través de las urnas. Durante las elecciones regionales de marzo y mayo de 1986, este partido tuvo un éxito rotundo, ganando 23 alcaldías por sí solo y 102 a través de coaliciones. Es evidente que esta estrategia democrática amenaza explícitamente el poder existente. En la historia de Colombia, esta es la primera vez

14 Al respecto, véase el trabajo de la Fundación PARES – Paz y Reconciliación, en particular: Fundación Paz y Reconciliación (2019), *Línea Conflicto, Paz y Postconflicto*. Disponible en: <https://pares.com.co/2019/01/04/procesos-de-paz-en-colombia>.

que resuena como un disparo de advertencia para las élites en el poder. Orquestado por la derecha radical, transmitido en gran parte por los paramilitares y apoyado por las fuerzas armadas, se decidió entonces un genocidio político: casi todos los tres o cuatro mil dirigentes de la Unión Patriótica serían exterminados, en una sociedad paralizada por el miedo. Colombia se convierte, por primera vez, en escenario de un “particidio”¹⁵. Los pocos sobrevivientes huyen al extranjero. La deslegitimación de la paz llega a un punto de no retorno. La intensificación del conflicto armado es el resultado de este primer intento de paz.

El acuerdo de paz con el M-19 y la Constitución de 1991. Mientras los años ochenta acababan con el país, el M-19, sacudido por la represión contra los autores de la toma del Palacio de Justicia, repitió una acción drástica en 1998, con el secuestro del excandidato presidencial Álvaro Gómez Hurtado, con el objetivo de ejercer presión sobre el gobierno en favor de la paz. La estrategia es clara: no se trata de conseguir el cese de las hostilidades militares a cualquier precio, sino de buscar transformaciones profundas en la estructura política. El M-19 está pidiendo conversaciones entre el gobierno y los grupos rebeldes en Panamá para construir una paz que pueda conducir a tales cambios.

Con la liberación de Gómez Hurtado, este grupo guerrillero apareció repentinamente como el principal protagonista de la vida política colombiana, lo cual era el objetivo deseado. Luego, el grupo decidió acercarse al gobierno, sellar un acuerdo de paz y desmovilizarse. Este enfoque dará sus frutos: abre nuevos espacios políticos, empezando por la convocatoria de una Asamblea Constituyente, que conduce a la redacción de una nueva constitución. Todavía vigente, considerada una de las “leyes fundamentales” más avanzadas del subcontinente, esta Constitución valora fuertemente el multiculturalismo y el progreso social. Por su parte, el M-19 se convirtió en un partido político y se convirtió en la Alianza Democrática (“Alianza Democrática (AD-M19)”). Fue el primero en beneficiarse de esta nueva situación: en las siguientes elecciones, obtuvo 19 escaños en la asamblea (27% de los escaños), convirtiéndose en la segunda fuerza política del país después del Partido Liberal. ¿Victoria pírrica? Este segundo proceso de paz tiene tres limitaciones principales:

1. proviene de la acción de un grupo guerrillero, pero no ha movilizó en modo alguno a todos los grupos rebeldes, con el riesgo de provocar una competencia entre ellos;
2. la constitución de 1991 se redactó sin reflexionar simultáneamente sobre las condiciones para ponerla en práctica, es decir, profundizando la brecha entre la democracia formal y la democracia sustancial;

15 Muchos comentarios en torno al actual proceso de paz han alertado al gobierno y a la comunidad internacional sobre los riesgos de exterminio por parte de grupos paramilitares, de guerrilleros que volverían a la vida civil, replicando el exterminio de los dirigentes de la Unión Patriótica en los años ochenta. Estas alertas también fueron una oportunidad para difundir en los principales medios de comunicación información precisa sobre el exterminio de la Unión Patriótica. Al respecto, ver, por ejemplo: “Exterminio de la UP, crimen de lesa-humanidad” (El Espectador, 20 de octubre de 2014); “Genocidio político, una tragedia que se podría repetir” (Semana, 2 de marzo de 2016).

3. la estrategia del M-19 era ambigua: a la vez que exigía reformas, era acertada para todos aquellos por los que “la violencia paga”, sin dismantelar la brutalidad que caracteriza a la sociedad colombiana, en particular la forma en que los conflictos socioeconómicos alimentan la violencia armada.

Así, mientras se articula un acuerdo de paz entre el gobierno nacional y una de las guerrillas, la justificación de la violencia armada se ha perpetuado. Peor aún, la paz ha comenzado a perder su fuerza axiológica para convertirse en el resultado de un acuerdo parcial, en un contexto de competencia entre grupos rebeldes y represión por parte del aparato estatal, con su cohorte de atrocidades y violaciones sistemáticas de los derechos fundamentales¹⁶.

Los Acuerdos de San Vicente del Caguán-Caquetá (1998-2002). La década de 1990 se caracterizó por numerosas conversaciones, limitadas en centrarse en cada guerrilla – el ELN en particular –, que ya habían revelado una estrategia de conducción en solitario, todavía vigente en la actualidad. Este enfoque reflejaba una estrategia de segmentación de las negociaciones en un contexto de profundización del conflicto armado¹⁷. No obstante, los siguientes acuerdos impulsarán un enfoque diferente: una vez elegido, el presidente Andrés Pastrana tratará de cumplir su principal promesa de campaña, es decir, entablar conversaciones con las FARC-EP. Para ello, ordenó la desmilitarización de cinco municipios, considerados como lugares de alta presencia guerrillera: “La Uribe, Mesetas, La Macarena y Vista Hermosa en el departamento del Meta, y San Vicente del Caguán, en el departamento del Caquetá, territorio conocido en su momento como zona sin presencia militar, o incluso de ‘descanso’”¹⁸. Al mismo tiempo, muchas organizaciones de la sociedad civil creen en el proceso de paz: consultadas por los negociadores, tienen lugar en el marco de las conversaciones, en una perspectiva de “transparencia” o, al menos, de “publicitación” de las negociaciones a nivel nacional.

Pero esta estrategia tiene su lado negativo: en resumen, ha caído en la trampa de un paradigma hegemónico – “militarización / desmilitarización / remilitarización”- que se ha ido cerrando poco a poco sobre los protagonistas. De hecho, al hacer de la *cuestión militar* el principal punto de referencia para las conversaciones, esta estrategia genera efectos contrarios particularmente graves. Por el lado de las FARC-EP, les otorga una zona de retirada, más allá de todo control estatal y

16 Sobre la situación de los derechos humanos antes y durante el período de las conversaciones, véase en particular: Comisión Colombiana de Juristas (2018), Situación de derechos humanos et derecho humanitario en Colombia 2013-2017. Informe conjunto de organizaciones de derechos humanos para el Examen Periódico Universal de Colombia, Bogotá ; Human Rights Watch (2018), Informe mundial – Colombia, New York. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/313305>.

17 Entre las muchas conversaciones o negociaciones que tuvieron lugar en la década de los 90 se encuentran: las conversaciones con el EPL en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente de 1990-1991; el proceso de paz con la “Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB)” en abril-junio de 1992; el proceso de paz con la “Corriente de Renovación Socialista (CRS)” entre 1993 y 1994. A finales de la década (1997-1998), también se recuerdan los acercamientos entre la administración Samper y el ELN.

18 Al respecto, véase nuevamente: Fundación Paz y Reconciliación (2019), Línea Conflicto, Paz y Postconflicto, op. cit. Disponible en: <https://pares.com.co/2019/01/04/procesos-de-paz-en-colombia>.

ciudadano, que les permite reconstruir un ejército y prepararse para una larga guerra. Por el lado del gobierno, este no hace más que legitimar su deseo de reforzar sus intervenciones militares en las distintas regiones del país, dando a las fuerzas armadas la licencia para llevar a cabo una represión a gran escala, en un contexto de sospecha generalizada hacia las clases populares, y en particular hacia los campesinos, que supuestamente deben facilitar o proteger a los guerrilleros. Por último, pero no por ello menos importante, este período permitió una reorganización e intensificación de la acción paramilitar.

De hecho, y más allá de sus orígenes legales, el paramilitarismo parece ser el producto directo de la construcción de la norma militar como un estándar de referencia en la sociedad. Esta progresiva deriva de la cultura política, de la que este mismo es uno de los impulsores, permite que el paramilitarismo adquiera una legitimidad que antes no tenía y, más concretamente, que refuerce sus objetivos: limpiar la sociedad de terror fuera de cualquier marco regulatorio o legislativo. En la práctica, actúa como complemento funcional del ejército nacional, responsable de llevar a cabo “el trabajo sucio”, pero con muchos relevos y cómplices dentro de la jerarquía militar. Así, detrás de un mecanismo de negociación original pero engañoso, la (para)militarización de la sociedad está en marcha. Ciertamente, estas conversaciones se detendrán abruptamente con el secuestro, por parte de las FARC-EP, del excongresista Luis Eduardo Géchem. Pero la cultura belicosa se habrá establecido permanentemente en el país, atrayendo a todas las clases sociales, incluidas algunas de las clases populares. Las condiciones políticas están listas para dar lugar al uribismo (cf. infra).

La desmovilización-reconversión de los grupos paramilitares, bajo el primer mandato de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006). Este último intento no puede asimilarse a las conversaciones de paz: más bien se trata de una negociación para un actor “para-sistémico”, llevada a cabo con apariencia de legalidad, con el fin de limitar su aumento y/o pagar por su desmovilización a cambio de una impunidad parcial. Promulgada en 2005, con el fin de permitir la reintegración de los grupos paramilitares a la vida civil a través de la confesión de sus crímenes, la *Ley de Justicia y Paz* (Ley 975 de 2005) – denominada inicialmente “Alternatividad Penal” – fue apoyada en primer lugar por los principales líderes paramilitares, quienes la consideraron como una forma de legitimar sus posiciones y prácticas. Exigiendo la entrega de armas y la confesión espontánea de los delitos, ofreció penas de prisión reducidas (de 5 a 8 años) a cambio, sin relación con la gravedad de los delitos. Además, allanó el camino para la reintegración de sus autores en la vida civil, absteniéndose de controlar sus acciones reales.

Fuertemente criticada por las principales ONG de derechos humanos (el Observatorio de Derechos Humanos, la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), Amnistía Internacional, etc.), fue declarada parcialmente inconstitucional, aunque fue aprobada por el Congreso. En la práctica, su implementación ha sido desigual: al permitir que las organizaciones de víctimas aparezcan como protagonistas en un debate que, hasta ahora, se les había escapado, ha llevado a algunas familias a tener acceso al conocimiento de los hechos; sin embargo, a pesar de la convicción de varios paramilitares, las condiciones en las que han sido juzgados y la falta de

proporcionalidad de las sanciones han producido una situación que está en gran medida fuera de las normas de la justicia penal internacional. Y el resto dio un giro aún más radical... Cada vez más limitado por la presión legal nacional e internacional, al aparecer un actor importante en el paramilitarismo – estaba en el origen de las “Cooperativas de Seguridad Convivir”, cuando era gobernador de la región de Antioquia –, el presidente Álvaro Uribe Vélez finalmente ordenó la extradición de muchos líderes paramilitares a los Estados Unidos, en mayo de 2008. Así se convirtió en el oponente de sus antiguos aliados. Sin embargo, en esta lucha entre los actores criminales, él cuenta con un gran apoyo en la Cámara y en el Senado. Porque lejos de haber sido desmovilizado, el paramilitarismo fue enviado a adoptar nuevas formas...

En vista de esta breve historia, podemos ver hasta qué punto la fábrica de paz en Colombia ha sido acompañada no sólo por un aumento de la violencia, sino también por *diversas formas de justificación de la violencia armada* por parte de los actores que controlan la vida política y económica del país, haciendo de la (para)militarización de la sociedad una consecuencia inevitable y, a veces, deseada. Una cultura abiertamente beligerante se ha incrustado en el tejido social, que puede decirse que ha sido el telón de fondo de la vida pública colombiana durante varias décadas. Se utilizó primero como paradigma implícito en la estabilización de los conflictos armados por la ley. Este fue el caso de la *Ley de Justicia y Paz*, que organiza la impunidad parcial de los grupos paramilitares dentro del marco legal, pero esto se aplica más ampliamente a muchas leyes destinadas a limitar los efectos perversos de los conflictos armados sin abordar sus raíces estructurales. Luego proporcionó la base de identidad necesaria para el triunfo de esta ideología política nacida de los escombros de la paz: el uribismo, que hizo de la guerra contra los grupos armados su principal estrategia. Al mismo tiempo, las desigualdades sociales se han perpetuado en todos los niveles de la sociedad (social, pero también económico, cultural, educacional, etc.). A pesar de la extraordinaria creatividad de la sociedad colombiana, especialmente entre los jóvenes, estas desigualdades han ido acompañadas de una profunda fragmentación de territorios y actores¹⁹. Veamos más de cerca estos elementos.

Una nueva ideología política, antiguas desigualdades sociales: sociología de una nación fragmentada

De hecho, una mejor comprensión de la especificidad de las conversaciones de La Habana y del Acuerdo de Paz requiere que pintemos, incluso rápidamente, un retrato de la sociedad en la que tuvieron lugar estos acontecimientos. Sin ser capaces de proponer un análisis exhaustivo – que iría más allá del alcance de este texto –, nos limitaremos a resaltar dos aspectos especialmente destacados: los cambios en el espacio político, por un lado, y la profundización de la cuestión social, por otro.

19 Sobre el tema, véase en particular Palacio, M. (2002), *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida*, Bogotá, Taurus.

El uribismo, una nueva ideología política

En términos sencillos, no podemos entender el actual proceso de paz sin ver que emerge tras casi una década de política autoritaria, marcada por el ascenso a la Presidencia de la República de Álvaro Uribe Vélez, el colombiano “George W. Bush”, que cuenta con un amplio apoyo por parte de este último. Sus dos mandatos sucesivos (2002-2006, luego 2006-2010) han polarizado de manera duradera la sociedad colombiana, con todos los excesos que ello conlleva, particularmente en términos de violaciones de los derechos fundamentales²⁰. En retrospectiva, el período 2002-2010 parece estar marcado por tres características principales:

1. *Una recomposición de todo el espectro político nacional, bajo el efecto de la derecha radical.*

La división histórica de la vida política entre “conservadores” y “liberales” – reflejado en la literatura de *Cien años de soledad* de Gabriel García Márquez –, ha dado paso a la aparición de nuevos partidos. Históricamente, Álvaro Uribe Vélez provenía del antiguo Partido Liberal, pero en los años posteriores a su toma de poder, se formó una especie de “consenso pasivo” entre las élites colombianas, seducidas gradualmente por un supuesto autoritarismo. Así, que el 31 de agosto de 2005, tres años después de que Uribe llegara al poder, Juan Manuel Santos, entonces uno de sus principales partidarios, decidió crear el “Partido de la U”. El objetivo era reunir a diputados y senadores de diferentes partidos en torno al proyecto político de Uribe, a pesar de – o debido a – la creciente polarización de la sociedad, la regular transgresión de las normas del Estado de derecho y la reiterada violación de los derechos fundamentales, en particular por parte del aparato del Estado. Al no haber podido competir por un tercer mandato (la Constitución se opone a ello) y al haber tenido que enfrentarse a la competencia de sus cercanos (Santos en particular, que le sucedió en 2010 y fue reelegido en 2014), Uribe abandonó este partido para crear, en enero de 2013, el “Centro democrático”. Un partido mal llamado que da fe de la presencia y consolidación de la derecha radical en la vida política nacional.

Estas evoluciones repetidas han tenido el efecto de perturbar los antiguos criterios de referencia. Al igual que el Partido Conservador, del que fue el oponente histórico, el Partido Liberal ha vuelto a un nivel electoral mucho más bajo que a finales de la década de 1990. Por su parte, el Polo Democrático Alternativo (PDA), que reúne a un gran número de partidos de izquierda, ha surgido como un espacio político relevante entre las guerrillas y las élites políticas tradicionales²¹. Pero sus disputas internas, entre líderes y orientaciones políticas, no le permitieron constituirse como una alternativa a los poderes existentes. En cuanto al partido Alianza Verde, que ha conocido

20 A pesar de los intentos secretos de contactar a las FARC-EP para futuras negociaciones, el presidente Álvaro Uribe Vélez ha criticado sistemáticamente cualquier “apertura” hacia este grupo guerrillero. Esta posición fue reiterada constantemente durante las conversaciones de La Habana. Fuente: <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-contactos-secretos-de-uribe-con-las-FARC-EP/405318-3>.

21 Este partido tiene su origen en la alianza sellada el 26 de noviembre de 2005 entre dos coaliciones de izquierda: el “Polo Democrático Independiente” y la “Alternativa Democrática”.

varios nombres en la última década²², ha seguido siendo un actor secundario, aunque ha podido beneficiarse de las estrategias de alianza a nivel local.

Sobre las ruinas de las recomposiciones forzadas, el uribismo emergió gradualmente como una ideología coherente y asumida, cortando esquinas para sus oponentes de todos lados. ¿Su lema? Un enfoque autoritario de la acción pública, basado en una práctica política abiertamente belicosa, un modelo económico “extractivista”, que combina la liberalización del mercado laboral y el deseo de atraer a toda costa la inversión extranjera, así como la violación abierta de los derechos fundamentales, que a su vez se transmite por el descrédito que se ha dado a las instituciones que se supone que los protegen... Nada de lo que alegrarse, obviamente, incluso para esta parte de las élites urbanas, que seguía siendo crítica con el uso masivo de la violencia armada para la promoción de los intereses económicos del país. Pero un programa cuyo poder de atracción no puede entenderse si no captamos su lógica interna: un supuesto deseo de transgredir las normas del Estado de derecho, siguiendo los pasos de una historia reciente que ha hecho de la (para)militarización de la sociedad la norma de referencia para la acción pública. Lo nuevo en el uribismo no es la voluntad de oponerse a la guerrilla “por todos los medios”²³: tal práctica está arraigada en la historia del Estado colombiano. Más bien, es de esta manera de asumir públicamente tal posición, al tiempo que se hace de la protección del capital extranjero un objetivo estratégico y del ideal nacional un estándar para los más desfavorecidos. Estas son las características de un movimiento político que, con el proceso de paz, ha encontrado una nueva razón de ser: impedirlo a toda costa. Y lo sabemos hoy: el presidente elegido después de Juan Manuel Santos, Iván Duque Márquez, viene directamente de sus filas.

2. Uno de los elementos clave que explica la longevidad del conflicto armado colombiano *es la riqueza de su subsuelo y de sus recursos (energía, minería y agricultura)*. Durante la primera década del 2000, la estrategia del gobierno colombiano fue crear las condiciones para un desarrollo económico cada vez más rápido, radicalizando al mismo tiempo el conflicto armado y los conflictos socioeconómicos que lo sustentan. Para establecer tal estrategia, el uribismo se realizó en dos etapas:

- * primero, defendió un modelo económico basado en el “extractivismo” y la instalación de megaproyectos industriales en territorios ricos en recursos naturales;

22 Fue llamado sucesivamente “Opción Verde”, luego “Alianza Verde Opción Centro”.

23 En particular las de manipular la identidad de las víctimas, como lo demuestra el episodio de los “falsos positivos”. Como recordatorio, el presidente Uribe prometió recompensas monetarias a los miembros de las fuerzas armadas que serían los más “eficientes” en la búsqueda de guerrilleros. Esto llevó a muchos a asesinar a víctimas civiles inocentes y luego disfrazar los cuerpos de guerrilleros. Sobre el tema, véase de nuevo: Human Rights Watch (2018), Informe mundial – Colombia, op. cit. Véase también: Plataforma Colombiana de Derechos humanos, Democracia y Desarrollo (2003), El embrujo autoritario. Primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, Bogotá, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

- * esta política ha ido acompañada de un debilitamiento sistemático de la resistencia popular, ya muy desgastada por décadas de conflicto armado: ha resultado en la criminalización del movimiento social y en la continua matanza de sindicalistas, de los cuales Colombia ya tenía el triste récord mundial²⁴.

En otras palabras, buscaba radicalizar la confrontación capital-trabajo y debilitar estructuralmente el segundo de los dos términos. Al mismo tiempo, el uribismo ha hecho promesas a las clases medias urbanas, asegurando el centro de las ciudades y a los inversores extranjeros, concediendo beneficios fiscales a las multinacionales y proporcionándoles una “protección reforzada”, incluso si eso significa hacer un llamado a los grupos paramilitares. Como recordatorio, el paramilitarismo es responsable de gran parte de los abusos, desplazamientos forzados, desapariciones forzadas y violaciones de los derechos fundamentales en todo el país. Así pues, en el período 2002-2010 se produjo un crecimiento del PIB nacional, en una situación de intensificación de los intercambios económicos y de agudización de los conflictos armados.

3. Un último punto que merece ser destacado: se refiere a ***la construcción progresiva de una cultura de impunidad, respaldada por un patriotismo agresivo***. Aparte de las cifras sobre las violaciones de los derechos humanos durante los sucesivos mandatos de Álvaro Uribe Vélez, nos limitaremos a recordar dos hechos importantes.

Si bien la cultura de la impunidad encontró una expresión particularmente explícita en la *Ley de Justicia y Paz* de 2005, como hemos señalado anteriormente, ha seguido desarrollándose a través del desarrollo de la “parapolítica”. Esta expresión significa que, durante este período, el paramilitarismo ya no se limitó a la defensa de los intereses económicos o políticos locales. Los grupos paramilitares han penetrado en las instituciones políticas nacionales, en particular en el Parlamento, donde ahora tienen una influencia cada vez mayor. Este es el trabajo de diputados y senadores que han jurado lealtad al gobierno – y a sus conexiones con los paramilitares – o de diputados y senadores que a su vez muestran una identidad paramilitar, a través del Partido de Integración Nacional (PIN). Una de las características del proceso de paz es, por lo tanto, la siguiente: se llevó a cabo en presencia de instituciones políticas que prohibían, al menos a corto plazo, el desmantelamiento de las estructuras paramilitares.

Otro aspecto complementa de forma útil esta primera observación: en un contexto geopolítico tenso – Venezuela y Ecuador estaban entonces gobernados por potencias ideológicamente

24 Entre 1984 y 2018, más de 3.000 sindicalistas fueron asesinados en Colombia (3101, según la Escuela Nacional Sindical). A este respecto, véase el Anexo 1 – Colombia. Homicidios de sindicalistas y sindicalistas, por fuente. Si bien, en promedio anual, la tasa de homicidios ha disminuido gradualmente a lo largo de todo el período (276 fueron asesinados en 1996, 58 en 2013 y 28 en 2018), las amenazas contra ellos nunca han cesado, mientras que la tasa de cobertura de los convenios colectivos ha disminuido constantemente. Además, si bien la tasa de sindicalización era ligeramente superior al 10% a mediados de la década de 1970 (12,5% en 1974), descendió a uno de los niveles más bajos de América Latina (4,6% en 2005). Fuente: Escuela Nacional Sindical (ENS). En términos generales, Colombia sigue siendo el país más peligroso para los sindicalistas. Fuente: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-pais-mas-peligroso-para-sindicalista/341867-3>.

opuestas –, esta evolución fue acompañada de una llamada al “sentimiento nacional”. En efecto, no se puede entender el eco del uribismo entre la población, incluidas las clases populares, sin aludir a la geopolítica regional: lo ha utilizado como pretexto para reforzar la política de seguridad interior, adoptando al mismo tiempo, frente al mundo exterior, la posición de un Estado “amenazado por potencias extranjeras”. La parapolítica y el patriotismo agresivo han sido dos caras de la misma moneda: al jugar con los sentimientos nacionalistas, Uribe ha colocado a sus subordinados en el centro del poder.

Por lo tanto, podemos ver cómo la década anterior al inicio de las conversaciones de La Habana estuvo marcada por profundos trastornos en la forma y el fondo de la política colombiana. Estas transformaciones han tenido una gran influencia en la degradación del tejido social y en el agotamiento de sectores completos de la sociedad civil, “exhaustos” por tal evolución. Es también uno de los límites del uribismo: en un contexto de agravamiento de las violaciones de los derechos humanos, su estrategia de polarización de la sociedad y la impunidad de los actores paramilitares ha provocado el rechazo de una parte creciente de la sociedad. Antes de volver a este punto, es importante señalar que las FARC-EP también han experimentado un cambio importante durante el período.

Pieza central del conflicto armado, después de haber abandonado su proyecto inicial de emancipación en favor de una estrategia esencialmente bélica, responsable de muchos abusos, desplazamientos forzados, secuestros y violaciones de los derechos fundamentales, el mayor grupo guerrillero colombiano – y el más antiguo de América Latina – finalmente reconoció que la lucha armada no conducía a ninguna parte. Su diagnóstico fue doble: fue intensamente atacada por el gobierno de Uribe y sufrió muchas pérdidas, incluso entre sus líderes; al mismo tiempo, percibió cómo su legitimidad dentro de la sociedad colombiana se debilitaba, a pesar de los numerosos apoyos locales, principalmente en las zonas rurales más remotas. Por lo tanto, al constituirse como el único protagonista con el que el gobierno entraría en negociaciones pretendía proteger sus intereses estratégicos dentro de un proceso de justicia transicional, basado en los principios de verdad, justicia, reparación y no repetición, pero también constituirse en un actor político importante, capaz de influir en el futuro del país, siguiendo el ejemplo del Sinn Féin en Irlanda, por ejemplo. Sin embargo, esta perspectiva está lejos de ser certera, ya que el camino hacia la paz aún parece largo.

Una sociedad desigual, creativa y fragmentada

Este análisis de las transformaciones políticas requiere, para obtener una visión más completa, una mejor comprensión de la importancia de la cuestión social en un país cuya economía ha crecido constantemente en las últimas décadas²⁵. Colombia es un país de desigualdades crecientes: más allá de las desigualdades de ingresos, las desigualdades en el empleo, la educación o la

25 Entre 2000 y 2018, la tasa media de crecimiento económico anual fue del 4%.

cultura son las más significativas²⁶. Hacen de Colombia uno de los países más desiguales de América Latina²⁷. No obstante, una lectura demasiado tecnocrática de la desigualdad probablemente no refleja lo suficiente la dinámica contradictoria que subyace a tal situación. Para ser concisos, notemos dos tendencias: una creatividad inigualable, especialmente dentro de los movimientos sociales; una profunda fragmentación de territorios y actores. Veámoslos brevemente:

1. En primer lugar, es sorprendente ver hasta qué punto la sociedad civil colombiana es ***una sociedad creativa***. Esto no sólo es cierto en el campo de la cultura y las artes: la influencia internacional del país ha aumentado considerablemente en los últimos años, y el deseo del gobierno de poner fin a los conflictos armados no es ajeno a ello. Esta creatividad es evidente en muchas áreas, empezando por los movimientos sociales y las múltiples formas de resistencia a la violencia. Sería imposible describir en pocas líneas la extraordinaria vitalidad de su tejido asociativo, de sus movimientos populares o de sus organizaciones de víctimas, sin olvidar los múltiples componentes de una sociedad joven, comprometida y multicultural: movimientos feministas, activismo estudiantil, comunidades LGBT, representantes de pueblos indígenas, actores campesinos, etc. También se hará hincapié en la existencia de ***una cultura explícita de resistencia a la violencia***, en la vida cotidiana o a través de organizaciones específicas, como la Comunidad de Paz de San José de Apartadó. Colombia es un mosaico colorido y vibrante, incluso en el campo de las luchas sociales, en el que a menudo se cuestiona la dimensión “estética” o “simbólica” de la resistencia.
2. Sin embargo, es importante recordar las líneas de fractura que atraviesan este país, dando forma a una “sociedad fragmentada”²⁸. Esta fragmentación ***opone, en primer lugar, al mundo urbano y al mundo rural***. Aunque dista mucho de ser homogénea, el mundo urbano es el lugar de un consumismo abierto y de una pretendida “normalidad”. También es el lugar donde se están llevando a cabo experimentos, con el apoyo de las administraciones locales, para construir respuestas innovadoras a la violencia. Uno piensa, por ejemplo, en la forma en que la Alcaldía de Medellín ha lanzado un programa de reocupación territorial de los distritos más desfavorecidos, con la construcción de bibliotecas y centros deportivos, la presencia de

26 Hoy en día, la tasa oficial de desempleo es del 10,5%, mientras que el 48% de la población activa se encuentra en situación precaria, la tasa de pobreza afecta al 27% de la población y la tasa de pobreza al 7,2%. Además, sólo la mitad de los jóvenes en edad escolar alcanzan el nivel de educación superior y, de éstos, sólo la mitad lo completan. Fuentes: DANE (2019), Boletín técnico Pobreza Monetaria en Colombia – Año 2018, Boletín técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares, Bogotá, DANE. Ver también Mora, A.-F. et Múnera Ruiz, L. (2019), « Ser Pilo no Paga : privatización, desigualdad y desfinanciamiento de la universidad pública en Colombia », Revista Ciencia Política, Vol. 14, No. 27, p. 115-142.

27 En 2018, el coeficiente de Gini para Colombia es de 0,508 para la distribución del ingreso y de 0,83 para la distribución de la tierra. Según los datos más recientes del Banco Mundial, Colombia es el país más desigual de América Latina después de Brasil (cuyo coeficiente de Gini para los ingresos es de 0,51) y el séptimo del mundo. Sus vecinos más cercanos (Panamá, Ecuador y Perú) reportan niveles de desigualdad ligeramente más bajos: sus coeficientes de Gini para los ingresos son 0,50, 0,45 y 0,43 respectivamente. No hay datos decentes para Venezuela. Sobre el tema, véase: <https://www.bancomundial.org>. A modo de recordatorio, el coeficiente de Gini es un índice que mide la distribución de un dato específico dentro de una población o, más precisamente, el nivel de desigualdad en la distribución de tales datos: un país absolutamente igualitario tiene un coeficiente de 0; un país absolutamente desigual tiene un coeficiente de 1.

28 Por emplear la expresión de Marcos Palacio, en Palacio, M. (2002), Colombia: país fragmentado, sociedad dividida, op. cit.

trabajadores sociales, el aumento de la movilidad interdistrital, etc. Mucho menos accesible, el mundo rural es el escenario de la violencia más radical: durante mucho tiempo el escenario del conflicto armado en sí mismo, forma ahora el espacio heterogéneo, elusivo y “líquido” de violencias múltiples²⁹.

Esta situación se extiende de dos maneras. En primer lugar, por la *fragmentación territorial*. Es evidente que el conflicto armado es muy diferente en cada una de las regiones del país. Militar, política y económicamente, la situación es muy diferente en Putumayo (en la frontera ecuatoriana), Chocó (en el Pacífico), Magdalena (parte del Caribe colombiano) o en la selva amazónica (en contacto con Venezuela, Brasil, Perú), por citar sólo algunos ejemplos. Sin olvidar la región de Antioquia, epicentro histórico del conflicto armado. Las lógicas locales reactivan una matriz común, pero en formas y modalidades muy diferentes. Este anclaje local no tiene por qué ser visto como una debilidad. La noción de “territorio de vida” es esencial en la cultura del país: debido al profundo apego de los actores a la vida local, y más aún a la realidad de su *territorio*, configura las identidades a largo plazo y permite nuevas formas de resistencia. Es imposible entender cómo se han mantenido las formas de sociabilidad a pesar de la guerra sin comprender la importancia de esta dimensión en todos los niveles de la vida colombiana. Pero también tiene su inconveniente: hace prácticamente imposible leer la situación nacional de manera homogénea, incluso unitaria. Además, si bien el Estado autoritario ha buscado durante mucho tiempo representar el “ideal nacional”, este ha abandonado territorios enteros (en términos de servicios públicos, por ejemplo) y permaneciendo como uno de los protagonistas del conflicto, con su parte de represión y violencia. En otras palabras, no existe un proceso de unificación “de arriba hacia abajo” en Colombia, ni una base institucional que pueda servir de apoyo a un “consenso de base” que emerja definitivamente del conflicto armado: esto depende del acuerdo entre los protagonistas, pero también del equilibrio de poder entre los partidarios y los opositores de la paz, en el mundo político y en la sociedad.

Luego por una *fragmentación de identidades y actores*. A diferencia de la guerra, la sociedad civil es el escenario de una intensa actividad militante, pero según lógicas que no convergen espontáneamente. Más allá de la competencia entre las asociaciones de víctimas³⁰, los intentos de crear plataformas comunes se han multiplicado en los últimos años, empezando por “La Marcha Patriótica” (que reúne a muchos actores populares cercanos a las FARC-EP) y “El Congreso de los Pueblos” (que reúne a muchos actores populares cercanos al ELN). Estas iniciativas reflejan una creciente toma de conciencia entre los segmentos más comprometidos de la sociedad civil sobre

29 El término “líquido” se toma de Zygmunt Bauman, en Bauman, Bauman, Z. (2000), *Liquid Modernity*, Londres, Polity Press. Entre los actos de violencia más recientes, cabe mencionar el desplazamiento forzado o el asesinato de dirigentes sociales, que han seguido produciéndose durante las conversaciones (cf. infra).

30 Esta situación no es exclusiva de Colombia: puede considerarse uno de los efectos más profundos y perjudiciales de la violencia masiva sobre la población civil, especialmente a largo plazo. Digamos que afecta especialmente a este país, al hacer de la competencia entre las organizaciones de víctimas una característica importante de la propia sociedad civil. Sobre el tema, ver: Chaumont, J.-M. (2010), *La concurrence des victimes. Génocide, identité, reconnaissance*, París, La découverte.

la necesidad de fomentar acciones y objetivos comunes. Ahora bien, la creación de convergencias sigue siendo una tarea constante y difícil. Sobre todo, porque algunos de los líderes sociales más involucrados en este proceso fueron blanco directo de los asesinatos selectivos, incluso durante las conversaciones, sin contar con la protección necesaria del aparato del Estado. Esta fragmentación se aplica, más ampliamente, a la diversidad de lógicas de identidad que están en la base de la vitalidad de la sociedad civil: representantes de grupos étnicos, actores del mundo rural, etc. Todos estos son los rostros de una sociedad civil activa pero dispar. Un indicio particularmente evocador: esta situación está golpeando duramente al mundo político, incluyendo a aquellos partidos que han hecho de la lucha contra la desigualdad una prioridad. En pocas palabras, el uribismo no sólo reorganizó el escenario político colombiano, sino que también permitió unificar las derechas, antes de que Juan Manuel Santos se desvinculara de ellas. *A contrario*, las izquierdas siguen atrapadas en la lógica de la competencia, entre proyectos o personas, que está lejos de ser superada...

Este es el contexto en el que ha surgido el proceso de paz. Iniciado el 23 de febrero de 2012 por el presidente Juan Manuel Santos (2010-2018), un año y medio después de su elección como jefe del poder ejecutivo colombiano en junio de 2010, es el resultado de un hombre y una administración que, a pesar de pertenecer al Partido Conservador e históricamente cercanos al presidente Álvaro Uribe Vélez, se han ido separando gradualmente. En resumen, la principal diferencia con el gobierno anterior es el análisis de la función del conflicto armado en el desarrollo del país: considerado durante mucho tiempo por las élites dominantes como *funcionalmente compatible* con una estrategia de crecimiento nacional, este conflicto se ha vuelto cada vez más *disfuncional*. Esto es cierto tanto en términos de la notoriedad del país en la escena internacional como en términos de lo que la propia modernización económica requiere, la cual no puede ser satisfecha indefinidamente por la inestabilidad que ha caracterizado al país durante décadas. Este, al menos, fue el diagnóstico que llevó a las conversaciones de La Habana. En aquel momento, esto supuso un cambio importante con respecto a lo que anteriormente se había utilizado como “doctrina implícita” para las élites del país.

Inmediatamente se comprende que el modelo económico en el que se basa el proceso de paz haya permanecido prácticamente invariable durante el período. En otras palabras, la *discontinuidad* introducida por las conversaciones de La Habana en términos de relaciones políticas ha ido de la mano de la *continuidad* en términos de relaciones económicas. A pesar de la importancia dada a la paz, nunca ha sido un “imperativo categórico” que pueda imponerse como tal a cualquier otro objetivo. Más bien, lo contrario parece haber funcionado: aunque considerado con toda la seriedad necesaria, el objetivo de la paz fue concebido, desde el principio, como si tuviera que evolucionar dentro del perímetro delimitado por un modelo económico prácticamente inalterado, y cuyo uribismo había arrojado las grandes líneas: la intensificación del desequilibrio capital-trabajo, la seguridad de las carreteras necesarias para la movilidad del capital, la protección de la inversión extranjera, el reembolso de la deuda pública y, sobre todo, la creciente participación

del país en la división internacional del trabajo, manteniendo unos costes salariales bajos o incluso muy bajos, que a su vez son soportados por múltiples formas de precariedad estructural. Si bien era probable que el proceso de paz debilitara con el tiempo el vínculo entre el conflicto social y sus expresiones militares – que no es insignificante –, era poco probable que diera lugar a una reducción de los conflictos socioeconómicos en torno al control y la explotación de los recursos naturales. A riesgo de revivir la violencia en otras bases. Lo que iría apareciendo poco a poco fue, tal vez, escrito como una marca de agua en la estrategia del gobierno....

La paz estancada: fortalezas y debilidades del acuerdo de paz... y su aplicación

Este es por lo tanto, brevemente, el contexto que rodea el nacimiento y la puesta en marcha de las conversaciones de La Habana. Tanto a nivel nacional como internacional, han sido lo suficientemente importantes como para atraer la atención de muchos observadores. Como anunciamos al principio de nuestro texto, nos centraremos, por nuestra parte, en tres aspectos: sus características generales, el año 2016 y la parálisis que rodea su aplicación.

Las conversaciones de La Habana: características generales

Aunque este proceso de paz definitivo parece ser un camino particularmente estrecho, su desarrollo merece especial atención. Se muestra una serie de puntos fuertes y débiles, que este texto propone destacar. Por el lado de las fortalezas, destacamos (1) el compromiso de la comunidad internacional, (2) el uso de una metodología original y (3) el hecho de negociar en medio del conflicto armado. Por otro lado, las debilidades incluyen (4) la baja representación de los negociadores en relación con todos los protagonistas del conflicto armado, (5) la persistente brecha entre los negociadores y la sociedad civil y, como hemos señalado regularmente hasta ahora, el hecho de que (6) la estrategia de crecimiento económico en torno a las negociaciones ha sido indiscutida e indiscutible. Vamos a especificar estos diferentes puntos a su vez.

1. ***El compromiso de la comunidad internacional.*** Desde el principio, los negociadores optaron por poner el proceso de paz bajo el patrocinio de Estados extranjeros: Noruega (conocida por su experiencia en esta área) y Cuba (que acogió las conversaciones durante 5 años). Las firmas de estos dos países aparecen en el texto del Acuerdo Final, como “países garantes”. Además, a partir del 17 de octubre de 2012 y a petición de las delegaciones, otros dos países fueron designados como “observadores”: Chile y Venezuela. También se destacará, a partir del 25 de enero de 2016, el apoyo prestado por las Naciones Unidas para la supervisión, vigilancia y verificación de la aplicación del Acuerdo³¹. Por último, las administraciones estadounidenses y europeas

31 Sobre el tema, véase: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16504837> et <https://www.elspectador.com/colombia2020/politica/por-que-es-importante-el-apoyo-internacional-al-proceso-de-paz-articulo-854553>.

siguieron de cerca las negociaciones, aportando garantías o apoyo financiero. Esta internacionalización que los colombianos han denominado hasta ahora “conflicto armado interno” es una primicia: ha permitido llegar a acuerdos parciales y luego a un acuerdo final, mientras que las posiciones iniciales eran radicalmente diferentes y, sobre el terreno, la violencia nunca ha cesado. Sin embargo, sabemos que este compromiso fue el resultado de una situación geopolítica particularmente favorable: la administración Obama (2008-2012 y 2012-2016) desempeñó un papel crucial en ella – aunque una de sus primeras acciones fue mantener la presencia militar de Estados Unidos en Colombia³² – pero también Cuba y Venezuela, que ofrecieron a las FARC-EP garantías de protección o apoyo ideológico. En cuanto a Noruega y la UE, su presencia fue una forma de aportar experiencia, pero también garantías o apoyo adicional. En definitiva, una configuración única a escala internacional, que ha permitido avances decisivos.

2. ***Una metodología original, al servicio de una concepción “más amplia” de la paz.*** La particularidad de las conversaciones de La Habana es que los negociadores se habían fijado una serie de temas para los cuales tenían que negociar *acuerdos parciales*. Pero ningún acuerdo puede considerarse definitivo hasta que no exista un *consenso final* sobre el conjunto, que posteriormente se reflejará en el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. En opinión de los especialistas, esta metodología permitió un diálogo sostenido, avances y tomas de riesgo, pero también una visión más articulada entre los diferentes temas. Los seis temas en la agenda de las delegaciones fueron los siguientes: 1. “Reforma Rural Integral”; 2. “Participación Política”; 3. “Dejación de Armas y el Fin del Conflicto”; 4. “Solución al problema de las drogas ilícitas”; 5. “Acuerdo sobre las Víctimas del conflicto”; 6. “Implementación, verificación y refrendación del Acuerdo”³³. Durante las conversaciones, los negociadores avanzaron en cada uno de los temas en el contexto de una clara estrategia mediática: el tema fue ampliamente difundido, pero las posiciones de los actores no lo fueron. Sólo se difundieron a la prensa los resultados obtenidos, en forma de acuerdos parciales. Con una serie de ajustes, el Acuerdo de Paz fue el resultado de estos acuerdos parciales: más allá de la visión general propuesta, su fuerza radicaba en el carácter preciso y coherente de los resultados temáticos que los protagonistas habían logrado.

Pongámoslo de otra manera. El Acuerdo Final firmado por el Estado colombiano y las FARC-EP buscaba promover una “concepción más amplia de la paz”, articulando una serie de temas específicos, cada uno de los cuales debía ser objeto de un acuerdo. En primer lugar, tenía por objeto poner fin a la violencia armada mediante una cesación del fuego permanente, facilitando la reintegración colectiva de los grupos rebeldes, tanto socioeconómicos como políticos y sociales (punto 3 del Acuerdo). En segundo lugar, introdujo criterios claros para la transformación social: consideró que el mundo rural colombiano no sólo se había visto afectado por la dinámica del

32 Para más detalles sobre la evolución de la presencia estadounidense en Colombia en los últimos años, véase: <https://www.semana.com/nacion/articulo/asi-han-sido-20-anos-de-presencia-militar-gringa-en-colombia/599604>.

33 Gobierno de Colombia – FARC-EP-EP. 2016. Acuerdo final para la terminación del conflicto y para la construcción de una paz estable y duradera, op. cit.

conflicto armado, sino que durante décadas había estado plagado de violencia estructural vinculada a la concentración extrema de la propiedad de las tierras, a la presencia del Estado, esencialmente militarizada, y a la inexistencia de un concepto de “desarrollo rural integral”, que pudiera ser aplicado de manera diferenciada en el ámbito local (punto 1 del Acuerdo). Esto llevó a la necesidad de proponer una nueva interpretación del problema de los cultivos ilícitos y las políticas conexas para regular la oferta, la demanda y la comercialización de drogas (punto 4 del Acuerdo). Asimismo, se propuso poner fin al considerable sufrimiento generado por décadas de guerra civil e indemnizar plenamente a las víctimas, a través de un sistema de justicia transicional conocido como “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)” (punto 5 del Acuerdo). Por último, en el ámbito de la democracia, el Acuerdo final proponía un progreso jurídico sustancial. Proporcionó garantías para crear una oposición política que no se viera amenazada por la violencia, para profundizar los mecanismos de participación ciudadana, para promover la representación de los grupos sociales más afectados por el conflicto armado y para proteger e incluso fortalecer el movimiento social (punto 2 del Acuerdo). La articulación general entre estos diferentes temas es sin duda uno de los logros más importantes y originales del Acuerdo Final.

3. **Una negociación en medio del conflicto.** Otra característica que hace que las conversaciones de La Habana sean únicas es el hecho de que las negociaciones se iniciaron y continuaron en medio del conflicto armado; en otras palabras, el hecho de que el cese de las hostilidades no fue una *condición* para el inicio de las conversaciones, sino el *resultado* que éstas lograron. Esto distingue el proceso de paz colombiano de las prácticas tradicionales de negociación. Sin embargo, las consecuencias de esta estrategia son ambiguas. Para una gran parte de la población, era difícil entender que “la paz se negociaba” mientras “el conflicto continuaba” ... Peor aún, tal estrategia tuvo el efecto de debilitar la legitimidad del proceso de paz dentro de la sociedad colombiana, particularmente para las víctimas y las poblaciones más afectadas por el conflicto armado. Pero para los negociadores, tal estrategia se basaba en una elección relativamente “racional”: cortó el terreno contra todos los intentos de sabotaje. Cuando el cese de las hostilidades es una condición de las negociaciones, siempre es posible que los opositores de la paz desarrollen prácticas de terror cuyo objetivo es esencialmente provocador: obliga a una de las partes a perder la confianza... y a caer en el ciclo de la venganza. Cuando se inician las negociaciones de paz mientras continúa el conflicto, esto implica que ninguna violencia armada será suficiente para interrumpir la ronda de negociaciones. Esta es la estrategia que se eligió, sin haber sido explicada como tal, a riesgo, por tanto, de un cierto descrédito. A esto se suma el papel clave de algunos actores, empezando por los jefes de delegación: Humberto de la Calle (gobierno) e Iván Márquez (FARC-EP), a quienes todo el mundo reconoce que han sido capaces, en momentos importantes, de mantener el curso de las negociaciones y actuar con responsabilidad. Sin embargo, un indicio hará reflexionar: en las elecciones políticas de junio de 2018, Humberto de la Calle, que representaba al Partido Liberal, sufrió un fracaso estrepitoso, como lo hicieron las FARC-EP. Esta es la distancia entre el escenario de la negociación y la dura realidad del teatro político colombiano. Esto también demuestra que, lejos de ser ideal, este proceso de paz tenía una serie de debilidades.

4. Una de ellas es que los *negociadores* no representaron, por mucho, a todos los *protagonistas del conflicto armado*. El gobierno y las FARC-EP son, sin duda, actores clave, pero cabe mencionar varios otros:

- * ***otro grupo guerrillero de extrema izquierda***, el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Es un error creer que las FARC-EP fueron el único grupo guerrillero presente en el inmenso territorio colombiano. Desde los años 60, varios grupos rebeldes han desafiado constantemente a las FARC-EP por un monopolio de la lucha armada (EPL, M-19, etc.). Mucho más pequeño en número, pero más descentralizado que las FARC-EP, el ELN fue el segundo grupo guerrillero más grande después del inicio de las conversaciones, en tamaño pero también en importancia estratégica. Aunque finalmente se ha unido a la mesa de negociaciones, hasta la fecha no ha validado el Acuerdo³⁴;
- * ***grupos paramilitares de extrema derecha***. Como feroces opositores del proceso de paz, han intensificado constantemente su control sobre la sociedad, poniendo territorios enteros bajo su control. Además de su participación en el conflicto armado y de las prácticas de terror en las que han participado (asesinatos selectivos, masacres colectivas, desplazamientos forzados, desapariciones forzadas, etc.), han logrado, con el apoyo de las fuerzas políticas o militares, afianzarse en el panorama institucional. Mencionamos su participación al más alto nivel del aparato estatal, complementada por su entrada en el Parlamento durante las elecciones legislativas de 2010, a través del Partido de Integración Nacional (PIN). En los últimos años, esta estrategia ha ido acompañada de una fuerte presencia local en zonas rurales alejadas de los centros urbanos, conquistadas o abandonadas por las FARC-EP. Aunque no dudan en invertir en infraestructuras (escuelas, dispensarios, etc.), en algunas regiones ejercen una presión considerable sobre las administraciones locales a través de una red de amenazas y alianzas, tácitas o explícitas. En algunos casos, el poder se les confiere explícitamente;
- * ***narcotraficantes***. Excluidos por definición de la mesa de negociaciones, siguen siendo muy influyentes en todo el país, al tiempo que el mercado internacional de drogas se ha intensificado en el último decenio;
- * ***delincuencia cotidiana***. En un contexto de pobreza y violencia múltiple, esta última siempre ha “acompañado” al conflicto armado, proporcionando mano de obra a los grupos armados o constituyendo el destino de aquellos que, al desmovilizarse, no han podido reintegrarse por otros medios. Cabe señalar que el término “bandas criminales” fue utilizado por los líderes políticos, así como por muchos medios de comunicación, tras la desmovilización de ciertos grupos paramilitares por la *Ley de Justicia y Paz* de 2005. Esta terminología es ambigua: se refiere tanto al retorno a la vida civil de algunos de ellos, que han caído en la delincuencia

34 En febrero de 2017, el ELN y el gobierno de Juan Manuel Santos iniciaron negociaciones en Ecuador. Sin embargo, el 17 de febrero de 2019, tras un ataque a una escuela militar, el gobierno de Iván Duque los suspendió. Hasta la fecha no se han reanudado las negociaciones.

común, como al deseo de ocultar el fortalecimiento de las estructuras paramilitares mediante una terminología banal.

En la práctica, existen muchos vínculos complejos entre estos diferentes actores. Sin embargo, y a diferencia de otros procesos de paz, son adversarios que nunca se sienten *vinculados* por la negociación entre los protagonistas, cuando no han sido determinados como *opositores* a la misma paz. Su capacidad de causar molestias se manifestó de diversas maneras durante las conversaciones, en particular con respecto a los grupos paramilitares.

5. Al mismo tiempo, ***el vínculo entre los negociadores y el resto de la sociedad civil*** se mantuvo bastante tenue a lo largo de las conversaciones, con el gran descontento de las organizaciones de la sociedad civil históricamente involucradas en la reconstrucción de una cultura de paz (organizaciones sociales, comunidades de paz, representantes de minorías, grupos indígenas, etc.). Como resultado, y lejos de cualquier identificación espontánea, segmentos enteros de la sociedad colombiana permanecieron escépticos acerca de lo que estaba sucediendo en La Habana... Por su parte, si bien las FARC-EP aún pueden gozar de cierta legitimidad en zonas rurales alejadas de los centros urbanos, cuentan con escaso apoyo nacional. Su rechazo ha crecido en los últimos años, entre las clases medias urbanas, cansadas de una guerra sin fin, quienes aspiran a la comodidad y a la seguridad material de la que fueron privadas durante demasiado tiempo, pero también, más recientemente, entre gran parte de las familias de las víctimas quienes han sufrido en carne propia las consecuencias de la guerra. Si a esto le sumamos el hecho de que la sociedad colombiana sigue profundamente fragmentada, podemos entender que la visión de la sociedad sobre el proceso de paz ha alternado constantemente entre la esperanza y el escepticismo³⁵. Durante las negociaciones se produjeron numerosos debates o movilizaciones, en la misma Colombia, que desembocaron en propuestas concretas, en particular de los actores más comprometidos con la paz. Sin embargo, pocos de ellos se encontraban en la mesa de negociaciones, con la excepción de las asociaciones de víctimas y los movimientos feministas. Se sabe que el punto 5 del Acuerdo se basó en gran medida en la movilización de los colectivos de víctimas, que pueden decirse, en retrospectiva, que han sido los principales protagonistas de la sociedad civil en las conversaciones. Además, la atención a la igualdad de género ha sido el resultado de la presión ejercida por los movimientos feministas desde el inicio de las negociaciones. Con un efecto perverso: este argumento fue utilizado masivamente por los críticos del Acuerdo para oponerse a él durante el referéndum de octubre de 2016, movilizando a las iglesias cristianas conservadoras a su causa;
6. La última característica, ya mencionada varias veces, es que ***la trayectoria económica del país no fue cuestionada, ni al principio ni durante las negociaciones***: para algunos, tal cuestionamiento habría sido motivo de ruptura; para otros, su ausencia sólo podría mantener al margen

35 La organización Planeta Paz, que reúne a los líderes de muchos movimientos sociales por la paz en Colombia, distingue cinco posibles actitudes entre las clases populares: "favorable, dudosa, opuesta, escéptica y asertiva". Fuente: Planeta Paz (2017), Agenda común para la paz desde los territorios, Bogotá, Planeta Paz-Oxfam.

a las poblaciones más pobres y suscitar escepticismo. En total, se eligió el *statu quo*, a pesar de que el primer tema de las conversaciones fue la reforma agraria. La historia dirá si esta elección fue la correcta: nuestra hipótesis es que es una elección que debilitó el proceso desde el principio, haciendo de la paz un valor *ajustado* al crecimiento económico, y no a la inversa. En una sociedad donde la guerra está estrechamente ligada a la sociología del país, es el talón de Aquiles de las conversaciones de La Habana. Esta debilidad arroja nueva luz sobre la perpetuación de los asesinatos de líderes sociales, el aumento de los conflictos territoriales, pero también, en algunos aspectos, el fracaso del referéndum consultivo de octubre de 2016: la polarización de la sociedad persistió en gran medida durante las conversaciones.... y se manifestó públicamente tan pronto como se le dio la oportunidad. Este es un punto que los negociadores subestimaron en gran medida: si se han alcanzado compromisos *entre ellos*, estos compromisos no habrán irrigado suficientemente a una sociedad civil que ha permanecido profundamente dividida. Una vez más, esto no significa que no se hayan identificado cambios significativos, incluso en términos de cambio de comportamiento, pero tales cambios se han *iniciado* más de lo que realmente se han *adquirido*. La historia dirá si se han producido cambios profundos en la estructura social colombiana. También debería poner de relieve lo crucial que fue el año 2016.

2016, un año crucial

Un año que parecía comenzar bajo los mejores auspicios. Además de la histórica visita del presidente Obama a Cuba en marzo de 2016 – y su agradecimiento al gobierno cubano por su apoyo al proceso de paz colombiano – hubo otra visita, no menos histórica: la reunión oficial entre el secretario de Estado estadounidense John Kerry y la delegación de las FARC-EP. Según *El Espectador* del 22 de marzo de 2016, se trata de un “diálogo histórico”. “La posición de Washington es mucho más que un apoyo formal al proceso de paz, destinado a evitar que dure demasiado tiempo. [Sin embargo], es evidente que además de las cuestiones sociales, también existen intereses económicos, políticos y, por supuesto, militares. [...] Lo que dicen los líderes de la guerrilla es que, si la intervención de Estados Unidos fue decisiva para la guerra, también debe ser decisiva para la paz”. En su edición del mismo día, *El Tiempo* afirma: “Es la primera vez desde el inicio de las conversaciones que un funcionario estadounidense de este calibre acuerda – a petición del gobierno colombiano – reunirse con un grupo ilegal”. Según el diario, las peticiones de las FARC-EP al gobierno se centraban en “la ayuda que Washington debe prestar para frenar la violencia paramilitar” y, más en general, en la posibilidad de ser “reconocida como una fuerza política”. La Casa Blanca ha anunciado nueva cooperación para asegurar la situación de los guerrilleros que renuncian a la acción armada. El recuerdo de la erradicación de casi todos los cuadros de la Unión Patriótica en la década de los ochenta seguía vivo en las filas de la guerrilla. *El Tiempo* reiteró: “Este es uno de los temas delicados para las FARC-EP, que destacan que, sin una garantía, se podría repetir el escenario final de finales de los años ochenta. Este escenario fue el del genocidio de la Unión Patriótica” (*El Tiempo*, 22 de marzo de 2016).

Sin embargo, este mes de marzo, que inicialmente debería haber sido testigo de la conclusión de las conversaciones, también estuvo marcado por el duro recordatorio de la violencia paramilitar. Esto es lo suficientemente grave como para ser reportado por el diario cercano al gobierno: “En los últimos días, una ola de denuncias de asesinatos de líderes de organizaciones sociales – o amenazas contra muchos otros – ha llegado al Consejo de Derechos Humanos de la Presidencia, al Ministerio del Interior, a la Defensoría del Pueblo y a la Unidad Nacional de Protección” (*El Tiempo*, 21 de marzo de 2016). Al mencionar los nombres de 7 líderes asesinados el mes pasado, este periódico señala que tal situación no es sólo una alerta para los movimientos sociales, sino para el proceso de paz como tal. Los hechos hablan por sí solos: si bien, como hemos dicho, los movimientos sociales tienen dos organizaciones que los agrupan – la Marcha Patriótica, cercana a las FARC-EP, y el Congreso de los Pueblos, cercano al ELN –, varios de sus líderes han sido intimidados o asesinados. Pero no son los únicos: en términos más generales, son todos los líderes de las organizaciones sociales (“líderes sociales”), comprometidos en la defensa de sus tierras o de sus derechos, los que están en la mira de los críticos de la paz. Para la exsenadora Piedad Córdoba, figura política involucrada en el apoyo al proceso de paz, 28 líderes sociales fueron asesinados el mes pasado. Carlos Salgado, director de Planeta Paz, señala que ya se han producido 87 asesinatos de líderes sociales desde principios de 2016. En tendencia, estas cifras reflejan una aceleración en la tasa de asesinatos en comparación con el año anterior: en 2015, hubo 105 asesinatos de líderes de organizaciones sociales³⁶. De hecho, anunciaron un marcado deterioro: en febrero de 2017, un editorial en *El Espectador* indicará que la situación está empeorando y, en marzo del mismo año, la Defensoría del Pueblo especificará que 120 líderes de organizaciones sociales han sido asesinados en los últimos 14 meses³⁷. Desde entonces, la situación de los líderes sociales en el país se ha vuelto cada vez más precaria. En cuanto a los asesinatos de defensores de los derechos humanos, lo peor está por venir. El número de personas asesinadas pasó de 69 en 2012 a 55 en 2014, y luego aumentó constantemente a 80 en 2016, 106 en 2017 y 226 en 2018. Mientras que el declive corresponde a los dos primeros años de las conversaciones, el repunte sigue al fracaso del referéndum consultivo de octubre de 2016 y a la llegada al poder de Iván Duque Márquez. El año 2016 fue un punto de inflexión, 2018 fue un año realmente sangriento³⁸.

Esta *coexistencia permanente de opuestos* es una de las características más importantes del proceso de paz colombiano. Se refiere a la fragilidad de un proceso que varios líderes políticos internacionales – como el entonces representante de la Unión Europea para la paz en Colombia, Eamon Gilmore – consideraron que había llegado a una etapa irreversible. Este fue también el punto de vista de Iván Cepeda, cercano a los movimientos de las víctimas y senador del Polo Democrático

36 Fuentes: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/mujeres-de-marcha-patriotica-se-toman-iglesia-bogota-as-articulo-623034> y <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/asesinatos-de-lideres-sociales-en-2015/16546681>.

37 Sobre el tema, véase: « El Estado les está fallando a los líderes sociales » (*El Espectador*, 13 de febrero de 2017). Para obtener cifras actualizadas, véase: <http://defensoria.gov.co/es/nube/enlosmedios/7081/Colombia-en-dos-a%C3%B1os-282-l%C3%ADderes-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-fueron-asesinados.htm>.

38 A este respecto, véase el Anexo II – Colombia. Asesinatos de defensores de derechos.

Alternativo (PDA), el principal partido de izquierda en Colombia: “El proceso de paz ha entrado en su fase final”. Mientras que, en marzo de 2016, la Alta Comisionada Adjunta de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Kate Gilmore, “consideraba que Colombia [estaba] en vísperas de un cambio extraordinario”, se escucharon muchas voces que reclamaban una mayor protección para los defensores de los derechos humanos ante el recrudecimiento de la violencia paramilitar. “Los grupos paramilitares se sienten amenazados por el avance del proceso de paz” (*El Espectador*, 24 de marzo de 2016). Tal situación habría requerido que el Estado colombiano construyera garantías efectivas para los exguerrilleros a fin de que la implementación del proceso de paz no terminara en un baño de sangre. De igual manera, involucra directamente a las instituciones internacionales que han apoyado el proceso de paz desde su inicio: las Naciones Unidas, los Estados Unidos o la Unión Europea. De hecho, el *recrudecimiento* de la violencia paramilitar se debió en gran medida a los *avances* del proceso de paz.

En cualquier caso, estos elementos conducen a un alejamiento definitivo de una visión abstracta de la “paz”. Esto se justifica aún más si se tiene en cuenta que la perpetuación de la violencia durante las conversaciones de La Habana no sólo afectó a los exguerrilleros, sino que también afectó, y de manera continua, a los representantes de las capas populares más involucradas en la defensa de sus derechos y/o en el apoyo al proceso de paz. Esta materialidad de la paz no puede entenderse sin aludir a lo que los especialistas llaman el “orden territorial” de la violencia y la paz³⁹. Es a nivel local, particularmente en vista de los conflictos que rodean el control de los territorios y la explotación de los recursos naturales, que se organiza la violencia en Colombia. Si la paz tiene alguna posibilidad de concretarse, es con la condición de que se encuentren enlaces locales, anclados en los territorios, para frustrar ese círculo vicioso. ¿Habría sido suficientemente tenida en cuenta esta perspectiva por los negociadores? No es seguro. Varios expertos entrevistados en ese momento identificaron una serie de preocupaciones⁴⁰. Tres en particular llamaron nuestra atención:

1. La primera es que el *movimiento social*, en particular el movimiento campesino, *nunca ha optado por apoyar espontáneamente un proceso de paz que en gran medida lo elude*. Como se mencionó anteriormente, el movimiento social se dividió inicialmente en tres categorías: los que apoyaron abiertamente las conversaciones de La Habana, los que se opusieron a ellas – basándose en que no haría mucha diferencia en su vida diaria – y los que dudaron. Sólo poco a poco, ante las señales positivas de la mesa de negociaciones, sucumbió a la idea de una paz que podría cambiar las condiciones de trabajo y de vida de una gran parte de la población, especialmente de los campesinos.

39 Sobre el tema, véase de nuevo: Planeta Paz (2017), *Agenda común para la paz desde los territorios*, op. cit. Ver igualmente: Múnera Ruiz, L. (2013), « Réflexions théoriques sur la violence, à partir de l'expérience colombienne », en de Nanteuil, M. et Múnera Ruiz, L., *La vulnérabilité du monde. Démocraties et violences à l'heure de la globalisation*, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, p. 65-78.

40 Los especialistas entrevistados desearon permanecer en el anonimato.

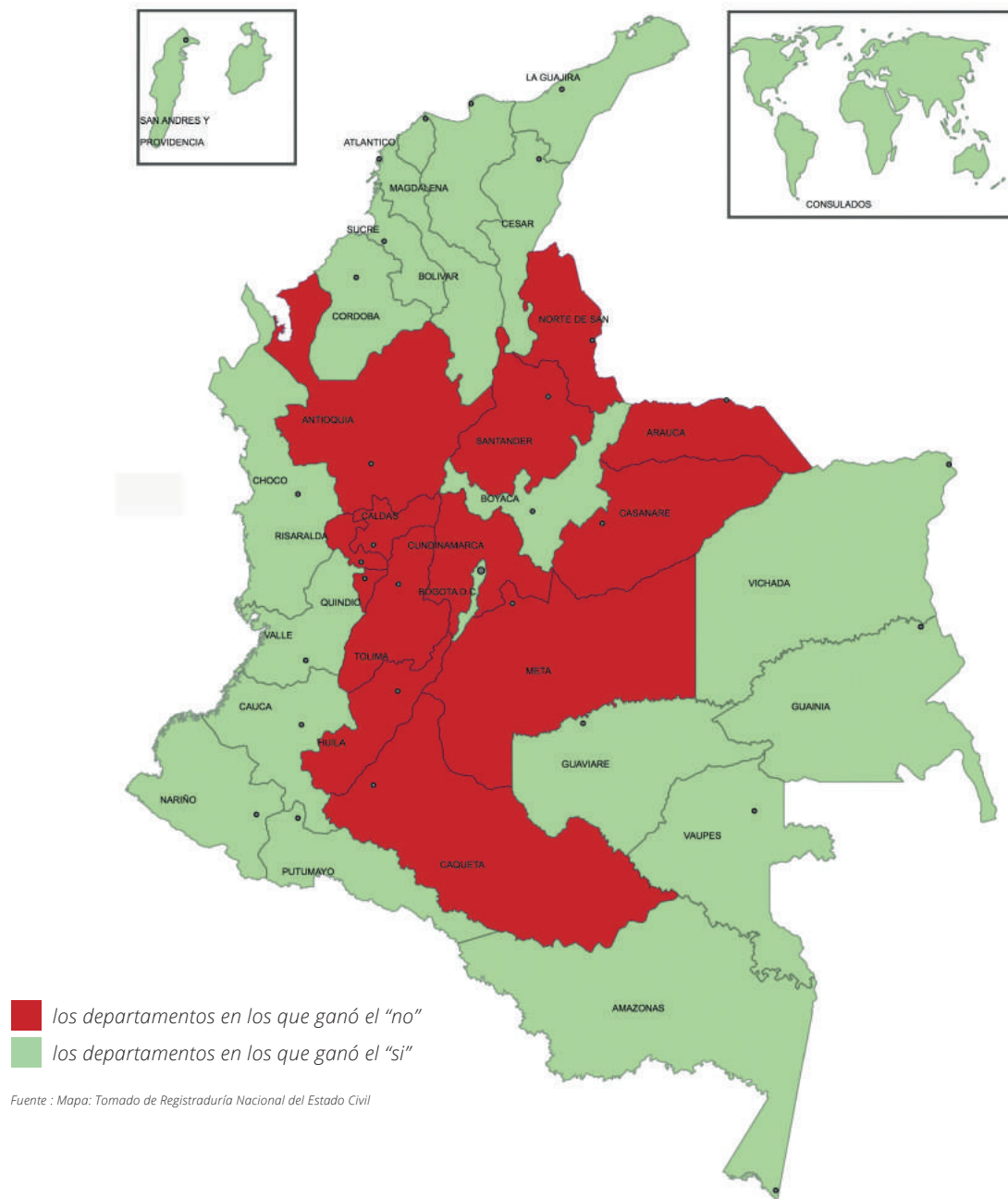
2. Sin embargo, la realidad territorial siempre ha presentado las cosas bajo una luz mucho menos favorable. *Sobre el terreno, la violencia armada estaba disminuyendo, pero estaba cambiando.* Está abandonando gradualmente el escenario de la guerra civil para adoptar la forma de una serie de múltiples actos de violencia, en los que los asesinatos selectivos, las expropiaciones de tierras y las violaciones de los derechos siguen desempeñando un papel importante. Estas violencias, practicadas principalmente por grupos paramilitares, estaban destinadas a los guerrilleros en proceso de desmovilización, como a los líderes de organizaciones sociales o a los defensores de derechos humanos.
3. La tercera fue el resultado directo de las dos primeras: reiteró la importancia, para la sostenibilidad de todo proceso de paz, de *reducir la pobreza a nivel nacional*. Es decir, mejorar sustancialmente la situación material de la mayoría de la población colombiana, cuyas condiciones de trabajo y de vida están muy por debajo de los estándares internacionales⁴¹. En un país marcado por desigualdades masivas, donde la riqueza se ha acumulado históricamente en y a través de los conflictos armados, esta cuestión no puede ser ignorada. De lo contrario, todo el proceso de paz correría el riesgo de sufrir las consecuencias.

¿Cuál fue la respuesta de las autoridades políticas y, más en general, de los negociadores a este triple desafío? Sin ignorarlo explícitamente, optaron por responder más “desde arriba”, es decir, haciendo que la firma del Acuerdo de Paz fuera lo más pública posible (finales de agosto de 2016, en Cartagena), antes de buscar el apoyo de la opinión pública nacional a través de un referéndum consultivo (principios de octubre de 2016, a escala nacional). La elección fue clara: por la carga política y simbólica que conlleva una consulta de esta naturaleza, se trataba de pasar por alto las dificultades de la sociedad colombiana a través del renovado prestigio de las negociaciones oficiales y del aparato del Estado. En otras palabras, se trata de superar la fragmentación de la sociedad a través de un choque positivo, tanto político como simbólico, administrado por las más altas instancias de poder. El siguiente paso es conocido: esta estrategia fue un fracaso. Bajo una presión considerable de los opositores a la paz, quienes, detrás de la bandera de Álvaro Uribe Vélez, lograron atraer a una gran parte de las élites urbanas y movilizar a los todavía numerosos partidarios del uribismo –partidarios oficiales y oficiosos, diputados, terratenientes y representantes de los grupos paramilitares –, los negociadores no fueron capaces de imponer su agenda. Incluso si el diferencial de voto era muy pequeño (para que conste, el “no” ganó con un 50,2%), fue suficiente para producir un choque negativo. En lugar de ser el escenario de un gran avance político y simbólico, el referéndum consultivo del 2 de octubre de 2016 permitió que las divisiones de la sociedad se expresaran públicamente. El Acuerdo de Paz se encontró con una sociología obstinada...

41 A modo de recordatorio, la tasa de pobreza afecta al 27% de la población y la tasa de indigencia al 7,2%. Fuente: DANE. 2019. Boletín técnico Pobreza Monetaria en Colombia – Año 2018, art. cit.

Los principales datos del referéndum consultivo del 2 de octubre de 2016

Mapa n°1



Los resultados del referéndum consultivo del 2 de octubre de 2016 muestran que el "no" ganó con el 50,21% de los votos (6.431.376 votos), frente al "sí" que obtuvo el 49,78% de los votos (6.377.482 votos), sólo 5 décimas de diferencia. Ahora bien, el mapa anterior parece representar una realidad algo diferente a la que podrían sugerir las cifras agregadas: los departamentos que han sufrido directamente por el conflicto armado, es decir, la parte rural del país, que es históricamente víctima de la violencia, votaron mayoritariamente a favor del "sí" (en verde, arriba), mientras que los departamentos más urbanizados, que no han sufrido directamente por la violencia o que no han sido tan expuestos,

se inclinaron por el “no” (en color naranja, arriba). Los primeros incluyen: Cauca, Putumayo, Nariño, Chocó, Guaviare, Vaupés, Cauca, Córdoba. Entre estos últimos: Antioquia, Tolima, Bogotá, Cundinamarca, pero también Meta y Caquetá. Según el Registro Único de Víctimas, los departamentos en los que la parte del “sí” ha ganado representan 4.137.661 víctimas, de un total de 7.900.112 víctimas del conflicto armado interno. Además, el “sí” prevaleció en “el 86% de los municipios más pobres del país”, “el 67% de los municipios con mayor número de acciones violentas” y “el 62% de los municipios más desiguales del país”.

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Muñoz, Juan y Herreño, Juan. 2016. “País(es) Divergentes: radiografía del plebiscito”, 13 de octubre. <http://colombia2020.elspectador.com/pais/paises-divergentes-radiografia-del-plebiscito> consultado el 2 de junio de 2017.

Financiamiento de la paz en el limbo: las contradicciones de la economía política colombiana

Esto se sabía desde el inicio de las conversaciones, pero era aún más evidente al final de las negociaciones: una concepción “ampliada” de la paz, tal como se concibe y formaliza en el Acuerdo Final, requería la puesta en marcha de procesos igualmente “ampliados” de transformación social. En este sentido, no se trataba sólo de “salvar vidas silenciando las armas”, como suele decirse, sino también de corregir las injusticias graves (socioeconómicas, culturales, políticas, etc.) que *causaron* la guerra o que *fueron causadas* por ella. Todo ello en una perspectiva orientada a democratizar la vida política mediante el fortalecimiento de los derechos de la oposición y el establecimiento de una mayor participación ciudadana. Sin embargo, esas aspiraciones deben reflejarse en la Constitución, pero también en las leyes y las políticas públicas. Se trata, en primer lugar, de las reformas que deben introducirse en el complejo andamiaje de la normativa legal o que afectan a la política fiscal del país: dos aspectos que han sido motivos de una fuerte oposición y en los que, precisamente, la paz se ha estancado.

Antes de abordar esta cuestión, recordemos esto. Tras el fracaso del referéndum consultivo de octubre de 2016, los negociadores se vieron obligados a buscar otra forma para dar al Acuerdo Final toda la legitimidad necesaria y, en particular, para darle un fundamento jurídico, una condición *sine qua non* para su aplicación. Este segundo camino fue el del Congreso de la República, que siguieron de dos maneras: a través de la *constitucionalización* (transformación de los principios del Acuerdo en normas constitucionales) y a través de la *discusión parlamentaria* (para la promulgación de leyes y políticas públicas relacionadas). Pero esta segunda vía abrió una brecha, que se amplió a medida que avanzaban las discusiones: proporcionó una oportunidad única para que los opositores del Acuerdo introdujeran – o trataran de introducir – cambios, llegando incluso a contradecir el espíritu del Acuerdo. En la práctica, estas eternas discusiones crearon un estancamiento que impidió la implementación de muchos aspectos clave que los negociadores habían finalmente acordado. Así, varias de las disposiciones que debían integrarse a la normativa colombiana se dejaron de lado y luego se archivaron. Se referían en particular a las cuestiones de “reforma rural” (punto 1 del Acuerdo) y “participación política” (punto 2), incluidos los derechos de la oposición y la participación de las víctimas en la vida política. Fortalecidos por el acceso a

la presidencia de la República de uno de los suyos, Iván Duque Márquez, cercano a Álvaro Uribe Vélez, los opositores a la paz se han fijado incluso el objetivo fundamental de derrotar el modelo de justicia transicional desarrollado por el Acuerdo final, al tiempo que buscan dejar en el limbo jurídico la situación de los guerrilleros desmovilizados.

Con este fin, han tratado de privar a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), pieza central del sistema de justicia transicional, de cualquier base legal. Para ello, el gobierno intentó bloquear la ley que garantizaba el funcionamiento del JEP, calificándola de “inapropiada”. El 10 de marzo de 2019, pidió al Congreso de la República que la “reformulara”. Si bien esta ley había sido aprobada por el mismo Congreso y validada por el Tribunal Constitucional, el gobierno la llevó ante el Congreso de la República para su reforma. Esta última reafirmó su posición inicial el 30 de abril de 2019 y el Tribunal Constitucional la validó de nuevo el 29 de mayo de 2019. Sin embargo, lo que fue una derrota política para el presidente de la República aumentó la polarización política del país, tanto en la sociedad como en el Parlamento⁴². De esta manera, ignorando voluntariamente la declaración de exigibilidad promovida por la Corte Constitucional en relación con un dispositivo explícitamente incluido en el Acuerdo final, el actual gobierno ha optado por poner en peligro la columna vertebral del proceso de reinserción de los grupos rebeldes en la vida civil, así como las garantías de verdad, justicia, reparación y no repetición de los hechos a las víctimas del conflicto armado. La comunidad internacional – encabezada por las Naciones Unidas, los países garantes del Acuerdo (Cuba y Noruega) y la Corte Penal Internacional – ha reaccionado con fuerza: en varias ocasiones, ha pedido al gobierno colombiano que reconsidere sus posiciones. No se ha hecho nada al respecto.

Estos problemas son conocidos en su mayor parte, aunque son extremadamente preocupantes. Sin embargo, un punto parece haber escapado a la atención de los observadores, sobre el que nos gustaría llamar la atención del lector: en retrospectiva, revelará una cierta coherencia en las fragilidades que rodean las conversaciones de La Habana y el Acuerdo Final. Es en el *ámbito presupuestario* donde se ha desenvuelto, y se sigue desenvolviendo, una batalla política en gran medida subestimada. Cabe recordar que la elaboración de un presupuesto público adecuado sigue siendo fundamental para garantizar y proteger los derechos humanos, pero también para corregir las injusticias que causaron o fueron causadas por la guerra (pobreza, exclusión, desigualdad). Además, este presupuesto es una palanca esencial para regular los conflictos sociales, en los que se expresan las fuerzas democráticas o los movimientos sociales que reclaman la construcción de una sociedad más justa. Pero el presupuesto inicialmente previsto fue recortado a medida que avanzaban las discusiones, mientras que su ejecución se suspende constantemente en los distintos arbitrajes. En términos más generales, la política fiscal no se ajusta en absoluto a la concepción “amplia” de la paz promovida por el Acuerdo Final. De hecho, parece ocurrir lo contrario: el actual modelo de política fiscal sigue sirviendo a los intereses económicos de las élites colom-

42 Sobre el tema, véase: <https://www.semana.com/nacion/multimedia/declaracion-del-presidente-sobre-la-ley-estatutaria-de-la-jep/604954#> y <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/corte-constitucional-entierra-las-objeciones-de-duque-a-ley-de-la-jep-368748>.

bianas y de las agencias de calificación más tecnocráticas (Moody's, Fitch y Standard and Poor's), lo que a su vez constituye una barrera extremadamente poderosa para la implementación del Acuerdo. En términos concretos, la constitucionalización de una "regla de oro" en materia presupuestaria, que promueve la existencia de políticas de austeridad, presupuestos equilibrados y reducción del gasto público, ha contribuido en gran medida a estancar el proceso de paz.

Sin embargo, incluso si la línea de la cresta era estrecha, esta perspectiva no fue escrita de antemano. Históricamente, los gobiernos colombianos han estado dispuestos a aumentar los costos de defensa y seguridad nacional. Así, el deseo de triunfar sobre la guerrilla – u obtener su rendición – por medios militares está en la raíz del fuerte aumento del gasto militar en las últimas décadas. De \$1 700 millones de pesos colombianos (COP) en 1994, estos gastos aumentaron a \$33 000 millones (COP) en 2019. Este aumento ha sido particularmente marcado bajo los términos de los presidentes Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018): de los 661 000 millones de dólares (COP) que prometieron los gobiernos colombianos para la defensa y la seguridad nacional entre los años 1964 y 2016, el 40% se concretizó entre los años 2002 y 2016, es decir, 264 000 millones de dólares (COP).

Por otra parte, en el ámbito de la consolidación de la paz – y, más concretamente, en la aplicación del Acuerdo final –, la estrategia del Gobierno actual es poco clara. Varias observaciones sobre este tema:

- los recursos presupuestarios inicialmente previstos en el Plan Marco de Implementación (PMI) para la aplicación del Acuerdo Final ascendieron a 129 600 millones de dólares (COP) durante el período 2017-2031, lo que representa un esfuerzo presupuestario anual medio de 8 640 millones de dólares (COP) o el 0,94% del PIB, como se muestra en la tabla que figura a continuación (Tab. 1).

Presupuesto promedio anual, previsto para la aplicación del Acuerdo de Paz

durante el período 2017-2031, por fuente de financiación

TABLA 1

Montos indicativos por fuente para la implementación por punto del Acuerdo CONPES 3932 (2017-2031)						
	Fuente de financiación	Monto	Participación (%)	Total (% del PIB)	Promedio anual	Promedio anual (% del PIB)
1	Sistema General de Participaciones	\$47,7	36,8%	5,2%	\$3,2	0,35%
2	Presupuesto General de la Nación	\$46,7	36,0%	5,0%	\$3,1	0,33%
3	Sistema General de Regalías	\$18,1	14,0%	2,0%	\$1,2	0,13%
4	Cooperación Internacional	\$11,6	9,0%	1,3%	\$0,8	0,09%
5	Recursos Propios de Entidades Territoriales	\$4,3	3,3%	0,5%	\$0,3	0,03%
6	Sector privado	\$1,2	0,9%	0,1%	\$0,1	0,01%
	Totales (Billones de pesos de 2016)	\$129,6	100%	14,0%	\$8,64	0,94%

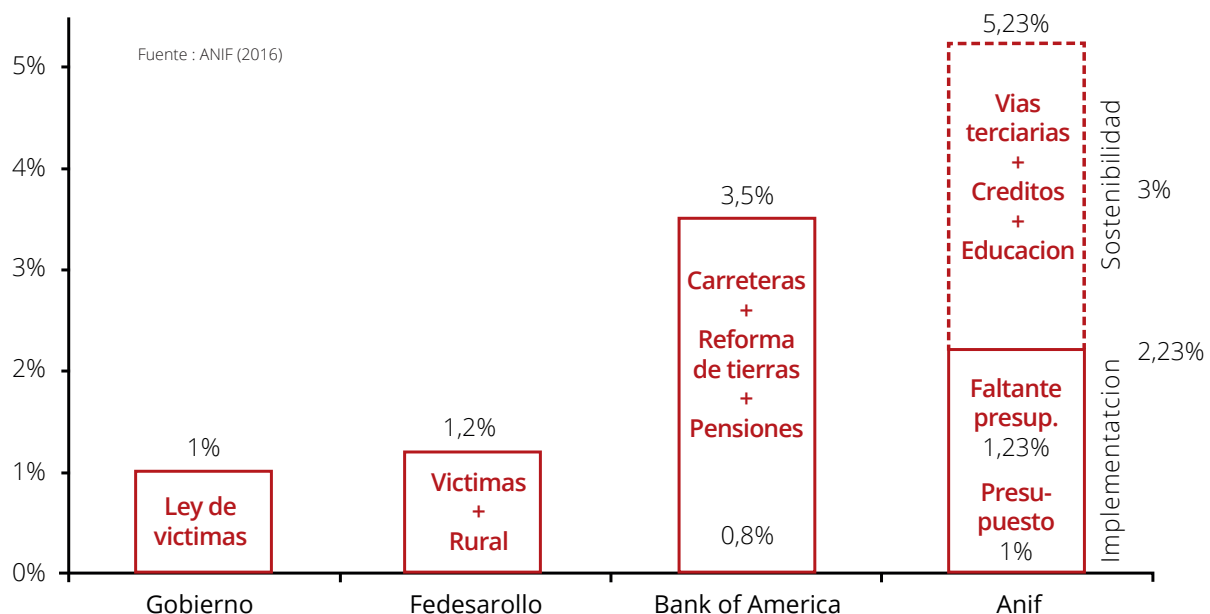
Fuente documento CONPES 3932 de 2018 (pp.12). Cálculos propios

- tales previsiones estaban por debajo de lo que habría sido necesario. La insuficiencia de estas disposiciones se hará evidente si sabemos que, según varias fuentes, *los recursos anuales necesarios para aplicar el Acuerdo de Paz oscilarían entre el 1% y el 5,2% del PIB durante el período 2017-2027*. A título informativo, estas fuentes han trabajado tanto en un escenario base, relativo al cumplimiento de las expectativas contenidas en la Ley de Víctimas (No. 1448 de 2011), como en escenarios más sofisticados que han integrado el costo de implementación y sostenibilidad de los acuerdos temáticos en el tiempo, como se muestra en el gráfico siguiente (Gr. 1):

Estimaciones presupuestarias de los gastos anuales generados por la aplicación del Acuerdo de Paz

en el período 2017-2017, como porcentaje del PIB

GRÁFICO 1



- en este contexto, los datos proporcionados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público muestran que en 2017 se dotaron 6 940 millones de pesos colombianos (COP), cifra muy inferior a los 8 640 millones de dólares (COP) previstos inicialmente⁴³. En 2019, cuando el gasto en defensa y seguridad nacional se acercaba a los 33 000 millones de dólares (COP), el compromiso presupuestario del Gobierno para la aplicación del Acuerdo se limitó a 2 300 millones de dólares (COP) hasta la fecha. Nos encontramos, por tanto, ante *una estrategia de “definanciación” progresiva* del Acuerdo de Paz. Sin embargo, el principal objetivo de esta «definanciación» es el sector rural, directamente afectado por los puntos 1 y 4 del Acuerdo, que representa más del 90% del total de las inversiones previstas en el Plan Marco de Implementación (PMI) tal y como se muestra en la siguiente tabla (Tab. 2) Los procesos de reintegración de los exguerrilleros a la vida civil (punto 3), la participación política (punto 2), así como el establecimiento del “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición” (SIVJNR) (punto 5), también son los más afectados por esta estrategia: en vista de las proyecciones presupuestarias para los próximos quince años, su peso respectivo está disminuyendo constantemente.

Presupuesto promedio anual, previsto para la aplicación del Acuerdo de Paz

en el período 2017-2031, por tema

TABLA 2

Costos e inversiones estimadas PMI (2017-2031)					
Punto del Acuerdo		Monto	Participación (%)	Promedio anual	Promedio anual (% del PIB)
1	Reforma rural integral	\$110,6	85,5%	\$7,37	0,80%
2	Participación política	\$4,3	3,3%	\$0,29	0,03%
3	Fin del conflicto	\$1,9	1,5%	\$0,13	0,01%
4	Solución al problema de drogas ilícitas	\$8,3	6,4%	\$0,55	0,06%
5	Víctimas	\$4,3	3,3%	\$0,29	0,03%
Totales (Billones de pesos de 2016)		\$129,4	100%	\$8,63	0,94%

Fuente : Plan Marco de Implementación (pp.217). Cálculos Propios

En definitiva, las restricciones presupuestarias impuestas por la “regla de oro” dicen mucho de la voluntad política de un gobierno guiado por una política bastante selectiva de austeridad fiscal, que, como ya ha ocurrido históricamente en Colombia, va acompañada de un modelo militarista de acción pública, sin tener en cuenta las aspiraciones de justicia social y democracia que subyacen en el Acuerdo de Paz. En Colombia, la política financiera no tiene la intención de proporcionar una garantía legal a las personas afectadas por la guerra y su cohorte de injusticias. Tampoco se ve a sí mismo como un mecanismo para regular los conflictos sociales que han surgido con la práctica de la democracia y el desarrollo de la movilización social. Más bien, el presupuesto público se define como un *instrumento para consolidar la presencia territorial del Estado*, entendido a

43 Fuente: documento Conpes 3932 de 2018.

través de los principios de *asistencia social y seguridad civil*. Esto explica por qué, durante los dos años 2017-2018, hubo un déficit acumulado de 3 300 millones de dólares (COP) en todos los gastos previstos para aplicar el Acuerdo de Paz, pero también por qué, contrariamente a lo que exige la normatividad constitucional resultante del Acuerdo, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, titulado “Pacto por Colombia - Pacto por la Equidad”, cuyos términos fueron propuestos por el presidente Iván Duque Márquez, no contiene ningún capítulo sobre la paz, en flagrante contradicción con las disposiciones del Plan Marco de Implementación (PMI)⁴⁴.

Colombia siempre ha tenido el deseo de tratar la política fiscal como un simple problema de costo-beneficio, para el cual el nivel de gasto debe ser equivalente al de los ingresos. Sin embargo, la cuestión presupuestaria no es sólo una cuestión contable: requiere una evaluación de su capacidad para desempeñar funciones económicas, sociales y políticas. Apoyada por la “regla de oro” y los consiguientes recortes del gasto público, la actual política fiscal parece totalmente disfuncional con el objetivo de garantizar la consolidación de la paz en el país. No obstante, sin apoyo económico para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales, sin recursos para aplicar el Acuerdo de Paz y garantizar su sostenibilidad, sin ningún margen financiero para regular los conflictos sociales, será simplemente imposible garantizar una paz estable y duradera en el país. Esta es la cuestión que está en juego en la controversia en torno a las agencias de calificación crediticia internacionales. En las circunstancias excepcionales de Colombia, ¿debemos pretender que la lógica del capital financiero triunfe sobre un acuerdo sellado después de más de medio siglo de conflicto armado o, por el contrario, estará a la altura del momento histórico que vive el país? ¿Tendrá el gobierno la voluntad política de ir más allá de los ajustes presupuestarios selectivos y respetar plenamente los términos del Acuerdo de Paz? Lejos de consideraciones abstractas, es en la capacidad de dar respuestas precisas y comprometidas a estas preguntas que el futuro de la paz en Colombia está en juego⁴⁵.

Conclusión – ¿Hacia una sociedad *con* acuerdo y *sin* paz ?

Esto se habrá entendido fácilmente al leer este texto. El país está en medio del vado. Tras haber suscitado grandes esperanzas, tanto a nivel nacional como internacional, ahora se enfrenta a las tensiones que rodean la perspectiva de una paz concreta. No es la dificultad de negociar lo que caracteriza el último proceso de paz colombiano, sino más bien la dificultad de traducir los resultados de estas negociaciones sobre el terreno, de implementar un acuerdo que todos coinciden en calificar como “histórico”. Es también la extraordinaria dificultad de superar una sociología forjada por décadas de guerra, durante las cuales las líneas divisorias de la sociedad se

44 Fuente: Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2019), La paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz, Bogotá, Centro de Pensamiento y Diálogo Político.

45 Sobre el tema, véase : Mora, A.-F. (2019), La política fiscal y la construcción de paz en Colombia: reflexiones desde el acuerdo final, los derechos y los conflictos sociales, Bogotá, Centro de Pensamiento y Diálogo Político.

han perpetuado e incluso acentuado. Por último, es casi imposible reunir a las fuerzas políticas opuestas en un mismo proyecto nacional. Si hay una primera lección de este proceso de paz, es que en Colombia la guerra ha dado lugar a una concepción fragmentaria de la Nación, que las conversaciones de La Habana no pudieron superar. Sin embargo, esta era la ambición declarada del referéndum consultivo del 2 de octubre de 2016... Pero su fracaso recuerda la brutalidad de las relaciones sociales ordinarias, la determinación de los opositores a la paz y la importancia de las grietas que atraviesan la comunidad política nacional. Llevará tiempo superarlas. Los negociadores probablemente lo subestimaron. Primera lección.

Sin embargo, hay una segunda lección igualmente decisiva. Más que otros, este proceso de paz recuerda el constante entrelazamiento de las dimensiones políticas, culturales, sociales... y económicas. En otras palabras, no podemos entender ni las tensiones que han rodeado la construcción de la paz ni la actual situación de estancamiento, si tenemos en cuenta una lectura binaria del conflicto armado: la que opondría un “gobierno legítimo” a los “grupos rebeldes” o, por el contrario, la que identificaría a las fuerzas en presencia de “instituciones represivas” opuestas a las “guerrillas al servicio de la liberación popular”. Más allá del romanticismo compasivo que le acompaña – todavía muy presente en las representaciones de los medios de comunicación occidentales – esta interpretación oculta deliberadamente la materialidad de la violencia y la paz y, en particular, las dinámicas económicas subyacentes. El conflicto armado colombiano es un conflicto *de* y *en* la globalización. Su duración particularmente larga refleja las estrategias de los distintos protagonistas para apropiarse de los recursos naturales a través de la violencia armada, para “capturarlos” si se puede decir así, con el fin de establecer su poder y aumentar su riqueza. Pero también lo es el estancamiento de la paz: esta situación es indisociable de las tergiversaciones y oposiciones parlamentarias, pero se deriva directamente de la “definanciación” de la paz por parte de las autoridades políticas del país. En Colombia, la perspectiva de una *sociedad sin paz* es lo contrario de una maldición: proviene de decisiones tomadas al más alto nivel del aparato del Estado, que hacen de la estrategia económica nacional un factor de reproducción de la violencia y no una palanca para la construcción de la paz. Segunda lección.

En conjunto, estas dos lecciones muestran un país que oscila entre los “avances históricos” y los “retrocesos incesantes”, como en *un paso a dos*. Sin embargo, no se gana nada al analizar el proceso de paz colombiano independientemente de las formas y el ritmo de la globalización: la situación colombiana es uno de los verdaderos rostros de esta globalización, no una de sus negaciones. Por eso es importante entender, paralelamente al proceso de paz, cómo Colombia ha buscado integrarse a la globalización a través de acuerdos comerciales y de inversión, por ejemplo. En este sentido, el acuerdo comercial de 2012 entre la UE, Colombia y Perú es uno de los ejemplos más ilustrativos de las contradicciones de la economía política nacional. A través de un juego de espejos sucesivo, es posible que también ilumine, a su manera, las contradicciones de la propia globalización.

– Parte II –

ESCENARIOS CONTROVERTIDOS EN TORNO AL LIBRE COMERCIO Y LOS DERECHOS HUMANOS:

*El caso del acuerdo comercial entre la Unión Europea y Colombia*⁴⁶

ANGELA MARÍA OCAMPO⁴⁷

El debate en torno al comercio, la inversión y los derechos humanos no es algo nuevo; sin embargo, ha cobrado impulso en las últimas décadas. Como instrumentos de “profunda liberalización” de los intercambios económicos, los acuerdos de comercio e inversión se han vuelto más complejos, ampliando finalmente su alcance más allá de las barreras arancelarias. Si bien se observan efectos diferenciados según los países y los sectores económicos y sociales, el comercio y la inversión pueden poner en peligro el disfrute de algunas categorías de derechos⁴⁸. Por ejemplo, se considera que la capacidad de reconfigurar, restringir o limitar las competencias de las jurisdicciones nacionales puede socavar el espacio discrecional de formulación de políticas por los gobiernos y/o los estados, y el control democrático las decisiones que toman. Asimismo, estos acuerdos siguen garantizando una mayor protección a los inversores privados extranjeros. Los acuerdos comerciales y de inversión son, por lo tanto, una fuente de creciente contestación social y política, a medida que sus ambiciosas agendas se adentran más en los escenarios de la política nacional y la definición de opciones políticas y sociales⁴⁹.

En este contexto, las respuestas normativas e institucionales han tratado a menudo de aumentar la *compatibilidad* entre los instrumentos de derechos humanos y la política comercial mediante la inclusión de principios de respeto por los derechos humanos, al igual que cláusulas de condicio-

46 A pesar de considerar la historia general y el contexto en el cual se desarrolló el Acuerdo comercial entre la Unión Europea, Colombia y Perú, este artículo se centrará en el contexto colombiano.

47 Angela Ocampo es estudiante de doctorado en la Université catholique de Louvain, miembro de la Chaire “Démocratie, Cultures et Engagement” del Centro de investigaciones interdisciplinarias Democracia, Instituciones y Subjetividades (CriDIS), Instituto IACCHOS. Las opiniones expresadas en el artículo son las de la autora. La autora desea agradecer a los entrevistados por haber dedicado un espacio en sus ajustadas agendas para compartir sus puntos de vista sobre el proceso de negociación de este acuerdo. La autora agradece igualmente a Francisca Piña Volante por la traducción de este artículo al español, y a los profesores Matthieu de Nanteuil y Philippe Coppens por su detallada y cuidadosa relectura, al igual que sus comentarios durante la redacción del artículo.

48 Flauss, J-F. (2001), “Le droit international des droits de l’homme face à la globalisation économique”, en Flory, T. (ed.), *World Trade and the Protection of Human Rights. Human Rights in the Face of Global Economic Exchanges*. Bruselas, Bruylant, p. 223-226.

49 Bohnenberger, F. & Joerges, C. (2018), “A Conflicts-Law Response to the Precarious Legitimacy of Transnational Trade Governance”, en Hirsh, M. & Land, A. (eds), *Research Handbook on the Sociology of International Law*, Londres, Edward Elgar, p. 37- 61.

nalidad social⁵⁰. Estas medidas sirven como incentivos para la aplicación o mejora de las condiciones de los derechos humanos en el extranjero, a cambio del acceso a los mercados⁵¹. En paralelo, la creciente contestación política y social de los movimientos sociales y de las organizaciones de la sociedad civil – locales, nacionales y transnacionales –, invocan cada vez más los derechos humanos como un registro discursivo, un marco referencial de valores, así como repertorios de acciones para construir reivindicaciones, expresar reclamos, formular juicios y avanzar acciones en justicia dirigidos a reducir la brecha entre la promulgación de normas y su aplicación. Los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil se dirigen tanto a los Estados como a los actores económicos privados, como las empresas transnacionales, con el objetivo de hacerlos responsables de las violaciones de los derechos humanos que hayan tenido lugar en el contexto de dichos acuerdos.

La negociación del acuerdo comercial multipartito entre la Unión Europea (UE), Colombia y Perú, entre 2007 y 2010, es un ejemplo de la controversial relación entre los instrumentos de liberalización del comercio y los derechos humanos. En este caso, debido a su carácter controvertido, el acuerdo movilizó a una amplia gama de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil en el marco de los derechos humanos, con especial énfasis en el registro de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Sin embargo, aunque se buscaron demandas más ambiciosas, especialmente a través del llamado a suspender el mismo acuerdo, el discurso y la defensa centrados en los derechos humanos no fueron capaces de desafiar la orientación neoliberal subyacente del acuerdo comercial – y sus efectos potenciales.

En un primer momento, este ensayo considerará brevemente los instrumentos de derechos humanos tal como han sido introducidos en los acuerdos internacionales de comercio e inversión y sobre ciertas tendencias observadas en la economía colombiana. El análisis se centrará, en un segundo momento, en los usos estratégicos del discurso de los derechos por parte de los movimientos nacionales e internacionales. Se observarán, finalmente, las redes de la sociedad civil de defensa de los derechos humanos que participaron en las negociaciones del acuerdo comercial, y que buscaron retrasar, oponerse o reformar los contenidos de este acuerdo. Esta perspectiva nos permitirá observar la multiplicidad de actores involucrados, sus posiciones y estrategias, así como las oportunidades y desafíos que enfrentan en las movilizaciones del discurso de los derechos humanos.

50 Desde principios de la década de 1990, ha crecido la noción de que el comercio internacional tiene consecuencias potenciales en sectores no económicos, y ha influido en una inclusión generalizada de las disposiciones y obligaciones en materia de derechos humanos, el estado de derecho y la democracia, son un requisito previo para unas relaciones comerciales estables. Sin embargo, la inclusión de los derechos humanos y la “cláusula social” ha sido objeto de debate en la OMC y en otros escenarios, ya que los principios de condicionalidad basados en la cláusula social (o en las normas fundamentales del trabajo) se perciben como una medida proteccionista, y la mayoría de los países en desarrollo temen que la vinculación entre las normas del comercio y las del trabajo pueda privarles de su ‘ventaja competitiva’: Rosas, A. (2001), “Human Rights in the External Trade Policy of the European Union”, en Flory, T. (ed), *World Trade and the Protection of Human Rights. Human Rights in the Face of Global Economic Exchanges*, op. cit., p. 193-215.

51 Flauss, J-F. (2001), “Le droit international des droits de l’homme face à la globalisation économique”, art. cit.

En su conjunto, el artículo recurre a un marco analítico basado en las perspectivas de la sociología *del* derecho y *de los* derechos, combinando elementos de las teorías de la movilización legal y de la acción colectiva, en particular, para observar los usos sociales del derecho y las reivindicaciones de derechos por parte de los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil. Para describir el contexto en el que se desarrollaron estas negociaciones y el contenido del acuerdo, se expondrán las características y la evolución de las políticas comerciales tanto de la UE como de Colombia. Finalmente, se identifican los actores y marcos clave durante el proceso de negociación para analizar cómo sus interacciones pudieron haber dado forma a los contenidos de este acuerdo.

Firmado en junio de 2012 y entrando en vigor provisionalmente en agosto de 2013, este acuerdo comercial fue presentado en nombre de la Comisión Europea (CE), el Parlamento Europeo (PE)⁵² y el gobierno colombiano como una oportunidad para que ambos países andinos diversifiquen sus economías y se comprometan en el camino del desarrollo sostenible⁵³. Si bien fue uno de los primeros acuerdos de la UE, después del acuerdo Comercial UE-Corea, en incluir un “Capítulo de comercio y desarrollo sostenible” (título IX), el carácter asimétrico de las economías de los socios negociadores, así como el conflicto armado en curso en el caso de Colombia, en el momento de las negociaciones, fueron fuentes de escepticismo y contención tanto a nivel nacional como de la UE.

A medida que Colombia comenzó a participar cada vez más en la economía globalizada desde principios de la década de 1990, la economía del país ha seguido un patrón de especialización y cambio estructural hacia los sectores primarios y de servicios. Esta evolución ha influido en gran medida en las condiciones estructurales y territoriales del conflicto armado en las últimas décadas⁵⁴. Las políticas de liberalización han dado paso a un entorno favorable para una economía que ha apoyado las condiciones del conflicto armado, ya que los grupos armados, de todos los frentes, han descubierto oportunidades para reorganizar y financiar sus actividades dentro del espacio de una economía emergente y débilmente regulada⁵⁵.

El cambio estructural de la economía nacional hacia el sector primario a lo largo de este período, impulsado por la alta demanda de recursos naturales en los mercados globales, condujo a mu-

52 Comisión Europea (2012), “La Comisión Europea, satisfecha por el respaldo del Parlamento Europeo a unos mayores vínculos con Centroamérica y a los nuevos Acuerdos comerciales con Perú y Colombia”: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_12_1353.

53 Véase: “Santos celebra aprobación del TLC con la Unión Europea” (Semana, 12 de noviembre de 2012): <https://www.semana.com/economia/articulo/santos-celebra-aprobacion-del-tlc-union-europea/269194-3>.

54 Mantilla Valbuena, S. (2012), “Economía y conflicto armado en Colombia: los efectos de la globalización en la transformación de la guerra”, en *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, (55), p. 35-73.

55 Hincapié, S., Lopez Pacheco, J. A. (2015), “Derechos Humanos y Bienes Comunes. Conflictos ambientales en Colombia”, *Desacatos*, (51), p. 130-141.

chos inversores a empujar los límites de la acumulación de capital a través de megaproyectos extractivos y de infraestructura promovidos como las principales “locomotoras del desarrollo”⁵⁶. Esto ha generado presión sobre los territorios ricos en recursos para la extracción legal e ilegal de recursos mineros, de combustibles fósiles y de agua⁵⁷. El desplazamiento forzado, el acaparamiento de tierras y los ataques selectivos contra activistas sociales y ambientales son algunas de las consecuencias más prominentes y visibles que, a menudo, demuestran la concomitancia entre el conflicto armado y el actual modelo de desarrollo económico.

La persistencia de las desigualdades, la violencia contra los sindicatos, las violaciones de los derechos humanos y la intensificación de un modelo de desarrollo económico extractivo, fueron algunos de los argumentos destacados en el debate sobre este acuerdo. Se sostuvo que el comercio y la inversión creados en virtud de este acuerdo exacerbarían aún más un modelo insostenible y socavarían las perspectivas de paz. A pesar de estos diversos argumentos, la perspectiva del gobierno fue – y sigue vigente – que la negociación de este acuerdo comercial debía permitir recuperar la legitimidad internacional del país. Dada la imagen internacional de la UE como “defensora y promotora de los derechos humanos y de la democracia”, las cuestiones estructurales, sociales y relacionadas con el conflicto se disiparían tras el espejismo de una economía próspera, capaz de firmar y respetar los acuerdos internacionales⁵⁸. En última instancia, los derechos humanos y los objetivos de sostenibilidad se consideraron secundarios en relación con el imperativo del crecimiento económico y el desarrollo.

Paralelamente a la entrada en vigor del acuerdo comercial, el gobierno colombiano de Juan Manuel Santos (2010-2018) inició un proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), proponiendo una ambiciosa agenda que buscaba abordar los fundamentos que dieron lugar a un conflicto de larga data⁵⁹. Sin embargo, este objetivo debía lograrse *dentro de los límites* del modelo económico actual y no debía frenar *para nada* el proceso de integración de Colombia a la economía mundial. Así pues, mientras que la UE ha estado involucrada en la promoción de la paz en Colombia⁶⁰, aún quedan cuestiones abiertas con respecto a la articulación entre los diferentes marcos a través de los cuales la UE ha establecido relaciones comerciales y políticas con sus socios internacionales en las últimas décadas. En el caso del acuerdo comercial

56 Fierro Morales, J. (2012), Políticas mineras en Colombia, Bogotá, Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA), p. 31-79.

57 Mantilla Valbuena, S. (2012), “Economía y conflicto armado en Colombia: los efectos de la globalización en la transformación de la guerra”, art. cit..

58 de Nanteuil, M. (2012), “Violence and Modernity. Reflections on the Present Situation in Colombia”, en Leiner, M. & Flämig, S., Latin America between Conflict and Reconciliation, p. 57-113. <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/en/object/boreal%3A92265>.

59 Cf. supra: “¿Una sociedad sin paz? Un análisis del proceso de paz en Colombia (2012 – 2019)”.

60 Particularmente a través de los Laboratorios de Paz (2002 – 2012) y (2012 – 2017) a nivel local. Además, el Enviado Especial del Alto Representante de la UE, Eamon Gilmore, observó activamente las conversaciones de paz. El Fondo Fiduciario de la UE, por ejemplo, asigna 96 000 millones de euros a la reconstrucción post-conflicto para apoyar el desarrollo rural integral (punto 1 del Acuerdo de Paz), para reforzar la presencia del Estado en las zonas olvidadas por el conflicto y para apoyar la reincorporación de los excombatientes.

entre la UE y Colombia, el marco no parece estar adaptado para tener en cuenta la coyuntura actual: si bien la paz necesita que se mantengan las condiciones materiales – que fue una de las fuerzas impulsoras detrás de su participación en el terreno – también requiere el apoyo de un entorno económico, social y político que pueda fomentar el cambio a largo plazo – lo que este acuerdo no permite.

Derechos humanos, movimientos sociales y sociedad civil transnacional

El creciente poder de las normas de derechos humanos dentro de los ámbitos y marcos regulatorios nacionales, internacionales y transnacionales, incita a indagar sobre el “papel constitutivo de los derechos como recurso estratégico y restricción, como fuente de empoderamiento y des-empoderamiento, para las luchas por transformar o reconstituir los términos de las relaciones sociales y de poder”⁶¹. En esta perspectiva, las movilizaciones legales dentro del campo de los estudios socio-jurídicos, es un marco conceptual útil para dilucidar la forma en que las normas y el discurso jurídico, como la reivindicación de derechos, estructuran las prácticas en las diversas luchas sociales⁶².

Entendidos como un fenómeno social, Madsen y Verschraegen (2013) sugieren que, en una perspectiva sociológica sobre los derechos humanos, la atención debe centrarse en el proceso y las relaciones sociales que configuran y definen cómo se generan, definen y emplean los derechos humanos en ámbitos sociales y políticos específicos⁶³. Esto permite la comprensión de los derechos humanos y, en términos más generales, del derecho, como un recurso que es utilizado, movilizado, impugnado, interpretado por los actores sociales y, como tal, implica la conciencia y la acción social⁶⁴.

En los estudios sobre las movilizaciones legales (*legal mobilisation studies*) se analiza “cómo los discursos y símbolos jurídicos se entrecruzan y expresan formaciones ideológicas más amplias dentro de las sociedades”⁶⁵. En su aplicación a los estudios de los movimientos sociales y la acción

61 McCann, M. (2006), “Law and Social Movements: Contemporary Perspectives”, *Annual Review of Law and Social Science*, 2(1), p. 6. Nuestra traducción.

62 Agrikoliansky, E. (2010) “Les usages contestataires du droit” en Agrikoliansky E. et al., *Penser les mouvements sociaux*, Paris, La découverte, p. 225-243.

63 Madsen, M. R. & Verschraegen, G. (eds) (2013), *Making Human Rights Intelligible. Towards a Sociology of Human Rights*, Oxford, Hart, p. 4.

64 Hajjar, L. (2005), “Toward a Sociology of Human Rights: Critical Globalization Studies, International Law and the Future of War”, en Appelbaum, R. P. & Robinson, W. I. (eds), *Critical Globalization Studies*, Londres, Routledge, p. 208–209.

65 McCann, M. (2006), “Law and Social Movements: Contemporary Perspectives”, art. cit. p. 5.

colectiva, se ha hecho hincapié en los procesos de reconocimiento, acusación y reclamación⁶⁶ a los movimientos sociales y otros actores sociales, y en cómo el discurso sobre los derechos humanos se utiliza en situaciones ordinarias para interpretar, actuar, protestar y resistir en situaciones contenciosas⁶⁷. Si bien se consideran los procesos e instituciones jurídicas formales (litigios, tribunales y abogados), estos no constituyen el único objeto de estudio. Más bien, otros usos y espacios son abordados: el repertorio de los derechos humanos es entonces visto como un recurso o instrumento que los individuos y las comunidades utilizan para avanzar en sus objetivos, formular reivindicaciones, negociar disputas y llevar a cabo luchas sociales o acciones colectivas⁶⁸.

De manera general, los estudios de los movimientos sociales se han centrado en el carácter no institucional de las estrategias empleadas por los activistas y los movimientos sociales y han prestado poca atención a las movilizaciones legales a través de la reivindicación de derechos⁶⁹. Al mismo tiempo, los estudios de los derechos humanos siguen estando dominados por la disciplina jurídica o por la filosofía. Es por ello que en los estudios del derecho y de los movimientos sociales se intenta reducir estos vacíos, en particular indagando sobre la manera en que el derecho es constitutivo de la acción colectiva, tanto como una forma de construir causas, como un instrumento empleado en estrategias concretas, tácticas de confrontación y como un medio de presión, a pesar de ciertos límites⁷⁰.

Bajo el marco de la teoría de los movimientos sociales, se necesitan tres condiciones principales para la acción colectiva. En primer lugar, un *marco* coherente que nombre los problemas y sugiera soluciones para estos. Según McCann (2006), uno de los puntos más significativos en los que el derecho importa en la acción colectiva se encuentra en las fases más tempranas, en el proceso de formación de la agenda y de la estrategia de organización⁷¹. Es la fase en la que los actores nombran y desafían los riesgos medibles y esperados⁷². De acuerdo con Tarrow (2005), en el contexto de los movimientos transnacionales y las redes de activistas, el “marco global” se utiliza

66 “La formulación de un prejuicio en términos jurídicos le permite a las víctimas, en primer lugar, presentar quejas que no hayan sido percibidas como tales y denunciarlas como injusticias. El derecho constituye un lenguaje y un procedimiento para nombrar los prejuicios (reconocimiento o naming); para identificar las causas o los responsables (acusación o blaming); y para tomar acción públicamente en busca de una sanción o reparación (reclamación o claiming)”. Agrikoliansky, E. (2010) “Les usages contestataires du droit”, art. cit., p. 229. Nuestra traducción.

67 “La referencia a las normas con vocación universal facilita la exportación internacional de reclamos que luego encuentran un amplio eco en movimientos [sociales] de referentes ideológicos y anclajes geográficos diversos”. Ibid., p. 232. Nuestra traducción.

68 “El derecho es movilizado cuando un deseo se traduce en una afirmación o un reclamo legal o jurídico”, Zemans (1983), citado en McCann, M. (2006), “Law and Social Movements: Contemporary Perspectives”, art. cit, p. 6. Nuestra traducción.

69 Agrikoliansky, E. (2010) “Les usages contestataires du droit”, art. cit., p. 226.

70 Ringelheim, J. (2015), “Introduction. Les droits humains saisis par les mouvements sociaux”, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 75(2), p. 59-66.

71 McCann, M. (2006), “Law and Social Movements: Contemporary Perspectives”, art. cit. p. 9.

72 Rettberg, A., De Lombaerde, P., Rodríguez Lizarazo L. & Riomalo, J.-F. (2014), “Rights, Free Trade, and Politics: the Strategic Use of Rights Discourse”, *Colombia International*, (81), p. 133.

para identificar símbolos externos que orientan y conectan las reivindicaciones locales y nacionales con causas que son similares en lugares geográficos lejanos o en entornos institucionales internacionales⁷³.

En segundo lugar, *las herramientas u oportunidades políticas* permiten la participación activa y la posibilidad de influir en el cambio. Estas se refieren a las dimensiones del entorno político e institucional, que proporcionan incentivos para la acción colectiva, lo que influye en las expectativas de éxito o fracaso⁷⁴. Las aperturas institucionales, los cambios en los alineamientos políticos, la presencia o ausencia de aliados influyentes, así como la perspectiva de represión o facilitación, son algunos de los ejemplos de oportunidades políticas que pueden utilizarse para promover las reclamaciones de derechos con el objetivo de influir en cambios sociales y políticos. En este caso particular, las estructuras de oportunidades políticas son más relevantes que las jurídicas, ya que los actores estudiados en el presente artículo no solicitan a las instituciones judiciales para alcanzar sus objetivos⁷⁵.

Por último, la *acción organizada* es el momento en que la creación de alianzas entre actores clave y la implementación de estrategias para el cambio se vuelven relevantes⁷⁶. La forma en que los actores se organizan para movilizar el marco e influir en los cambios es una parte clave del análisis de la acción colectiva.

Antes de profundizar en el análisis de los marcos y actores involucrados en la negociación de este acuerdo, describiremos las principales características de las políticas comerciales de la UE y Colombia, para comprender mejor el contexto institucional y político en el que se desarrollaron estas negociaciones comerciales, así como los principales elementos en juego.

Principales evoluciones de las políticas comerciales europeas y colombianas

La política comercial de la UE en el contexto mundial: del multilateralismo a los acuerdos de libre comercio preferenciales

En las últimas décadas, la política comercial de la UE ha evolucionado, pasando de un fuerte esfuerzo por consolidar un sistema multilateral normativo que rige el comercio a través de la Or-

73 Tarrow, S. (2005), *The New Transnational Activism*, Cambridge, Cambridge University Press. p. 32.

74 Bickford, L. (2017). "What is Next for Business and Human Rights? A Social Movement Approach", en Rodríguez-Garavito, C. (ed), *Business and Human Rights: Beyond the End of the Beginning?* Cambridge, Cambridge University Press, p. 154.

75 Tarrow, S. (2005), *The New Transnational Activism*, op. cit., p. 85.

76 Bickford, L. (2017). "What is Next for Business and Human Rights? A Social Movement Approach", art. cit., p. 151.

ganización Mundial del Comercio (OMC)⁷⁷, hacia relaciones basadas principalmente en relaciones bilaterales, regionales o multilaterales con terceros en un contexto económico mundial marcado por la “liberalización competitiva” entre los bloques comerciales⁷⁸.

El fracaso a la hora de llevar a buen término la *Agenda de Doha para el Desarrollo* en la OMC⁷⁹, marcó un cambio drástico en la política comercial, expresado en la estrategia comercial “Una Europa global: Competir en el mundo” de 2006⁸⁰. Esta estrategia tenía por objetivo reforzar la competitividad de la UE mediante la apertura y el acceso a los mercados, en particular en los mercados emergentes, a través de la negociación de acuerdos de libre comercio bilaterales y regionales⁸¹. En esta estrategia se ha explicitado que los acuerdos de libre comercio deberían basarse en las normas internacionales e ir “más lejos y más rápido en la promoción de la apertura y la integración mundial, abordando cuestiones que no están listas para el debate multilateral”⁸², como las relativas a las barreras no arancelarias al comercio: la inversión, la contratación pública, la competencia y aplicación de los derechos de propiedad intelectual (también denominadas *Temas de Singapur* o “Temas OMC-plus”). Esta estrategia comercial posiblemente más ofensiva o de “liberalización competitiva”⁸³ sería una política comercial alternativa que complementaría o

77 Bajo la dirección del Comisario de Comercio de la UE, Pascal Lamy (2000-2005), se dio prioridad a la búsqueda de una agenda multilateral integral que hiciera énfasis en los Temas de Singapur, tales como la inversión, la política de competencia y la contratación pública. De esta manera, a través del comercio, la UE no sólo trató de defender sus propios intereses en las negociaciones comerciales internacionales, sino que “amplió activamente sus propias prácticas reguladoras, utilizando el comercio para promover sus propios valores y políticas de acuerdo con sus compromisos internos”. Meunier, S. & Nicolaïdis, K. (2011), “The European Union as Trade Power”, en Hill, C. & Smith, M. (eds.), *International Relations and the European Union*, Nueva York, Oxford University Press (2nd ed.), p. 275-298.

78 Young, A. (2011), “The Rise (and Fall?) of EU’s Performance in the Multilateral Trading System”, *Journal of European Integration*, 33(6), p. 715-729.

79 La postura de la UE sobre la agricultura y el desacuerdo sobre los Temas de Singapur expresados por los países en desarrollo y por los países emergentes, bloqueó drásticamente las negociaciones multilaterales. Un contexto macroeconómico favorable, debido al rápido crecimiento y a la aparición de nuevas potencias comerciales (en particular, Brasil, India y China), cambió el equilibrio de poder en la OMC, dando a las economías emergentes un mayor poder de negociación para oponerse a demandas que se percibían como perjudiciales para su desarrollo económico.

80 Comisión Europea (2006), Comunicación de la comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Europa Global: Compitiendo en el mundo (COM (2006) 567 final), Bruselas, 4 de octubre 2006 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0567&from=FR>.

81 Gstöl, S. & Hanf, D. (2014), “The EU’s Post-Lisbon Free Trade Agreements: Commercial Interests in a Changing Constitutional Context”, *European Law Journal*, 20(6), p. 734.

82 Comisión Europea (2006), Comunicación de la comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Europa Global: Compitiendo en el mundo (COM (2006) 567 final). op. cit., p. 8.

83 Sin embargo, las presiones de la ‘liberalización competitiva’ ya habían sentado un precedente hacia los acuerdos bilaterales o regionales fuera del sistema de la OMC. De hecho, la estrategia de “liberalización competitiva” en la política comercial de los Estados Unidos como reacción al establecimiento del mercado único europeo (SEM, en inglés) por parte de la UE a principios de la década de 1990, influyó en el lanzamiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, posteriormente, del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Esta última iniciativa fracasó, ya que Brasil intentó extender el MERCOSUR a otros países sudamericanos. Para evitar el desvío del comercio o la pérdida de acceso a los mercados en regiones clave, la UE también inició las negociaciones del acuerdo de libre comercio UE-México y UE-Corea del Sur a principios de la década de 2000, e inició “asociaciones estratégicas” con la India (2004), Brasil (2007) y China (1985, 2007). Con el estancamiento de las negociaciones en la OMC, la UE ha consolidado su estrategia hacia acuerdos comerciales preferenciales – bilaterales o mega-regionales.

reforzaría mutuamente el programa multilateral.

Este cambio también se evalúa como una estrategia para contrarrestar la resistencia de los países en desarrollo y países emergentes a ciertas normas liberalizadoras durante la Ronda de Doha⁸⁴. La posición asimétrica de ciertas economías en desarrollo y emergentes de tamaño medio frente a las grandes potencias comerciales regionales (como EE. UU., la UE, Japón y, recientemente, China) les proporciona una repercusión mínima en las negociaciones bilaterales⁸⁵. Además, las presiones económicas competitivas entre los países en desarrollo para captar una parte de las inversiones extranjeras como pilar de su modelo de desarrollo económico, los sitúa en una situación de “carrera hacia el abismo” en términos de regulaciones de Inversión Extranjera Directa (IED), políticas fiscales, así como estándares sociales y ambientales⁸⁶.

a. Estrategia comercial posterior al Tratado de Lisboa y “acuerdos comerciales de nueva generación”

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 y la crisis económica de 2008 profundizaron esta tendencia. Además, el Tratado transfirió mayor autoridad a nivel de la UE al eliminar los ámbitos restantes de “competencia mixta”⁸⁷ y situó los aspectos comerciales de los derechos de propiedad intelectual y de la IED completamente dentro de la competencia exclusiva de UE⁸⁸. Por otra parte, el proceso de toma de decisiones otorgó más poderes al Parlamento Europeo. En el marco de este nuevo acuerdo institucional, el Parlamento Europeo se convirtió en un posible *veto-player*, aumentando las posibilidades de realizar negociaciones más transparentes y monitoreadas⁸⁹.

La “Estrategia Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, lanzada en 2010, reclamaba una política comercial abierta, cuyo éxito requiere igualmente que las contrapartes, [países] desarrollados y emergentes, deban igualar los esfuerzos [de la UE] en un espíritu de reciprocidad y beneficio mutuo⁹⁰. Por consiguiente, se observa un marcado énfasis en los “acuerdos comerciales de nueva generación”, en los instrumentos de política co-

84 Defraigne, J.-C. et Nouveau, P. (2013), “Le système multilatéral des négociations commerciales et l’OMC”, en Defraigne, J.-C. (ed), Introduction à l’économie européenne, Bruselas, De Boeck, p. 284-394.

85 Defraigne, J.-C. (2008). “Le blocage du système multilatéral face à la montée de accords régionaux et bilatéraux : origines et perspectives” en Les accords commerciaux bilatéraux et régionaux : moteur de l’intégration régionale ou nouveau cheval de Troie du libre-échange ? Cahiers du CNCD 11 11 11, Bruselas, p. 10.

86 Ibid., p. 9.

87 Las “competencias mixtas” se refieren a los ámbitos en los que la autoridad formal recae en los Estados miembros (como en el caso de los servicios audiovisuales, la cultura y la educación, que siguen siendo de interés nacional). Es decir, al momento de la ratificación, la autoridad recae en los parlamentos nacionales.

88 Gstöl, S. & Hanf, D. (2014), “The EU’s Post-Lisbon Free Trade Agreements: Commercial Interests in a Changing Constitutional Context”, art. cit., p. 738.

89 Ibid., p. 745.

90 Comisión Europea (2010), Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (COM (2010) 2020 final), Bruselas, 3 de marzo de 2010: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=ES>

mercial de la UE⁹¹. Basándose en la anterior estrategia de “Una Europa Global”, estos acuerdos comerciales incluyen a las “Temas OMC-plus” para aumentar una liberalización más profunda.

Los acuerdos comerciales celebrados en virtud del mandato del Tratado de Lisboa se clasifican en varias categorías: *acuerdos bilaterales* que adoptan la forma de acuerdos comerciales y/o de cooperación, *acuerdos de asociación*, *acuerdos regionales y multilaterales* con un grupo de países o en el marco de la OMC⁹². Los acuerdos comerciales bilaterales generalmente crean un acceso preferencial al mercado sobre bases mutuamente recíprocas, es decir, las negociaciones se llevan a cabo entre “socios iguales”, a pesar de las posibles asimetrías económicas entre ellos. Los acuerdos de cooperación bilaterales podrán incluir otras disposiciones relativas a la cooperación al desarrollo o a la cooperación sectorial en diferentes ámbitos políticos⁹³. Los acuerdos de asociación tienden a ser más completos, incluyendo una estructura institucional más elaborada para el diálogo político, diferentes tipos de cooperación económica, financiera o técnica, así como disposiciones de acceso a los mercados⁹⁴. Los acuerdos de asociación y cooperación suelen pertenecer a la categoría de “acuerdos mixtos” y deben ser firmados y ratificados tanto por la UE como por cada uno de sus Estados miembros. En estos casos, la ratificación requiere más tiempo. Los “acuerdos comerciales de nueva generación” a menudo pertenecen también a esta categoría debido a su alcance más amplio⁹⁵.

b. Promoción e integración de los derechos humanos en los “acuerdos de nueva generación”

Desde el decenio de 1990 ha aumentado la conciencia sobre los efectos del comercio en las condiciones sociales y de derechos humanos. En este contexto, la UE desarrolló un conjunto de

91 “La UE debe intensificar el esfuerzo por hacer respetar los derechos que nos confieren los acuerdos bilaterales y multilaterales y lograr la apertura de mercados cerrados de manera ilegal. Conseguir un cumplimiento adecuado de las normas comerciales es un elemento indispensable de la política comercial. Garantiza que los acuerdos comerciales plasmados en el papel den resultados concretos sobre el terreno para las personas y las empresas”. Comisión Europea (2010), Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Comercio, crecimiento y asuntos mundiales. La política comercial como elemento fundamental de la Estrategia 2020 de la UE (COM(2010) 612 final). Bruselas, 9 de noviembre de 2010: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0612:FIN:ES:PDF>.

92 Tradicionalmente, en el enfoque de región a región de la UE, se han celebrado y siguen vigentes otros tipos de acuerdos: Los acuerdos de asociación económica (AAE) firmados en particular con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), cuyas bases se encuentran en los convenios de Lomé, Yaundé y Cotonú, responden en gran medida a la historia colonial de varios Estados miembros y han estado motivados en gran medida por objetivos de política de desarrollo. Los acuerdos de asociación y las negociaciones de región a región más destacados son el MERCOSUR, ASEAN y CARICOM, así como con los países vecinos de la UE (Europa Sudoriental, Balcanes Occidentales y los socios euromediterráneos) en la promoción del desarrollo y la estabilidad política. Woodlock, S. (2007), *European Union Policy Towards Free Trade Agreements*, ECIPE, Working Paper, n°3, p. 1-15; véase también Holland, M. (2002), *The European Union and the Third World*, New York, Palgrave.

93 Brown, C. (2013) “Changes in the Common Commercial Policy of the European Union after the entry into force of the Treaty of Lisbon”, en Bungenberg M. & Herrmann C. (eds), *Common Commercial Policy after Lisbon*. European Yearbook of International Economic Law, Berlin, Heidelberg Springer, p. 164

94 Ibid., p. 170-173.

95 Gstöl, S. & Hanf, D. (2014), “The EU’s Post-Lisbon Free Trade Agreements: Commercial Interests in a Changing Constitutional Context”, art. cit., p. 738.

instrumentos para mejorar la promoción de los derechos humanos en su comercio y políticas exteriores. Desde entonces, los acuerdos comerciales y de cooperación con terceros países han incluido cláusulas sobre derechos humanos que permiten a una de las partes del acuerdo adoptar ‘medidas apropiadas’ en caso de que la otra parte incumpla dichas disposiciones⁹⁶. Por ejemplo, dentro de los marcos de cooperación, el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP y SGP+) en la UE se estableció como un régimen de incentivos que incluía un conjunto de criterios que condicionaban estrictamente al acceso preferencial al mercado el cumplimiento de los derechos humanos por parte de terceros, en particular los países en desarrollo. Se otorgarían beneficios adicionales sobre la base del compromiso con los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relacionados con los derechos laborales⁹⁷. Sin embargo, sólo después del Tratado de Lisboa, los objetivos comerciales y de política exterior se interrelacionaron de forma más explícita, introduciendo una dimensión normativa en las políticas exteriores y comerciales de la UE⁹⁸. El contexto de la estrategia comercial posterior a Lisboa establece que los instrumentos comerciales de la UE deben promover los objetivos de la política exterior de la UE mediante la integración de las cláusulas de derechos humanos en los acuerdos comerciales de “nueva generación”, y la ampliación de su enfoque para incluir áreas de interés paralelo, como el desarrollo sostenible, el trabajo y la buena gobernanza en relación con el comercio⁹⁹.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, los acuerdos comerciales de la UE han introducido una nueva forma de condicionalidad mediante la inclusión de capítulos sobre “Comercio y desarrollo sostenible”. Estos capítulos contienen disposiciones que requieren que las partes del acuerdo cumplan e implementen los estándares laborales y ambientales internacionales existentes (es decir, los Estándares Laborales Fundamentales de la OIT), y a la vez requieren que los socios eviten cualquier esfuerzo proteccionista en nombre de los derechos humanos o de los estándares sociales y ambientales frente a las otras partes del acuerdo. El seguimiento y la aplicación de estas cláusulas se realiza de distintas maneras en función del acuerdo comercial y de las partes en cuestión¹⁰⁰. Los acuerdos comerciales como el firmado por Colombia y Perú contienen disposiciones para establecer voluntariamente estructuras institucionales entre las partes. Por ejemplo, el Grupo Consultivo Interno para monitorear la implementación de las normas laborales y ambientales con la participación de la sociedad civil. Sin embargo, una recurrente crítica de estos mecanismos es que se le otorgan poderes ambivalentes y un margen de acción limitado a estos grupos asesores y de seguimiento al acuerdo¹⁰¹.

96 Bartels, L. (2012), “Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements”, Legal Studies Research Paper Series, University of Cambridge, SSRN Electronic Journal : <https://doi.org/10.2139/ssrn.2140033>.

97 Rosas, A. (2001), “Human Rights in the External Trade Policy of the European Union”, art. cit., p. 193-215.

98 Velluti, S. (2016). “The Promotion and Integration of Human Rights in EU External Trade Relations”, Utrecht Journal of International and European Law, 32(83), p. 41-68. <http://doi.org/10.5334/ujiel.342>.

99 Ibid.

100 Bartels, L. (2012), “Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements”, art. cit., p. 14-15.

101 Orbie, J., Martens, D., Oehri, M., & Putte, L. V. den. (2016), “Promoting Sustainable Development or Legitimizing Free Trade? Civil Society Mechanisms in EU Trade Agreements”, Third World Thematics. A TWQ Journal, 1(4), p. 526-546.

En general, el enfoque que rige la mayoría de los acuerdos de asociación y comercio en relación con los derechos humanos y las cláusulas y capítulos de desarrollo sostenible es la preferencia por medidas “positivas”. Esto implica diálogo e incentivos, en lugar de medidas “negativas” que hacen referencia a sanciones o a una “imposición unilateral”¹⁰². En última instancia, parece que estas disposiciones en los acuerdos de libre comercio se establecen más como ‘objetivos que deben alcanzarse que como compromisos legales que deben cumplirse’¹⁰³.

Si bien la UE trata de combinar los intereses y valores en sus relaciones exteriores a través de estos instrumentos, no está claro qué prioridad o jerarquía se le atribuye a estos objetivos. La integración de los derechos humanos en el comercio exterior de la UE y en las políticas exteriores es un reto, dado el desajuste entre las dimensiones internas y externas de la promoción y protección de los derechos humanos, así como las tensiones interinstitucionales que conducen a una falta de coherencia en la aplicación de los objetivos y disposiciones normativas en relación con las preocupaciones comerciales más competitivas¹⁰⁴. Además, la aplicación selectiva y desigual de los instrumentos de derechos humanos también se pone en tela de juicio¹⁰⁵.

La política comercial y de desarrollo de Colombia

Como en la mayoría de los países latinoamericanos, las políticas de liberalización del comercio se promovieron e implementaron activamente en el contexto del “Consenso de Washington” como respuesta a la crisis de la deuda de los años ochenta. Esto influyó en un cambio radical de la política de desarrollo económico hacia estrategias de crecimiento impulsadas por las exportaciones, con algunos países que abandonaron las políticas de industrialización y transformaron considerablemente las prerrogativas estatales, orientadas cada vez más hacia la facilitación del crecimiento de las exportaciones. En la elaboración de sus políticas de desarrollo económico, los gobiernos latinoamericanos recurrieron al sector primario y de servicios para mejorar en gran medida su crecimiento económico¹⁰⁶.

Colombia no fue una excepción a esta tendencia. Desde principios de la década de 1990, sucesivos gobiernos implementaron reformas económicas e institucionales para adaptar la economía a

102 Gstöl, S. & Hanf, D. (2014), “The EU’s Post-Lisbon Free Trade Agreements: Commercial Interests in a Changing Constitutional Context”, art. cit., p. 739-740.

103 Ibid. p. 740.

104 Velluti, S. (2016). “The Promotion and Integration of Human Rights in EU External Trade Relations”, art. cit., p. 43.

105 Ibid. p. 42-43.

106 Para un recuento histórico completo basado en el estudio de la economía política, véase Bulmer-Thomas, V. (2014), *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge Latin American Studies Series, Cambridge, Cambridge University Press (3rd ed.). Para un relato específico de las transformaciones de la acumulación de capital en el contexto de la internacionalización de la economía colombiana, véase: Estrada, J. (2010), *Los derechos del capital: dispositivos de protección e incentivos a la acumulación de capital en Colombia*, Collection Estudios Políticos y Sociales, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

las demandas de una economía global más integrada. Esta apertura coincidió con acontecimientos políticos importantes, incluyendo acuerdos parciales de paz y la adopción de una nueva Constitución política en 1991¹⁰⁷. Si bien la nueva Constitución política tenía como objetivo mejorar la transición democrática, algunos analistas también sostienen que el proceso condujo a la consolidación de las condiciones institucionales y jurídicas para la internacionalización de la economía colombiana¹⁰⁸.

Desde entonces, se han implementado una serie de políticas de liberalización en los mercados laborales, financieros, comerciales y de divisas. En este contexto, las políticas relativas a la IED y a los movimientos de capital ocuparon un lugar central. Éstos buscaban estimular la atracción de capital extranjero a través de diferentes mecanismos, incluyendo incentivos y protección para las operaciones de inversión¹⁰⁹. De forma sucesiva, los gobiernos profundizaron el cambio estructural hacia el sector de la exportación, en particular de materias primas o productos básicos y agrícolas, pero también de servicios. La búsqueda activa de negociaciones de acuerdos comerciales para asegurar el acceso a los mercados con diferentes socios, tanto con los países vecinos como con otros, ha acompañado a este conjunto de políticas¹¹⁰. Hasta ahora, Colombia ha suscrito doce tratados de libre comercio, que se encuentran en vigor, mientras que dos más fueron firmados y cuatro más están en negociación¹¹¹.

La negociación del acuerdo comercial entre la UE, Colombia y Perú, entre 2007 y 2010, se llevó a cabo en el transcurso de dos gobiernos. Una visión general de sus principales características esclarece aún más la relación de la política comercial colombiana con el desarrollo económico, la paz y la situación de los derechos humanos. Esto establece el contexto nacional en el que evoluciona el Acuerdo Comercial con la UE.

a. Álvaro Uribe (2002 - 2010): la “guerra contra el terrorismo” base para el desarrollo económico

Bajo los dos mandatos de Álvaro Uribe Velez (2002 - 2010), el plan de desarrollo basado en la llamada “Seguridad Democrática” buscaba vincular la seguridad con el desarrollo económico y

107 Rodríguez Lizarazo, L. et al. (2014), “Constitutional aspects of FTAs: A Colombian Perspective”, *European Law Journal*, 20(6), p. 825.

108 “La convergencia de la situación nacional con los cambios internacionales generó el escenario favorable para que, bajo la óptica neoliberal, se impulsara la promoción de eficiencia y flexibilidad como ejes fundamentales del funcionamiento del Estado nación y su proceso de reestructuración y reorganización institucional y jurídica – que fueran funcionales a las exigencias de los intereses de actores internacionales – al impulsar reformas relativas a la privatización de activos del Estado, la descentralización político-administrativa, el impulso de la apertura económica y la monetización de la economía”. Reyes, B. & Ignacio, P. (2017), *Derecho y globalización. Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Colección Gerardo Molina, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. p. 200.

109 Estrada, J. (2004), *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970 – 2004*, Bogotá, Ed. Aurora, p. 462.

110 *Ibíd.*

111 Acuerdos vigentes (EE.UU., UE, Comunidad Andina, Venezuela, Mercosur, México, Chile, Corea del Sur, Canadá, Costa Rica, AELC, Triángulo del Norte); acuerdos firmados (Israel y Panamá); en negociación (Japón, Australia, Singapur y Nueva Zelanda). Véase: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2019).

social¹¹². Esto implicaba una solución militar al conflicto armado interno. El gasto militar ya representaba una parte importante del PIB colombiano desde la adopción del Plan Colombia en 1998¹¹³. Con el apoyo del Departamento de Defensa de Estados Unidos, el programa tenía como objetivo combatir la guerrilla y llevar a cabo una “guerra contra las drogas”, convirtiendo al país en uno de los principales receptores de la ayuda militar de Estados Unidos en el hemisferio occidental¹¹⁴. Tras el fracaso de las negociaciones de paz de “El Caguán” (San Vicente del Caguán – Caquetá) con el presidente Pastrana (1998-2002), e inmediatamente después del 11 de septiembre, el presidente Uribe mantuvo e incrementó una ofensiva militar sistemática contra la guerrilla, al tiempo que articulaba una “guerra contra el terrorismo”¹¹⁵ con un nuevo imperativo: crear las condiciones institucionales y regulatorias para que la inversión extranjera fomentara el crecimiento económico¹¹⁶.

Para aumentar la “confianza de los inversores”, se ofreció una serie de incentivos a la inversión privada nacional y extranjera en infraestructura, minería y servicios públicos, que se posicionaron como los pilares principales del desarrollo económico y las políticas comerciales del gobierno, especialmente en los sectores de la economía de la minería y los combustibles fósiles¹¹⁷. Estados Unidos, la UE y China se consolidaron como los socios comerciales y de inversión más relevantes de Colombia¹¹⁸. Tanto los acuerdos comerciales de EE.UU. como los de la UE con Colombia durante este período coinciden con estas políticas.

112 Estrada, J. (2004), Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970 – 2004, op. cit., p. 460-465.

113 El Plan Colombia fue una importante cooperación liderada por Estados Unidos con el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) diseñada para consolidar la ‘guerra contra las drogas’. Esta política extendió la intervención y el control militar estadounidense en el continente, con la instalación de 7 bases militares estadounidenses en territorio colombiano. Fue un elemento decisivo en el recrudecimiento del conflicto armado. Bautista, S. (2016), “¿Qué clase de paz proponen las élites en Colombia?”, Revista Espacio Crítico, (66), p. 31-36; Véase también: Ticker, A. (2007), “Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”, Colombia Internacional, (65), p. 90-111; El gasto militar como proporción del PIB en 1998 fue del 3,4%. Presenció un ligero aumento, hasta el 3,7% en 2008 (fin del gobierno de Uribe), para disminuir ligeramente hasta el 3,2% en 2018. Hasta hoy, Colombia es el país de América del Sur con mayor gasto militar en proporción a su PIB. Véase: International Peace Research Institute (2018), Informe de Estocolmo - Base de datos de gastos militares: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988-2018%20as%20a%20share%20of%20GDP%20%28pdf%29.pdf>.

114 Ibid. p. 460

115 El gobierno del presidente Uribe estuvo marcado por una retórica nacionalista, paralela a la ‘guerra contra el terror’, que redujo los orígenes políticos y sociales del conflicto armado interno al ‘terrorismo’, que exigía una respuesta militarista y la militarización de la vida pública. Los grupos guerrilleros se transformaron en el ‘enemigo’ interno que había que derrotar a toda costa. Sin embargo, esa política fue costosa, ya que la intensificación del conflicto ocasionó un gran número de víctimas entre la población civil y altas tasas de desplazamiento interno. Véase: Grupo de Memoria Histórica (2013), ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad, Bogotá: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral>.

116 Rodríguez, G. P. (2014), “Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos: ¿una misma derecha?”, Revista Nueva Sociedad, 254, p. 84-99 : https://nuso.org/media/articles/downloads/4071_1.pdf.

117 Ibid., p. 453. Para una evaluación socio-económica completa, ver: Escuela Nacional Sindical (ENS) (2010), Balance del gobierno de Alvaro Uribe Vélez. Modelo económico, política laboral, empleo e informalidad: <https://www.colectivodeabogados.org/Modelo-economico-politica-laboral>.

118 Alzate-Vargas, L. F., et al. (2012). “El comercio como plataforma de la política exterior colombiana en la administración de Juan Manuel Santos”, Colombia Internacional, (76), p. 274.

Mientras que la guerrilla se debilitó fuertemente al intensificarse la ofensiva militar y las prácticas contrainsurgentes, el presidente Uribe dejó el cargo con un alto historial de violaciones a los derechos humanos, ejemplificado principalmente por el caso de las “ejecuciones extrajudiciales”, que involucró a funcionarios de alto rango de las fuerzas armadas¹¹⁹.

b. Juan Manuel Santos (2010 - 2018): la subordinación de la paz a los imperativos del desarrollo económico y a las exigencias de una economía globalizada

Mientras continuaba la tendencia establecida en el desarrollo económico y las políticas comerciales, el gobierno de Santos siguió un enfoque diferente hacia la paz. A diferencia de su predecesor y de los sectores dominantes que apoyaban al gobierno de Uribe (una élite predominantemente terrateniente basada en el control regional de las economías de renta), Santos trató de romper el aislamiento político de Colombia en primer lugar, restableciendo las relaciones diplomáticas con sus vecinos andinos, que se habían visto afectados por las acciones militares extraterritoriales de contrainsurgencia en las que había incurrido el gobierno anterior en su lucha contra las guerrillas. También intentó mejorar la imagen internacional de Colombia mediante el establecimiento de alianzas estratégicas y relaciones económicas a través de acuerdos comerciales con economías clave en la región y más allá, con el objetivo adicional de cultivar el apoyo internacional para las negociaciones de paz.

Las negociaciones de paz iniciadas por Santos han sido, con creces, uno de los esfuerzos más serios emprendidos para poner fin a un conflicto de medio siglo de duración arraigado en profundas condiciones socioeconómicas y sociopolíticas del país. Para ello, se comprometió a realizar reformas institucionales clave que podrían apoyar la transición hacia la paz¹²⁰. Sin embargo, siguiendo una marcada tradición liberal, Santos prosiguió la negociación de un acuerdo de paz con las FARC, no sólo con el propósito de sellar un conflicto de medio siglo de duración, sino también, podría decirse, como una forma de aumentar el crecimiento económico y el desarrollo, con la apertura de grandes extensiones de terreno que habían permanecido en la periferia o que habían quedado por fuera de las dinámicas de la acumulación de capital, en parte a causa del conflicto armado¹²¹.

119 Véase: Human Rights Watch (2015), Colombia: Top Brass linked to Extrajudicial Executions : <https://www.hrw.org/news/2015/06/24/colombia-top-brass-linked-extrajudicial-executions>.

120 Una primera señal en este sentido fue la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), que reconoció la existencia de un conflicto armado y sus víctimas, al mismo tiempo que abrió el camino -aunque no explícitamente- a la reforma rural. Posteriormente, las propias negociaciones de paz, que comenzaron en 2012, se basaron en cinco puntos principales: una reforma rural integral, la participación política, la justicia transicional, la terminación del conflicto armado y la cuestión del tráfico ilícito de drogas. Para un análisis actualizado de la aplicación del Acuerdo de Paz, véase: Velásquez, A. V. (2018), Rutas y retos de la implementación del acuerdo de paz, Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

121 Forero, L. F. & Urrea, D. (2016), Territorial Peace and Land Grabbing in Colombia: Concepts of Peace in Dispute, Transnational Institute. Disponible en línea: <https://www.tni.org/en/article/territorial-peace-and-land-grabbing-in-colombia>; Véase también Véase también Rodríguez, G. P. (2014), “Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos : ¿una misma derecha ?”, art. cit. La autora donde se hace un paralelo con la Alianza del Pacífico, que se describe como una “Alianza para el Progreso y la Paz”, demostrando el intrincado vínculo que hace este gobierno del comercio como instrumento para fomentar la paz.

Durante las negociaciones en curso, el Plan Nacional de Desarrollo para los dos mandatos (2010-2018) se articuló en torno a “cinco locomotoras de desarrollo”¹²². La facilitación del comercio y la inversión extranjera seguirían siendo un pilar fundamental de la estrategia de Colombia para internacionalizar su economía¹²³. Otras estrategias sectoriales, articuladas principalmente en torno a la minería y los combustibles fósiles, siguieron profundizando el modelo extractivo. En efecto, la extensión del código minero y la elaboración de nuevos conceptos legales en materia de ordenamiento territorial, institucionalizaron la tendencia a la *reprimarización*. Otras iniciativas, como la de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES), buscaban facilitar la inversión, tanto nacional como extranjera, en proyectos de agricultura industrial¹²⁴. Estas nuevas normas y políticas tienen implicaciones para el comercio, ya que la estructura de las exportaciones de Colombia frente a sus principales socios comerciales es cada vez más dependiente de estos sectores¹²⁵. De hecho, la tendencia respondió también en gran medida al “superciclo de las materias primas” experimentado en la región desde el decenio de 2000, que, posiblemente, alentó aún más la facilitación de las exportaciones y los incentivos para el capital extranjero en los sectores primarios¹²⁶.

Mientras celebraban los esfuerzos de paz, los movimientos sociales y populares presentes en el territorio sostenían el desajuste persistente entre, por una parte, una agenda ambiciosa para consolidar la paz y, por otra, las condiciones y efectos territoriales del modelo económico y social existente. Un desajuste que, en la práctica, podría obstaculizar la implementación del acuerdo¹²⁷. Esto fue visible en las movilizaciones campesinas del 2013, que devinieron en un gran paro nacional reagrupando diversos sectores rurales, étnicos y urbanos en contra del modelo económico

122 Los cinco sectores principales como pilares fundamentales del crecimiento económico serían la infraestructura, la agricultura industrial, la minería, la vivienda y la innovación: Centro de investigaciones para el desarrollo (CID). “Análisis socio-económico de los primeros años del gobierno Santos”. Artículo en línea: http://cid.unal.edu.co/cidnews/index.php?option=com_content&view=article&id=2107.

123 Se puede observar la evolución de los conceptos legales que delimitan las áreas mineras, tal como se introducen desde los “Proyectos de Interés Nacional y Estratégico” (PINES), la creación de las “áreas estratégicas mineras” y su extensión a las “áreas reservadas para el desarrollo del complejo minero-energético”, que se referían a la asignación de más de 20 millones de hectáreas a las operaciones mineras sin previa consulta con las entidades territoriales, los municipios y las poblaciones que viven en estos territorios. Véase: Revelo Bautista, A. J., Plazas Mendieta, L. (2017), Tensiones entre la política extractivista y la restitución de tierras y los derechos territoriales, Bogotá, Movice, p. 25-27.

124 *Ibíd.*

125 Para una visión general de las relaciones comerciales entre la UE y América Latina, véase el estudio por Muller, G., Wouters, J., Defraigne, J.-C., Santander, S., Raube, K., European Parliament Directorate-General for External Policies (2017), The EU-Latin American Strategic Partnership: State of Play and Ways Forward: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/2017/578028/EXPO_STU\(2017\)578028_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/2017/578028/EXPO_STU(2017)578028_EN.pdf) y para un estudio más específico de la evolución del comercio y la inversión en el marco del acuerdo, véase: Parlamento Europeo (2018), Trade Agreement between the European Union and Colombia and Peru. European Implementation Assessment Study, Bruselas, European Parliamentary Research Service: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621834/EPRS_STU\(2018\)621834_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621834/EPRS_STU(2018)621834_EN.pdf).

126 Forero, L. F. & Urrea, D. (2016), Territorial Peace and Land Grabbing in Colombia: Concepts of Peace in Dispute, op. cit..

127 Sobre el concepto de ‘paz territorial’ véase: Cogua, A., Corredor, M.-C., Acero, C. (2017), “Proceso de paz de La Habana. Apuestas constituyentes y destituyentes”, en Jiménez Martín, C., Rubio Moreno, S., Puello-Socarrás, J.-F. (eds.) Poder(es) en movimiento(s). Procesos y dinámicas (re)constituyentes en Colombia durante el siglo XXI, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, p. 231-293.

imperante¹²⁸. A pesar de que las reivindicaciones desbordaban el contexto de las negociaciones de paz, estas hacían hincapié igualmente en que los objetivos económicos del gobierno eran incompatibles con las transformaciones estructurales que, aunque fueran mínimas, el acuerdo de paz pretendía mejorar. Al mismo tiempo, se resaltaba que las políticas económicas y comerciales actuales plantean riesgos para la restitución de tierras y los esfuerzos de reforma rural, al tiempo que aumentan el riesgo de conflictos en torno al acceso, uso y control de la tierra y los bienes comunes naturales¹²⁹.

Hacia un Acuerdo comercial multipartes entre la Unión Europea, Colombia y Perú

Las relaciones comerciales entre la UE y América Latina se rigen por acuerdos más amplios, en particular, el marco de la “asociación estratégica” interregional de la UE adoptada en la Cumbre de Río de 1999. Esta estrategia se basó en un diálogo interregional con tres grandes bloques regionales de América Latina (la Comunidad Andina de Naciones (CAN), América Central (SICA) y el Mercosur) basado en los pilares siguientes: comercio, diálogo político y cooperación, y apoyo técnico, financiero e institucional para fomentar la integración regional¹³⁰. Estos pilares constituirán la base del acuerdo de asociación con la CAN en la Cumbre de Viena de 2006. Sin embargo, a medida que la CAN se desarticuló en 2008, cuando Ecuador y Bolivia abandonaron las negociaciones, una agenda más estrecha centrada en cuestiones relacionadas con el comercio allanaría el camino hacia un acuerdo comercial multipartidario.

Dos elementos principales explican el cambio de un componente de desarrollo regional a relaciones bilaterales centradas en el comercio. Por un lado, se había concluido un proceso paralelo de negociación de un acuerdo comercial entre Estados Unidos, Colombia y Perú, respectivamente. En el contexto de su estrategia de política comercial “Una Europa Global” de 2006, las presiones competitivas para evitar una “desviación del comercio” que marginaría a los exportadores de la UE y a las empresas de la UE del acceso a estos mercados, especialmente en el sector de los servicios, influyeron en la evolución hacia una agenda bilateral. Por otro lado, la cooperación económica y al desarrollo establecida previamente con los países de la CAN a través de las disposiciones de “trato preferencial” bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP+) fue eliminada para Colombia y Perú al inicio de las negociaciones de los acuerdos comerciales¹³¹. Este mecanismo

128 Archila, M. (2017), “Accords de paix et nouveau cycle de luttes sociales”, *Alternatives Sud*, Bruselas, CETRI, 24(4), p. 57-63.

129 Revelo Bautista, A. J., Plazas Mendieta, L. (2017), Tensiones entre la política extractivista y la restitución de tierras y los derechos territoriales, op. cit.

130 Quenan, C. et Santiso J. (2007), “L’Europe et l’Amérique Latine”, en Institut français des relations internationales (IFRI), *Rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies (RAMSES)*, Paris, Dunod, p. 157.

131 Santander, S. (2008), *Le régionalisme sud-américain, l’Union Européenne et les États-Unis*, Collection IEE, Bruselas, ULB, p. 207.

concedía un acceso preferencial al mercado de la UE para productos específicos¹³². Para mantener el acceso preferencial al mercado, un tratado bilateral parecía la solución, pero era necesario garantizar la reciprocidad mutua.

El tratado es posiblemente un “acuerdos de nueva generación”, dado que incluye ciertas “Temas OMC-plus”, tales como la contratación pública y la política de competencia y las salvaguardias relativas a los derechos de propiedad intelectual, la protección de la biodiversidad, los animales, las plantas y los conocimientos tradicionales relacionados¹³³. Aunque no contiene un capítulo sobre inversión, como la mayoría de los “acuerdos de nueva generación”, este contempla una amplia liberalización de la cuenta de capital, así como la liberalización de una larga lista de servicios financieros. Además, en el espíritu del mandato del Tratado de Lisboa, el acuerdo incluye disposiciones más amplias, incluida la cláusula de “elementos esenciales” o de derechos humanos (art. 1), el desarme y la no proliferación de armas de destrucción masiva (art. 2), y disposiciones relativas al medio ambiente (capítulo 2 del título VII sobre propiedad intelectual). Los acuerdos comerciales UE-Colombia y Perú y UE-Corea del Sur son los primeros en contener un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible (título IX).

Las negociaciones del acuerdo de libre comercio multipartito concluyeron durante la Cumbre América Latina, el Caribe y la Unión Europea (EU-LAC) en Madrid, en 2010. El acuerdo se firmó entre las partes en junio de 2012 y se incorporó provisionalmente un año después, en 2013. Como “acuerdo mixto”, todos los Estados miembros de la UE deben ratificar el acuerdo antes de que entre plenamente en vigor. Todavía hoy, Bélgica¹³⁴, en particular, el Parlamento de Bruselas, tiene que ratificar el acuerdo. El Congreso colombiano ratificó el acuerdo en junio de 2013 y emitió un decreto (Decreto 1513 del 15 de julio de 2013) para implementar provisionalmente el acuerdo. El acuerdo sólo entrará en vigor oficialmente tras ser examinado por el Tribunal Constitucional. Hasta la fecha, la decisión sigue estando pendiente.

Acuerdos de comercio y derechos humanos: opiniones controvertidas, actores y estrategias

Como se ha visto anteriormente, la economía política del comercio internacional se ha vuelto más compleja. La creciente oposición social a los acuerdos de libre comercio suscita cada vez más preocupación en cuanto a la autonomía de los gobiernos nacionales, su espacio político y el efecto a largo plazo en las instituciones democráticas. Estas preocupaciones también se enmarcan a

¹³² Ibid.

¹³³ Comisión Europea (2012), Acuerdo comercial entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra. Diario Oficial de la Unión Europea, (L354) UE/CO/PE: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2012:354:FULL&from=EN>.

¹³⁴ Dada la naturaleza “mixta” de este acuerdo, todos los Parlamentos de cada Estado miembro deben votar a favor o en contra. Tanto el Parlamento de Valonia como el de Flandes han votado a favor del acuerdo. Corresponde al Parlamento de Bruselas adoptar finalmente una posición.

menudo en relación con los posibles efectos sobre los derechos e intereses de las personas y las comunidades¹³⁵.

En esta sección, teniendo como base una serie de entrevistas realizadas entre octubre y noviembre de 2018 con diversos actores, tanto dentro de las instituciones europeas como de la sociedad civil, analizaremos cómo los diferentes actores utilizaron el marco de los derechos humanos durante el proceso de negociación y las alianzas desarrolladas para elaborar el acuerdo según sus preferencias. Al considerar el entorno institucional y las oportunidades que ofrece, nos centraremos en la relación entre los sindicatos y las ONG de derechos humanos, principalmente en las estrategias de defensa y movilización en torno a este acuerdo, en su relación con los diferentes miembros del parlamento (MPE) de los partidos políticos europeos.

Acción organizada: actores y estrategias

a. Los sindicatos europeos y colombianos

Los sindicatos colombianos, en particular aquellos reagrupados por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), ya se habían organizado y movilizado en el contexto del acuerdo comercial entre Estados Unidos y Colombia, desde 2004, el cual fue ratificado en 2007. De manera similar a las preocupaciones que se expresarían durante años posteriores en el contexto de la UE, la violencia contra los miembros de los sindicatos en Colombia, y un mayor enfoque en los derechos y normas laborales, fueron los reclamos clave. La Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Confederación Sindical Internacional (CSI) apoyaron estas afirmaciones críticas. La preocupación de los sindicatos en relación con un acuerdo de este tipo podría reforzar estas tendencias históricas¹³⁶. También se expresaron preocupaciones socioeconómicas relacionadas con el mercado laboral, las tendencias crecientes del empleo informal y la frágil protección social. Se enviaron varias cartas expresando solidaridad y apoyo con el movimiento sindical en Colombia, argumentando la necesidad de que el cumplimiento de los derechos laborales internacionales y las normas o medidas de condicionalidad formen parte de este acuerdo. Estas acciones culminaron en una declaración pertinente de la que se hicieron eco la CES y la CSI y que fue firmada por más de 300 sindicatos y ONG, en la que se expresaba que, en última instancia, los acuerdos “no incluyen mecanismos eficaces que condicionen las preferencias comerciales a la aplicación adecuada de los derechos humanos, ni tampoco mecanismos funcionales de sanción comercial para hacer frente a las violaciones”¹³⁷.

135 Bohnenberger, F. & Joerges, C. (2018), “A Conflicts-Law Response to the Precarious Legitimacy of Transnational trade Governance”, art. cit., p. 37.

136 Rettberg, A., De Lombaerde, P., Rodríguez Lizarazo L. & Riomalo, J.-F. (2014), “Rights, Free Trade, and Politics: the Strategic Use of Rights Discourse”, art. cit., p. 147-150.

137 Enlazando Alternativas – Red Birregional UE – ALC (2010), “No a la ratificación de los Acuerdos negociados por la Unión Europea con Centroamérica, Colombia y Perú. Manifiesto de Organizaciones, Redes y Movimientos Sociales de América Central, Región Andina y Europa”: <http://www.enlazandoalternativas.org/spipd738.html?article867>.

b. Redes europeas y colombianas de derechos humanos

Las ONG de derechos humanos, tanto en Europa como en Colombia, participaron en una red birregional “Enlazando Alternativas” (2007) para movimientos sociales y sociedad civil de la UE y América Latina como plataforma para hacer un seguimiento detallado a las políticas de comercio e inversión de la UE en la región. En mayo de 2010, se lanzó una campaña con el objetivo de suspender el acuerdo entre la UE-Colombia y Perú¹³⁸. La campaña hizo un llamado a la acción participativa y solidaria entre movimientos y organizaciones para proponer alternativas en las que los derechos sociales, económicos, culturales, laborales y ambientales sean respetados y aplicados. Además, en cuanto a la situación colombiana, las organizaciones de la sociedad civil argumentaron que la UE estaría legitimando el largo historial de violaciones de derechos humanos del país en el contexto de su actual conflicto armado. Las organizaciones de derechos humanos más representativas se encontraban reagrupadas en la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD), la Red contra el Libre Comercio (RECALCA) y la Escuela Nacional Sindical (ENS). Su posición y participación en acciones de defensa fueron coordinadas y expresadas principalmente a través de la Oficina Internacional de los Derechos Humanos Acción Colombia (OIDHACO). Otras organizaciones de la sociedad civil involucradas a nivel de la UE fueron la red Seattle-to-Brussels y el Grupo Sur.

El trabajo de incidencia incluía visitas parlamentarias de ONG colombianas y europeas con eurodiputados aliados, con el fin de identificar a los eurodiputados de los Grupos Socialistas y Demócratas (S&D) y Liberal (ADLE) que estuvieran dispuestos a seguir más de cerca este acuerdo, a hablar de los riesgos y de exigir que se cumplan las condiciones y los compromisos adquiridos por la UE en materia de derechos humanos y desarrollo sostenible. Se hicieron esfuerzos de acercamiento y discusión con los eurodiputados a favor del comercio, pero los argumentos presentados por la coalición de la sociedad civil fueron enfrentados con resistencia, ya que fueron considerados “contra el comercio” o ideológicamente sesgados¹³⁹ por algunos eurodiputados. Otras iniciativas incluyeron la preparación de una serie de visitas parlamentarias o misiones de observación a Colombia y Perú en torno a estos temas. Varios eurodiputados expresaron su preocupación a la Comisión Europea en relación con las violaciones de los derechos humanos en Colombia, a lo que se sumó un grupo multipartidario de eurodiputados que visitaron Colombia y enviaron una carta conjunta en 2010 sobre la falta de acción y de medidas para hacer frente a la situación de los derechos humanos¹⁴⁰.

138 Enlazando Alternativas – Red Birregional UE – ALC (2009), Campaña de la sociedad civil contra el Tratado de Libre Comercio UE-Colombia y Perú, véase: <http://www.enlazandoalternativas.org/spip7e7c.html?rubrique79>.

139 Entrevista con el antiguo coordinador de incidencia en la Oficina Internacional por los Derechos Humanos - Acción Colombia (OIDHACO) y el consejero político de la coalición GUE/NGL para la Comisión de Comercio Internacional (INTA), octubre de 2018.

140 Enlazando Alternativas – Red Birregional UE – ALC (2010), Declaración conjunta de los eurodiputados sobre el Tratado de Libre Comercio UE-Colombia, 9 de diciembre de 2010, véase: <http://www.enlazandoalternativas.org/spip01da.html?article953>.

La construcción de un marco basado en los derechos: derechos humanos, derechos laborales y medio ambiente

Inicialmente, la oposición al acuerdo y el llamado a los derechos humanos fueron apoyados en el contexto de un conflicto armado interno en curso en Colombia y su manifestación en tres áreas particulares: (1) intimidación y violencia contra los sindicatos; (2) desplazamiento forzado y (3) desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales¹⁴¹. Las reivindicaciones de derechos humanos en torno a estas cuestiones se manifestaron al comienzo de las negociaciones en 2007, y apelaron a la coherencia normativa de la UE, que parecía empeñarse en concluir un acuerdo comercial a pesar de las abundantes pruebas de violaciones de los derechos humanos perpetradas por un conjunto diverso de actores, incluido el propio Estado colombiano. Así pues, la firma de un acuerdo comercial mientras seguía en curso un conflicto armado interno, parecía contradictorio. Esto contribuyó a una especie de “masa crítica contra el acuerdo”¹⁴². Políticamente, el descontento en relación con el gobierno de línea dura del presidente Álvaro Uribe, alimentó la postura crítica frente al acuerdo¹⁴³.

La referencia hecha sobre la violación de los derechos sindicales y el llamado a hacer explícito el respeto a las normas laborales se apoyó en gran medida en las cláusulas ya existentes, inclusive en el propio acuerdo. La violación de los derechos laborales fue un marco estratégico para la acción colectiva desde el principio. Su objetivo era vincular las luchas sindicales en Colombia con las que experimentan los sindicatos europeos e internacionales a través de la solidaridad internacional. Más aún, la movilización de este marco pudo haber sido motivado por la lectura de que los partidos europeos de centroizquierda y de izquierda, cuya base estaba compuesta o es cercana de los sindicatos, podrían mantenerse firmes en cuanto a los derechos y estándares laborales del otro lado del Atlántico¹⁴⁴.

La campaña de 2010 contra el acuerdo resaltó en la violencia persistente contra los trabajadores y los sindicatos y en la falta de salvaguardias para el trabajo digno. Sin embargo, para los observadores de las negociaciones, la campaña activista que buscaría hacer explícito el respeto y cumplimiento de las normas laborales no cuestionaba suficientemente las premisas neoliberales fundamentales del acuerdo comercial. Si el objetivo era vetar o suspender el acuerdo, la solución de aumentar el cumplimiento de las normas laborales y de derechos humanos no sería más que una “medida de fachada”, ya que se podría esperar poca aplicación en nombre de las partes negociadoras¹⁴⁵.

141 Cf. anexo.

142 Entrevista con el administrador de la secretaría de la Comisión de Comercio Internacional (INTA), diciembre de 2018.

143 Entrevista con el asesor político de la coalición GUE-NGL en la Comisión Comercio Internacional (INTA), octubre de 2018.

144 Entrevista con el antiguo coordinador de incidencia de ODHACO. La campaña convocó a varias ONG de Bélgica, incluyendo a la CNCD 11 11 11, Grupo Sur, Transnational Institute (Amsterdam), entre otras.

145 Entrevista con la asesora política del Partido Verde EFA en la Comisión de Comercio Internacional (INTA), octubre de 2018.

Otras preocupaciones en relación con las repercusiones económicas para sectores específicos, fueron también expresadas: 1) La liberalización del comercio disminuiría los ingresos fiscales y socavaría los sectores agrícolas; 2) La liberalización del sector de los servicios, y del sector financiero en particular, afectaría a los servicios públicos, ya que se fomentaría la privatización, se reduciría la capacidad de regular las corrientes financieras y también disminuiría la vigilancia de las corrientes financieras ilícitas¹⁴⁶; 3) La liberalización de la contratación pública reduciría la importante capacidad del gobierno para apoyar el surgimiento de las pequeñas y medianas empresas¹⁴⁷.

Discutir en torno a estas líneas dio lugar simultáneamente a otro conjunto de demandas basadas en los derechos que se derivan de los posibles impactos sociales y ambientales del acuerdo en sectores y comunidades específicas. Estas alegaciones también se centraban en el modelo de desarrollo económico que estos acuerdos comerciales fomentarían en medio de profundas desigualdades socioeconómicas, y cómo éstas interactuaban con las condiciones territoriales del conflicto armado y otras formas de violencia¹⁴⁸. Por ejemplo, los efectos previstos del aumento de la inversión en las zonas mineras y los monocultivos destinados a la producción de biocombustibles articulaban las reivindicaciones en torno a los derechos de las comunidades campesinas y étnicas a la tierra, al territorio y a su libre determinación que se derivan del Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas. Este convenio requiere una consulta previa, libre e informada, y se moviliza cada vez más en contextos de crecientes riesgos de acaparamiento de tierras y desplazamiento de comunidades en ‘nombre del desarrollo’.

Herramientas y oportunidades de acción política

Una de las principales oportunidades de acceso institucional fue permitida por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, que dio al Parlamento Europeo el mandato de observar la política comercial de la UE. La ampliación de las competencias en materia de comercio al Parlamento Europeo, según algunos, hace que los procesos de negociación de acuerdos comerciales sean más transparentes: el Parlamento puede desempeñar un papel de supervisión, permitiendo que los parlamentos nacionales expresen sus puntos de vista y que los ciudadanos y otros agentes diversos que movilizan intereses diferentes puedan influir en las negociaciones¹⁴⁹.

146 Vander Stichele, M. (2012), Free Trade Agreement EU – Colombia and Peru: Deregulation, Illicit Financial Flows and Money Laundering, Bruselas, SOMO-GUE/NGL, p. 3–22.

147 Transnational Institute (2011), “Time for Europe to Put Values and Human Rights above Commercial Advantage”, in Policy Brief: Why EU-Colombia/Peru Free Trade Agreements should not be ratified, p. 4, véase: https://www.tni.org/files/download/eu-colombia-peru-fta_policy_brief-eu.pdf.

148 Véase: Ulloa, A., Coronado, S. (2016), “Territorios, estado y actores sociales, derechos y conflictos socioambientales en contextos extractivistas: aportes para el pos-acuerdo” en Ulloa, A., Coronado, S. (eds.) Extractivismos y posconflicto en Colombia. Retos para la paz territorial, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia–CINEP, p. 23–58.

149 Gstöl, S. & Hanf, D. (2014). “The EU’s Post-Lisbon Free Trade Agreements: Commercial Interests in a Changing Constitutional Context”, art. cit., p. 739. Véase también: Van den Putte, L., De Ville, F. & Orbie, J. (2015), “The European Parliament as an International Actor in Trade: From Power to Impact” en S. Stavridis, S. & Irrera D. (eds.), The European Parliament and its International Relations, Abingdon, Routledge, p. 52–69.

En el Parlamento Europeo, es obligación de la Comisión de Comercio Internacional (INTA), en particular, supervisar las negociaciones comerciales internacionales. La Comisión Europea debe informar periódicamente al Comité. El propio Comité puede informar a la Comisión Europea a través de recomendaciones, informes de visitas parlamentarias a los países o visitas de delegaciones nacionales a los miembros de la comisión y debates parlamentarios. Debido a la creciente naturaleza transversal de los posibles impactos comerciales, también se convoca al Comité de Derechos Humanos (DROI) y al Comité de Medio Ambiente (ENVI).

En este contexto específico, se observaron tres bloques políticos principales en términos de su posición general con respecto al libre comercio y, en particular, con respecto a este acuerdo comercial específico:

- a la derecha del espectro político, el partido tradicionalmente a favor de las empresas y del libre comercio, el Partido Popular Europeo (PPE);
- en el centro-derecha y en el centro-izquierda del espectro político, se ubican principalmente el Grupo Liberal (ADLE) y el Grupo de los Socialistas y Demócratas (S&D). Para los liberales, si bien a menudo se expresan a favor del respeto de los derechos humanos, algunos observan que reconocen más fácilmente los derechos humanos de primera generación (derechos humanos civiles y políticos) que los derechos humanos de segunda y tercera generación (derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales). Para ambas partes, en general, los acuerdos de libre comercio se consideran a menudo favorables a las economías europeas y a los países socios. Los eurodiputados del Grupo S&D con circunscripciones nacionales más cercanas a los sindicatos tienden a oponerse o a expresar críticas al acuerdo. En ese momento, el partido del S&D estaba dividido en la materia de los principios de condicionalidad – en términos de derechos humanos, normas laborales y desarrollo sostenible – antes de la ratificación del tratado con Colombia y Perú, o para presionar a favor de mejoras después de la ratificación¹⁵⁰;
- en sectores del centro-izquierda, el grupo de los Verdes y, en la izquierda, el grupo GUE-NGL, que son grupos minoritarios en el parlamento, presentaron críticas muy fuertes sobre los acuerdos comerciales y la políticas globales de la UE en materias de comercio y de inversión.

Para los eurodiputados del S&D y de los Verdes entrevistados, los eurodiputados españoles del PPE y sus estrechos vínculos con el gobierno colombiano, moldearon en gran medida el equilibrio de fuerzas en torno a este acuerdo en el Parlamento. Del mismo modo, en el contexto de la internacionalización de las empresas españolas y de las inversiones y adquisiciones en sectores de servicios clave (mercados financieros, agua, electricidad y telecomunicaciones), los intereses económicos también parecen haber influido en su posición¹⁵¹. Sin

150 Entrevista con la diputada europea para el Partido de los Socialistas & Demócratas (S&D), noviembre de 2018.

151 Ramiro, P. (2007) "La expansión de las multinacionales españolas en América Latina", Revista Pueblos, (43), Bilbao, Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL), p. 4-7.

embargo, décadas de conflicto armado y fuertes evidencias de importantes violaciones de los derechos humanos – ataques recurrentes a sindicalistas y asesinatos extrajudiciales, particularmente en el marco del plan de “Seguridad democrática” – evidenciaron que no era una situación sostenible. La postura y resolución del Presidente Santos de lograr un Acuerdo de Paz con las FARC, también muy impulsado por intereses económicos, fue acogida con agrado, ya que se creía que el acuerdo era beneficioso para el acuerdo de paz y el postconflicto desde el punto de vista económico¹⁵².

Ante este panorama, para algunos sectores del S&D, los Verdes y el GUE, así como para las redes de derechos humanos de la sociedad civil, estaba claro que se llegaría a la firma el acuerdo comercial. Las estrategias adoptadas fueron evolucionando hacia exigir condiciones, abogando por reglas vinculantes en materia de derechos humanos, normas laborales y de desarrollo sostenible, haciendo a la UE responsable ante su retórica de “coherencia política” y respeto por los derechos humanos. Además, también se fijó como objetivo implicar a los parlamentos nacionales en el debate, sobre la base de que estos acuerdos deben abrirse a un debate a escala europea y al control de los parlamentos nacionales¹⁵³.

Los argumentos para declarar este acuerdo “mixto” se basaban en la observación de que el acuerdo contenía disposiciones que no forman parte únicamente de la política comercial común. La cláusula democrática (artículo 1), el desarme y la no proliferación de armas de destrucción masiva (artículo 2) y las disposiciones relativas al medio ambiente (capítulo 2 del título VII sobre propiedad intelectual) se consideraron parte de los objetivos más amplios de la acción exterior de la UE. La inclusión de estas cláusulas, por lo tanto, proporcionó la base jurídica para que el acuerdo se considerara de “naturaleza mixta”. También se expresaron argumentos que se referían a la agenda de gran alcance de este acuerdo, en relación con los temas de la OMC-plus, en los que se pedía una mayor competencia del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales¹⁵⁴. Finalmente, el Consejo Europeo decidió rechazar el enfoque de la Comisión refiriéndose a la competencia exclusiva de la UE sobre este acuerdo, lo que condujo a su aplicación provisional, mientras que los parlamentos nacionales ratifican el acuerdo¹⁵⁵.

La creciente controversia en torno a este acuerdo llevó al entonces presidente del Parlamento Europeo, Bernd Lange (eurodiputado del S&D) a proponer que Colombia y Perú redactaran una Hoja de

152 Basado en las entrevistas con la asesora política del Partido Verde EFA en la Comisión INTA y la diputada europea para el Partido S&D.

153 Entrevista con la diputada europea para el Partido S&D, noviembre de 2018.

154 Transnational Institute (2011), Time for Europe to put values and human rights above commercial advantage, op. cit.

155 Los eurodiputados alemanes y británicos, en particular del S&D y de los bloques verdes, insistieron en que el Bundestag alemán y el Parlamento del Reino Unido tienen derecho a evaluar y ratificar el TLC UE-Colombia y Perú, basándose en el argumento de que el acuerdo “en lugar de tratar exclusivamente de la política comercial, también aborda cuestiones relacionadas con la política estructural, constitucional y de derechos humanos”. Transnational Institute (2011), art. cit. p. 2

Ruta (Resolución 2628 de 2012 del Parlamento Europeo)¹⁵⁶ para promover sus compromisos sobre la aplicación de las disposiciones del acuerdo relativas a los derechos laborales y el desarrollo sostenible. Aunque esto hizo que la mayoría del Grupo S&D aceptara la firma de este acuerdo, voces críticas expresaron que este requisito no era más que una *fachada*, ya que no contenía disposiciones para un seguimiento sistemático de la aplicación y la presentación de informes por parte de los gobiernos. La Comisión no aceptó quedar vinculada por la Hoja de Ruta, que en última instancia se interpretó en el sentido de que la tenía sus intereses fijados exclusivamente en objetivos comerciales¹⁵⁷.

En general, la campaña de la sociedad civil experimentó retrocesos, en particular por varias razones. En primer lugar, era difícil movilizar la opinión de los ciudadanos europeos, dado que era difícil mostrar cómo este acuerdo específico afectaría sus vidas personales. Esto repercutió en la posición de los eurodiputados, ya que las voces críticas seguían siendo minoritarias. La Comisión sólo cambiaría ante la amenaza de veto del Parlamento Europeo, pero a pesar de una cierta ‘masa crítica’ de preocupaciones relacionadas con la situación de los derechos humanos en ambos países, estaba claro que el acuerdo debería ser aprobado¹⁵⁸. En segundo lugar, mientras que algunos argumentarían que los sindicatos europeos se pronunciaron con fuerza fuera y dentro del Parlamento Europeo sobre los posibles efectos de este acuerdo sobre los derechos laborales y el empleo en Colombia, otros expresaron dificultades para movilizarlos aún más. Para algunas redes de derechos humanos movilizadas contra este acuerdo, “fue muy difícil mostrarles a los sindicatos europeos cómo se verían directamente afectados por este acuerdo comercial”¹⁵⁹.

Además, tanto dentro de la coalición de movimientos de la sociedad civil, como dentro de la sociedad civil colombiana, parecía que la fuerza y el interés por el acuerdo comercial con la UE se desvanecían, ya que varios sindicatos y redes de derechos humanos habían invertido energía en la lucha contra el acuerdo comercial con Estados Unidos. Esto debilitó algunas de las iniciativas emprendidas para oponerse a este acuerdo. Finalmente, el contexto de la crisis financiera de 2008-2009, y la reducción de la ayuda para la cooperación al desarrollo en la misma, dejó a muchas organizaciones de derechos humanos y redes de movimientos con una capacidad operativa limitada para avanzar en la causa¹⁶⁰.

A pesar de lo que se recibió como un fracaso en nombre de la campaña de la sociedad civil y de

156 Parlamento Europeo (2012), Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de junio de 2012, sobre el Acuerdo comercial de la UE con Colombia y Perú, Diario Oficial de la Unión Europea (2012/2628(RSP)): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IP0249&from=ES>.

157 De la entrevista con la diputada europea para el Partido S&D, noviembre de 2018.

158 Además, el contexto de las negociaciones del acuerdo de paz en Colombia cambió la percepción al considerar que el acuerdo comercial sería beneficioso para la paz y el desarrollo económico. Como presidente del Parlamento de la UE en aquel momento, Bernd Lange (S&D) estaba deseoso de entablar relaciones con los países latinoamericanos. A partir de las entrevistas con la diputada europea para el Partido S&D y el entonces asesor de la Comisión INTA del presidente del Parlamento Europeo.

159 Entrevista con el antiguo coordinador de incidencia de ODHACO, noviembre de 2018.

160 De la entrevista con la asesora política del Partido Verde EFA.

las organizaciones de derechos humanos, los eurodiputados entrevistados parecieron sugerir que se había sentado un precedente en términos de plantear el debate sobre el papel del Parlamento Europeo en la política comercial de la UE, al exponer sus “derechos de escrutinio” durante las fases de negociación y aplicación. Esto también trajo a colación el debate sobre el capítulo de “Comercio y desarrollo sostenible” en los acuerdos de libre comercio, la aplicabilidad de las sanciones en caso de incumplimiento de dichos capítulos, lo que también se está debatiendo en la Comisión Europea¹⁶¹.

Conclusión

Las cuestiones relacionadas con la regulación del comercio y la inversión tienen una larga historia, pero se han convertido en un importante desafío político y jurídico en las últimas décadas. El debate se limita a menudo a la formulación de respuestas normativas e institucionales, como, por ejemplo, hacer que las cláusulas sobre derechos humanos y desarrollo sostenible sean aplicables y estén sujetas a un sistema de solución de controversias. Al considerar los usos sociales del discurso de los derechos humanos, nos propusimos más bien descubrir las formas en que los marcos de derechos constituyen y catalizan la acción colectiva, con el fin de dar forma al contenido de estos acuerdos, teniendo en cuenta múltiples actores y estrategias.

Observar el desarrollo de la negociación desde la perspectiva de los actores involucrados, y desde el marco conceptual crítico de las *movilizaciones legales* (*legal mobilisations studies*) en la acción colectiva, nos permitió comprender mejor las complejas interacciones, el potencial y los límites del discurso de derechos humanos para influir en los cambios políticos o jurídicos sustanciales. En este caso, la formulación en términos de derechos humanos permitió *nombrar los prejuicios, identificar causas y responsable, al igual que reclamar sanciones o reparaciones*, es decir, hizo inteligible un cierto número de factores determinantes. En ocasiones, se ha utilizado como instrumento en estrategias concretas que acompañaron a la movilización social.

Más concretamente, el marco de los derechos humanos sirvió principalmente para crear una plataforma común y mejorar la formación de coaliciones, reuniendo a diversos actores, que están situados en diferentes espacios geográficos. Aunque se presentaron demandas más amplias – por ejemplo, en torno a los derechos culturales de las poblaciones indígenas –, las demandas en torno a la violación de los derechos de los trabajadores y los sindicatos resona-

161 Otros miembros del parlamento expresaron que a pesar del desafío de abordar los principales temas que este acuerdo planteaba, y los riesgos percibidos tanto en términos económicos como humanos, el acuerdo comercial UE-Colombia y Perú ha sido influyente a la hora de poner en relevancia el vínculo entre comercio y desarrollo sostenible. Una reciente visita parlamentaria al país, según la diputada europea para el partido S&D, fue fructífera para elaborar las propuestas de cláusulas sociales y políticas más firmes y aplicables. Esto también se ve favorecido por el creciente contexto político en el que han evolucionado los principales acuerdos comerciales de la UE en los últimos años (a saber, en torno al CETA y el TTIP).

ron de manera más convincente, al menos al principio, dentro del Parlamento Europeo, y en particular con los partidos y los miembros de los partidos con fuerte arraigo en los sindicatos. Los derechos de los trabajadores no solo desempeñaron un papel estratégico : desde el punto de vista de la incidencia, también a contribuyó a *abrir* oportunidades políticas. También es importante mencionar que la participación del Parlamento Europeo en la política comercial proporcionó otra oportunidad política para canalizar y ampliar las demandas. Por otro lado, también enfrentó a los actores a las luchas de poder propias de la dinámica parlamentaria y a las posiciones discrepantes sobre los temas en juego en este acuerdo en particular.

Sin embargo, no ha habido cambios importantes en términos del contenido del acuerdo. Podría decirse que la eficacia de las estrategias aplicadas está condicionada en gran medida por la naturaleza de los actores y los límites dentro de los cuales se moviliza el discurso de los derechos humanos. De hecho, las estrategias eran en su mayoría institucionales, es decir, dirigidas a las instituciones de la UE, y los miembros de la sociedad civil expresaron su dificultad para movilizar a los ciudadanos europeos en torno a esta cuestión. También se puede destacar que las acciones en Bruselas fueron llevadas a cabo en su mayoría por organizaciones de la sociedad civil, a saber, ONG de derechos humanos y redes de sindicatos europeos. Esto plantea la cuestión del papel de los expertos¹⁶², como mediadores entre los movimientos, las organizaciones y las comunidades a nivel local y las instituciones internacionales. Un elemento que podría estudiarse en mayor profundidad.

No obstante, más allá de la efectividad de las acciones de los actores estudiados en el presente trabajo, lo que esta investigación ha mostrado es que los *derechos humanos* (entendidos como prácticas y movilizados dentro de escenarios específicos) contribuyen, como en este caso, a resaltar la *importancia política* de los acuerdos de comercio e inversión y los riesgos que los patrones actuales de acumulación de capital a nivel mundial tienen sobre las condiciones sociales, culturales y ambientales. No sólo en los países del Sur, sino también en general. Paralelamente, también sostiene que el intento de incluir objetivos o cláusulas de derechos humanos, laborales o de desarrollo sostenible, si bien es importante, es insuficiente para cuestionar un determinado paradigma económico y político – en este caso, la liberalización profunda alimentada por un “fundamentalismo de mercado”. Tales medidas pueden más bien añadir una fachada de legitimidad a tales acuerdos, pero no los deshacen. De hecho, en las demandas se pedía constantemente la aplicación de los mecanismos de derechos humanos existentes, en contraposición a demandas políticas más radicales¹⁶³. A nivel institucional, la UE parece haber aprovechado su reputación y el “mito político cuidadosamente construido”, a través de la valoración los derechos humanos, para promover objetivos comerciales

162 Ver el papel de los “traductores” que están “limitados por el discurso de los derechos humanos y por los significados culturales de la situación en la que trabajan”. Merry, S. E. (2006). “Transnational human rights and local activism: mapping the middle”, *American Anthropologist*, 108(1), 38–51

163 Esto podría ser analizado más a fondo sobre la base de lo que Neil Stammers llama la “paradoja de la institucionalización” en la movilización por los derechos humanos. Véase: Stammers, N. (2015). Human rights and social movements: theoretical perspectives. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 73(2), 67 – 89.

más competitivos, basados en el libre comercio¹⁶⁴.

En el caso de Colombia, que fue el centro de nuestra investigación, es evidente que la inclusión de cláusulas y capítulos sobre derechos humanos no ha logrado limitar los posibles impactos derivados del acuerdo, lo que fortalece potencialmente un modelo de desarrollo económico depredador. A pesar de las pruebas existentes de los riesgos actuales para los derechos humanos, los derechos laborales y la degradación del medio ambiente, no se han considerado suspensiones ni sanciones con respecto a la situación general, incluso en el contexto posterior del acuerdo de la paz¹⁶⁵. En cambio, podemos afirmar que el acuerdo comercial con la UE ha jugado un papel legitimador a favor del gobierno colombiano, antes de ser presentado como un instrumento clave para apoyar la paz, a través de la narrativa del crecimiento económico y del desarrollo. Tal perspectiva sigue siendo cuestionable, sin embargo, dada la profundidad de los conflictos sociales y ambientales que afectan y cuestionan, hoy, la estrategia de desarrollo que persigue el país.

164 Velluti, S. (2016), art. cit., p. 43. También argumentado por Van den Putte et al (2017) sobre la base de la observación de que los mecanismos de consulta de la sociedad civil para dar seguimiento a las disposiciones sobre derechos humanos, trabajo y desarrollo sostenible previstas en los “acuerdos de nueva generación” tienen un alcance y unos recursos limitados, son de naturaleza consultiva y tienden a reforzar las asimetrías entre los representantes del sector privado y la sociedad civil. Véase también: Cross, C. (2017). “Legitimising an Unsustainable Approach to Trade: A discussion paper on sustainable development provision in EU Free Trade Agreements”, Berlín, PowerShift, p. 1-8.

165 Desde 2016, más de 300 líderes sociales y comunitarios, activistas de derechos humanos y ambientales han sido asesinados, se han reportado nuevos casos de desplazamiento interno en las regiones del sur debido a la reconfiguración del conflicto que involucra a grupos paramilitares reemergentes y a miembros disidentes de la guerrilla. Véase: Verdad Abierta (2018): <https://verdadabierta.com/asesinatos-de-lideres-sociales-una-crisis-humanitaria>.

ACUERDOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES Y DEMOCRACIA

PHILIPPE COPPENS¹⁶⁶

01

Los primeros intercambios económicos “internacionales” se desarrollaron entre las ciudades-estado de Mesopotamia, a lo largo de los ríos Tigris y Éufrates al norte del Creciente Fértil y del Levante a partir del 2700 a. C. Luego se extendieron hacia el oeste en la cuenca mediterránea y hacia el este en el valle del Indo, y luego hasta China.

La Ruta de la Seda o, más precisamente, las Rutas de la Seda, que unían el Extremo Oriente con la cuenca del Mediterráneo y luego con toda Europa, también se abrieron muy pronto. Estas permitieron que un gran número de pueblos se cruzaran y comunicaran. En efecto, es el intercambio comercial el que está en el origen de las interacciones culturales entre comunidades a veces muy distantes unas de otras. El mercado de bienes ha sido tradicionalmente el lugar de intercambio de información y de difusión de las innovaciones.

Los primeros intercambios son, por lo tanto, casi tan antiguos como la primera escritura que se conoce¹⁶⁷. Así, al contrario de lo que se suele pensar, su primer impulso y el nacimiento del capitalismo no nacieron en Europa Occidental, sino en el Oriente¹⁶⁸.

La globalización no es un fenómeno reciente. Ciertamente, hoy en día se está acelerando al reducirse los tiempos de transporte y comunicación y al abrirse las fronteras de los Estados que se han vuelto cada vez más interdependientes. Actualmente nos mantenemos informados casi en tiempo real sobre los acontecimientos mundiales. Sobre la pobreza de ciertas poblaciones mantenida por la especulación en los productos alimenticios. Sobre el obstáculo que representa el precio de los medicamentos para un número significativo de personas con SIDA en Sudáfrica. Sobre la ayuda al desarrollo que se desvía y no crea ningún cambio visible en el país que la recibe. En fin, no podemos ignorar el hecho de que un número considerable de los bienes que compramos cada día se producen en condiciones miserables. “El tiempo del mundo finito ha comenzado”, escribió Paul Valéry antes de la Segunda Guerra Mundial.

166 Philippe Coppens es maestro de investigación en el FNRS y profesor de derecho en la UCLouvain, miembro de la Chaire « Démocratie, Cultures et Engagement », Centre de Philosophie du Droit (CPDR), Instituto JUR-I.

167 Esta primera escritura, conocida como cuneiforme, también se originó en el sur del actual Irak (civilización sumeria) y se remonta a finales del 4º milenio antes de Cristo. Los primeros textos de los que disponemos son precisamente registros contables de bienes. Los nacimientos de la urbanización, la escritura y los intercambios entre estas nuevas ciudades-estado son así, a grandes rasgos, concomitantes.

168 Sobre este último punto, véase Beaujard, Ph., Berger L. et Norel, Ph. (eds) (2009), *Histoire globale, mondialisations et capitalisme*, Paris, La découverte.

El derecho económico internacional está constituido por el conjunto de normas jurídicas que rigen el comercio de bienes, servicios y la transferencia de capitales en los que se produce el cruce de una frontera. Otras normas también garantizan la aplicación de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y la inversión. Por último, otros organizan un modo jurisdiccional de resolver los conflictos que surgen de los intercambios internacionales.

El cuerpo central de estas normas está contenido en el Acuerdo de Marrakech firmado el 15 de abril de 1994, que entró en vigor el 1 de enero de 1995. Este crea la Organización Mundial del Comercio (OMC). El Acuerdo contiene cuatro anexos. Los tres primeros son acuerdos comerciales multilaterales que son vinculantes para los 164 países miembros. Deben ser aceptados como un “menú para todos” y no “a la carta”. Se denominan de “compromiso único” porque la OMC aplica el principio de que no se ha acordado nada hasta que se haya acordado todo. El cuarto anexo contiene acuerdos comerciales plurilaterales.

El objetivo principal de la OMC y de otros *tratados* de libre comercio bilaterales o plurilaterales es asegurar la liberalización del comercio internacional, mediante normas jurídicas que tienen como objetivo principal la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias. Especialmente los derechos de aduana y los contingentes, a fin de lograr un crecimiento global.

El Acuerdo y los anexos están precedidos por un Acta Final que es una especie de introducción a los “acuerdos” en su conjunto, mientras que los “acuerdos” se refieren al convenio por el que se establece la OMC y sus cuatro anexos. El anexo más conocido por el público en general es sin duda el “Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio” (GATT, por sus siglas en inglés), cuya concepción se remonta al acuerdo de Bretton Woods de 1944. El GATT se firmó en 1947 y se incluyó en el Acuerdo de Marrakech de 1994.

A diferencia del derecho de comercio internacional, que regula las relaciones privadas entre los comerciantes, el derecho económico internacional tiene como objetivo desarrollar el libre comercio regulando las relaciones económicas entre Estados soberanos. Estos últimos, a través de las empresas que tienen su nacionalidad, mantienen relaciones comerciales internacionales porque se benefician en principio de las ganancias del intercambio. Además, al intercambiar, desarrollan una división del trabajo y una interdependencia que permite a cada uno de ellos especializarse en tal o cual producción. Además, me parece esencial destacar que los Estados transmiten diferentes concepciones del derecho cuando intercambian bienes, servicios y capitales. La antigua Ruta de la Seda, que China quiere restaurar hoy en día, es un ejemplo notable de intercambio de culturas jurídicas, pero también de lenguas, conocimientos científicos, arte y literatura.

Desde el punto de vista económico, la primera razón para preferir los acuerdos de libre comercio entre naciones en lugar del proteccionismo se basa en el principio de la ventaja comparativa, propuesto a principios del siglo XVIII por David Ricardo. En *Principios de Economía*

Política y Tributación (1817), el autor presentó las bases sobre las cuales un país siempre tuvo interés en especializarse en la producción del bien para el que era comparativamente más eficiente, y que podría intercambiar esta producción por bienes o servicios extranjeros frente a los cuales su producción era menos eficiente. Ricardo da el ejemplo de dos países, Portugal e Inglaterra, que producen cada uno dos productos, los textiles y el vino. El principio de la ventaja comparativa significa que, aunque Portugal es más eficiente que Inglaterra en la producción de ambos bienes, específicamente produce vino de manera más eficiente que los textiles. En consecuencia, se beneficia de la especialización en la producción de vino y su intercambio por los textiles ingleses. Por el contrario, si Inglaterra produce textiles de manera más eficiente que el vino, se beneficiará de la especialización en textiles y de su comercialización por el vino portugués.

Los economistas, aunque a menudo defienden ideas opuestas, siempre han estado muy unidos en torno a este principio¹⁶⁹. Además, los especialistas en derecho económico internacional los han seguido sin prestarle mucha atención, considerando que debe ser una idea de sentido común si se quiere lograr un crecimiento económico global. Incluso creían tan firmemente en la división del trabajo que llegaron a pensar que su papel era convertirse en los escribas de los economistas. Esta posición de retroceso es aún más curiosa en la medida en que deberían haber sido los primeros en comprender que las naciones intercambian derechos cuando transfieren bienes; y que, si bien el contenido de los acuerdos de libre comercio refleja las relaciones de poder entre los Estados, los productores y los consumidores, también refleja las luchas entre los sistemas jurídicos y las costumbres. Para un jurista, los tratados de libre comercio deben interpretarse en primer lugar como conflictos entre derechos. Demos un ejemplo de cada uno.

Las compañías farmacéuticas, que están fuertemente presionadas, tienen un claro interés en tener un tratado que asegure la tenencia de derechos de propiedad intelectual (patentes) las cuales les beneficien durante el mayor tiempo posible¹⁷⁰. Por otro lado, los pacientes, especialmente los más pobres, tienen interés en disponer lo antes posible de los medicamentos genéricos de menor costo. Este es uno de los casos típicos en los que la ley tiene que decidir entre partes opuestas que apelan a un principio de justicia. Las empresas farmacéuticas consideran justo que se les compense por los costes de investigación y desarrollo. Los pacientes no niegan que es necesaria una remuneración justa, entre otras cosas porque esperan una mayor inversión en la investigación y el desarrollo de mejores medicamentos, pero también esperan que esta remuneración no sea tan alta como para negarles el acceso a ellos. Se trata, en efecto, de un conflicto entre un derecho protegido por una patente en el marco del tratado de la OMC y un derecho fundamental de acceso a los medicamentos para preservar la vida

169 Samuelson, P. (2004), "Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalisation", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, n°3, p. 135-146.

170 El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el (Acuerdo ADPIC) es uno de los anexos del Tratado constitutivo de la OMC y establece la duración en 20 años (Artículo 33).

o la salud. O bien, es un conflicto entre un derecho que potencialmente da a una empresa farmacéutica un monopolio global y la voluntad expresada en el preámbulo del Acuerdo de la OMC de considerar siempre el libre comercio en el contexto del desarrollo económico y social de los países en desarrollo¹⁷¹.

Cabe señalar que la OMC ha estado más atenta en los últimos años a ciertas expectativas legítimas de los ciudadanos, por ejemplo, en lo que respecta a la protección del medio ambiente. El preámbulo del Acuerdo por el que se establece la OMC, al igual que muchos acuerdos de libre comercio recientes, se refiere al desarrollo sostenible al afirmar que la utilización óptima de los recursos naturales debe cumplir con este objetivo. Es cierto que el preámbulo no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, en un caso importante, el Órgano de Apelación de la OMC utilizó el principio de desarrollo sostenible para argumentar que los recursos naturales (una especie de tortuga marina) podrían ser extinguidos en el sentido del artículo XX (apartado g) del acuerdo del GATT, *incluso si fueran renovables*¹⁷². Esto parece bastante evidente en vista de la preocupante disminución de la biodiversidad y la extinción de las especies vivas. Sin embargo, la jurisdicción de la OMC (el Órgano de Solución de Diferencias) podría haber decidido, como lo ha hecho en el pasado, que sólo debería ocuparse de los bienes producidos (la lata de conserva vendida, por ejemplo) y no del método de producción (el tipo de redes de pesca utilizadas)¹⁷³.

Un segundo ejemplo se puede encontrar en los recientes acuerdos de libre comercio que obligan a los Estados a aceptar una nueva cultura jurídica, que a veces les es ajena. Porque estos nuevos acuerdos ya no son tratados como puramente económicos. A menudo sirven de palanca para

171 El caso de los procedimientos iniciados en 1998 por cerca de 40 compañías farmacéuticas multinacionales contra el gobierno sudafricano es paradigmático de este tipo de conflicto. Las multinacionales se opusieron a una ley sudafricana que permitía la importación de versiones genéricas de medicamentos patentados diseñados para combatir el virus del VIH (el tratamiento del SIDA). Consideraron que la legislación sudafricana violaba claramente los derechos de propiedad intelectual en el marco del Acuerdo sobre los ADPIC. ¿Deben aplicarse los derechos de propiedad intelectual de las empresas multinacionales o debe facilitarse el acceso a los medicamentos al mayor número posible de personas? Había mucho en juego en el plano moral y financiero, pero la desastrosa imagen de las empresas farmacéuticas en los medios de comunicación les llevó a retirar su denuncia y a emitir una declaración conjunta con el gobierno sudafricano en abril de 2001. Se introdujeron algunas flexibilidades, en particular mediante el reconocimiento de las licencias obligatorias (artículo 31 del Acuerdo sobre los ADPIC). Pero el Acuerdo sobre los ADPIC no prohíbe la firma de acuerdos bilaterales más desfavorables. Sobre este tema, véase: Hestermeyer, H. (2007), *Human Rights and the WTO, The Case of Patents and Access to Medicines*, Oxford, Oxford University Press. Para una presentación crítica del Acuerdo sobre los ADPIC, véase. p.ej., Rémyche, B. et Cassiers, V. (2010), *Droit des brevets d'invention et du savoir faire*, Bruxelles, Larcier. En particular : capítulo 4, p. 56-80.

172 Aff. Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón, Órgano de Apelación, 12 de octubre de 1998, WT/DS58/AB/R, https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/58abr.pdf

173 Ibid.

obligar a los Estados a transformar sus reglas e instituciones¹⁷⁴. Pero los receptores de las normas, especialmente aquellos que no se benefician de las ganancias del comercio y que esperaban una distribución equitativa, se preguntan con toda razón cómo están representados sus propios intereses en las negociaciones que preceden a estos acuerdos. El problema fundamental consiste entonces en determinar si la globalización económica puede dar lugar a un proyecto democrático en el que las normas internacionales expresen voluntades realmente compartidas, y en qué medida. Por supuesto, la OMC sostiene que todos los ciudadanos participan en la promulgación de normas, ya que la organización expresa sólo la voluntad de los Estados miembros y todos los ciudadanos son miembros de un Estado. No obstante, este no es un punto de vista muy convincente, porque la igualdad de los Estados en el derecho internacional es más formal que real, y los ciudadanos y las empresas, incluso las de los Estados poderosos, generalmente están convencidos de la validez de estos tratados sólo si se satisfacen sus intereses. Otros, como las empresas europeas del sector textil o los productores de algodón de los países miembros de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA, por sus siglas en francés), no sólo sienten que se les imponen soluciones que no han elegido democráticamente, sino que también saben que los tratados internacionales no prevén ninguna forma de redistribución de las riquezas creadas por el libre comercio y, por consiguiente, que las pérdidas que sufren no serán compensadas.

Desde esta perspectiva, una primera dificultad consiste en reevaluar el libre comercio en relación con el proteccionismo. Para ser honesto, sería más exacto, como sugiere D. Rodrik, evaluar ciertos acuerdos de libre comercio en relación con ciertas formas de proteccionismo¹⁷⁵, puesto que, como ya se ha señalado, una de las peculiaridades de varios acuerdos recientes es que no se limitan a liberalizar y facilitar el comercio y la inversión mediante la creación de nuevas zonas de libre comercio. Invierten, como es el caso del acuerdo comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú firmado en junio de 2012, en un ámbito mucho más amplio al imponer obligaciones en materia de respeto de los derechos humanos, desarrollo sostenible, protección del medio am-

174 Un ejemplo notable es el conjunto de reglas conocido como el "Consenso de Washington" que el FMI y el Banco Mundial han impuesto a los países prestatarios durante varios años. Se trataba de un programa de ajuste estructural destinado a tranquilizar a los inversores mediante, entre otras cosas, la desregulación del mercado, la promoción del libre comercio y la liberalización del derecho laboral. La idea más bien ingenua que subyace a estas normas de ajuste estructural es que son una mera expresión de leyes universales y que, por lo tanto, pueden aplicarse por igual a cualquier país, independientemente de su cultura jurídica, sus instituciones o su situación económica y social. Una crítica feroz de la política del FMI en nombre del Consenso de Washington puede encontrarse en Stiglitz, J. (2002), *Globalization and its Discontent*, New York, W. W. Norton; una crítica más mesurada, pero con igual énfasis en la variabilidad y diversidad de situaciones, puede encontrarse en Bourguignon, F. (2014), "Pauvreté et développement dans un monde globalisé", Leçon inaugurale prononcée au Collège de France, 3 avril. Disponible en : <https://books.openedition.org/cdf/4012?lang=fr>.

175 Rodrick, D. (2018), "What Do Trade Agreements Really Do", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 32, 2, p. 73-90 ; Rodrick, D. (2018), *Straight Talk on Trade*, Princeton, Princeton University Press.

biente, compras públicas y desarme¹⁷⁶. Pero estos acuerdos también pueden tener como objetivo la liberalización de la atención de la salud o la educación. Esto no hace sino reforzar la cuestión del respeto de la soberanía nacional y la aceptabilidad práctica de estos tratados para los ciudadanos. Un principio económico puede ser racionalmente aceptable en teoría, pero inaceptable en la práctica. No puede entonces integrarse plenamente en el ordenamiento jurídico, ya que no cuenta con el apoyo de los destinatarios de las normas adoptadas. Esto es también lo que la economía del comportamiento ha puesto de relieve en su crítica de la teoría de la elección racional: los actores tienen sesgos cognitivos y emocionales (individuales o colectivos) que los alejan de la solución racional predicha por la teoría. O bien, tal vez más acertadamente, la teoría de la elección racional ha predicho comportamientos que son tan racionales que llegan a ser ajenos al ámbito humano y, por lo tanto, son constantemente contradichos por la experiencia. Volveremos a eso en un momento.

El desarrollo del libre comercio requiere de acuerdos y la tendencia actualmente ya no es hacia las negociaciones multilaterales. Estas se han vuelto extremadamente complicadas en un contexto geopolítico inestable y tenso en el que se están formando nuevas alianzas para contrarrestar a las potencias occidentales, que alguna vez podrían unirse para imponer una norma internacional. De hecho, el tiempo para las negociaciones multilaterales ya había terminado mucho antes de que la administración Trump llegara al poder y del retorno al unilateralismo. De hecho, desde la firma del Acuerdo Multilateral de Marrakech en 1994, se han firmado varios centenares de acuerdos bilaterales, plurilaterales o regionales. El tratado entre la UE, Colombia y Perú es uno de los muchos acuerdos plurilaterales que testimonian implícitamente el tipo de parálisis institucional que la OMC está experimentando actualmente. Además, su letargo está ahora programado por la negativa de la administración estadounidense a renovar los jueces del Órgano de Apelación¹⁷⁷. Por lo tanto, nos encontramos en una curiosa situación en la que una organización internacional ya no cuenta con suficientes jueces para garantizar el respeto de las normas por las que se constituye¹⁷⁸.

De hecho, el crepúsculo del multilateralismo como medio de regular la economía globalizada se vio claramente en el rotundo fracaso de la ronda de negociaciones multilaterales fijada en Doha en 2001, a menudo denominada *Programa de Doha para el Desarrollo*.

176 Véase, por ejemplo, el artículo 1 del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados miembros, Colombia y Perú, firmado el 26 de junio de 2012: "El respeto de los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como de los principios que sustentan el Estado de Derecho, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes. El respeto de dichos principios constituye un elemento esencial del presente Acuerdo". Además, el artículo 2, que es bastante inusual en un tratado de libre comercio, se refiere al "desarme y la no proliferación de armas de destrucción masiva". Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22012A1221\(01\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22012A1221(01)&from=FR).

177 Sobre esto, "It's the end of the WTO as we know it, and America feels fine", *The Economist*, de noviembre 30 a diciembre 6 de 2019, p. 61-63.

178 Sobre esto, leer el discurso de despedida bastante descarado del juez P. Van den Bossche frente al cuerpo de apelación el 28 de mayo de 2019. Disponible en: https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/farwellspeech_peter_van_den_bossche_f.htm

El objetivo de esta ronda de negociaciones era promover, mediante un libre comercio basado en normas, el desarrollo económico de los países en desarrollo y reducir la pobreza en el mundo¹⁷⁹. La declaración ministerial adoptada en Doha el 14 de noviembre de 2001 decía lo siguiente:

El comercio internacional puede desempeñar una función de importancia en la promoción del desarrollo económico y el alivio de la pobreza. Reconocemos la necesidad de que todos nuestros pueblos se beneficien del aumento de las oportunidades y los avances del bienestar que genera el sistema multilateral de comercio. La mayoría de los Miembros de la OMC son países en desarrollo. Pretendemos poner sus necesidades e intereses en el centro del Programa de Trabajo adoptado en la presente Declaración. Recordando el preámbulo del Acuerdo de Marrakech, continuaremos realizando esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico. A ese respecto, serán factores importantes el acceso mejorado a los mercados, las normas equilibradas y los programas de asistencia técnica y de creación de capacidad con objetivos bien definidos y financiación sostenible¹⁸⁰.

¿Pero dónde estamos después de 18 años de intentar negociar? En un punto muerto total, para disgusto de los países más pobres que tenían grandes expectativas. Esto no hace más que poner de relieve la necesidad de repensar el sistema multilateral. Porque la OMC fue el resultado de un acuerdo multilateral en una configuración geopolítica y geoestratégica del viejo mundo. Su norma de funcionamiento se basa en el consenso de los Estados, pero, ¿cómo se puede forzar un consenso en un nuevo mundo en el que China ha pasado de ser un país emergente a ser una superpotencia rival de Estados Unidos en dos décadas? ¿Qué intereses comunes comparten todavía los países emergentes como India, Brasil y Rusia con los Estados del África subsahariana? A decir verdad, ya nadie puede pretender escribir la constitución del mundo sobre la base del principio del libre comercio. La debacle de la conferencia ministerial de la OMC en Seattle en noviembre-diciembre de 1999, que también marcó el nacimiento del altermundialismo, fue una de las primeras manifestaciones de ello. El mundo comenzaba a cambiar, sólo cinco años después de la creación de la OMC. También es destacable que el tratado de la OMC se concluyó, no por casualidad, justo después del colapso de la Unión Soviética y justo antes de que China se convirtiera en la segunda superpotencia mundial. La situación se ha vuelto bastante diferente, y no creo que haya mucha alternativa hoy en día, salvo esperar a que el movimiento de las “placas tectónicas” del mundo geopolítico se estabilice, y luego reanudar las negociaciones en las que China e India y, con suerte, uno que otro país de América Latina y África desempeñarán un papel central. La OMC, tal como la conocemos, ha terminado.

179 Para ver un análisis crítico del programa de Doha: Stiglitz, J. & Charlton, A.(2005), *Fair Trade for All. How Trade Can Promote Development*, Oxford, Oxford University Press.

180 Disponible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.htm.

Ahora quisiera establecer algunas distinciones y observaciones que tal vez puedan esclarecer la naturaleza de los acuerdos económicos internacionales y demostrar que el derecho económico internacional se basa en una paradoja. La economía internacional está tratando de borrar las fronteras en las que se basan los ordenamientos jurídicos. Además, la cautela que se exige al sujeto de derecho al actuar es muy diferente de la supuesta racionalidad del agente económico.

Sobre la noción de fronteras

Desde el punto de vista jurídico, la existencia de fronteras juega un papel decisivo en la constitución de los Estados. La validez de las normas de un ordenamiento jurídico es relativa a un territorio y la función de una frontera es delimitar un espacio interno y externo sin el cual el Estado quedaría indeterminado. Además, el derecho internacional se concibió originalmente como un instrumento destinado a garantizar la protección de las fronteras. Es cierto que los Estados son hoy más conscientes de que la soberanía sólo tiene sentido en el contexto de la interdependencia y la cooperación: la gestión de los conflictos internacionales se basa en la búsqueda de coaliciones; el surgimiento de un deber de proteger a los pueblos que sufren la falta de su propio Estado ha aparecido en el derecho internacional bajo la noción discutida del derecho de injerencia; los problemas vinculados a la migración, el medio ambiente o el terrorismo también exigen evidentemente soluciones cooperativas entre los Estados.

Sin embargo, las nociones de fronteras y soberanía estatal también señalan una de las dificultades específicas del derecho económico internacional: ¿cómo se pueden reconciliar el derecho y la economía cuando el primero asegura la legitimidad del orden jurídico y su soberanía sólo dentro de las fronteras reconocidas internacionalmente, mientras que la teoría del libre comercio intenta borrarlas? ¿En qué sentido una economía capitalista globalizada es compatible con el ejercicio efectivo de la democracia? Ya no se discute la tesis de que el libre comercio ha aumentado la riqueza mundial y ha sacado a millones de personas de la pobreza. Pero una segunda tesis que a menudo se vincula a ella como una consecuencia natural es que el aumento de la riqueza global crea nuevas clases medias que, al crecer, ejercen presión para la democratización de las instituciones y la reducción de las desigualdades. Esta segunda tesis parece ahora ampliamente contradicha por los ejemplos del capitalismo autoritario en China, la política nacionalista hindú o las crecientes desigualdades y el desarrollo del populismo en los países occidentales.

¿Es la globalización económica entonces la verdadera fuerza motriz de la democratización de los regímenes políticos o, por el contrario, las democracias están excesivamente limitadas por la globalización?

La soberanía de los Estados se manifiesta en particular mediante la promulgación de normas

jurídicas, pero la coexistencia de soberanías impide que estas normas se apliquen fuera de sus respectivos territorios. Sólo pueden imponerse si existe un factor suficiente que vincule una situación a ese territorio y a ese ordenamiento jurídico. Por ejemplo, la ley colombiana no puede pretender gobernar el matrimonio de belgas de origen colombiano en Bélgica. En cambio, si uno de los cónyuges es colombiano, normalmente se le aplicará la ley colombiana, ya que una norma de derecho internacional privado belga establece que “las condiciones de validez del matrimonio se rigen, para cada uno de los cónyuges, por la ley del Estado del que es nacional en el momento de la celebración del matrimonio”. (artículo 46 del Código de derecho internacional privado). Del mismo modo, el legislador francés no puede promulgar normas de protección del medio ambiente que se extiendan al territorio brasileño y la Unión Europea no puede, lamentablemente, prohibir la aplicación de la pena de muerte en los Estados Unidos. Además, las normas de la OMC no permiten a los Estados Unidos ni a la Unión Europea prohibir la importación de prendas de vestir producidas en Bangladesh en condiciones de trabajo que no respeten los derechos humanos¹⁸¹. En cambio, un tratado internacional, como el celebrado entre la Unión Europea y los países miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay), puede establecer obligaciones de protección del medio ambiente que, si se aplican correctamente, tendrían repercusiones económicas y sociales en cada uno de estos países¹⁸². Asimismo, cuando el FMI concede financiación, puede someter a los países prestatarios a condiciones tales que llega a controlar indirectamente la legislación fiscal interna de estos países, es decir, la ley que permite redistribuir la riqueza entre los ciudadanos. Desde esta perspectiva, se puede decir que “no sólo se deslocalizan los empleos, sino también, en cierta medida, la política”¹⁸³.

Las fronteras de un Estado son también lugares donde tradicionalmente se erigen barreras arancelarias y no arancelarias, que a menudo se perciben como obstáculos legales para el flujo del comercio. Como hemos comprendido, la forma clásica de superar estos obstáculos es crear acuerdos de integración económica que reduzcan o eliminen estas barreras mediante la creación de zonas de libre comercio. Estos acuerdos pueden ser más o menos ambiciosos: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica y monetaria. Desde el punto de vista económico, las fronteras se analizan, por lo tanto, en primer lugar como obstáculos legales a la movilidad de bienes, servicios y capitales que distorsionan los precios del mercado al aumentar el coste de los bienes para el consumidor.

181 Pero, ¿quieren realmente los Estados esto y, si quisieran, podrían imponer obligaciones legales efectivas? En abril de 2013, tras el derrumbe de la Plaza Rana en Dhaka, Bangladesh, que causó la muerte de más de 1.100 personas, todo el mundo fingió descubrir que las víctimas trabajaban en fábricas de confección de las principales marcas europeas y americanas a las que no les importaban las condiciones de trabajo de sus empleados. A pesar de todos los abusos, el control de las empresas transnacionales está todavía en sus inicios y, como suele ocurrir con los problemas complicados, es una ilusión para los abogados creer que las normas jurídicas y una nueva jurisdicción internacional podrían resolverlos. La reputación corporativa y las elecciones morales de los consumidores son palancas mucho más efectivas.

182 Notemos que varios Estados europeos se oponen a la ratificación de este tratado. El presidente Macron marcó su desacuerdo el 23 de agosto de 2019, invocando el hecho que el presidente brasileño, Bolsonaro, había “mentado” al no respetar los compromisos adquiridos en materia de protección de la Amazonía.

183 Stiglitz, J. (2012), *Le prix de l'inégalité*, Paris, Babel, p. 204. Para ver un punto de vista opuesto Baghwati, J. (2004), *In Defense of Globalization*, Oxford, Oxford University Press. En particular: capítulo 8.

Y, donde existen fronteras, los modelos de gravedad muestran que el comercio se realiza, ante todo, y de manera privilegiada, dentro del mismo país, dentro de la misma nación. Esto parece *a priori* curioso, ya que esta preferencia nacional es válida incluso para los países que, como Estados Unidos, poseen un territorio inmenso en el que los costes de transporte dentro de las fronteras estatales pueden ser muy elevados. Por ejemplo, el norte de los Estados Unidos intercambia mucho más con el sur de los Estados Unidos que con el sur de Canadá, a pesar de que las fronteras del sur de Canadá están claramente mucho más cerca. Por otro lado, como “segunda opción”, se podría decir que el comercio internacional tiene lugar entre países geográficamente cercanos por la simple razón de que los costes de transporte son más bajos. Por último, entre países vecinos con economías comparables, el comercio internacional se realiza preferentemente entre países que comparten el mismo idioma y cultura, incluida la misma cultura jurídica y la misma ley¹⁸⁴.

Sobre la separación del derecho y la economía

Existen dos razones principales por las que es difícil para un economista dar un significado positivo al concepto de Estado soberano y a las instituciones jurídicas.

La primera razón proviene del privilegio epistemológico que la teoría económica neoclásica otorga a los individuos estratégicamente aislados. En consecuencia, reconoce sólo un papel secundario a la dinámica intersubjetiva de las acciones colectivas, las instituciones sociales que apoyan la economía, o las culturas particulares, especialmente las culturas jurídicas, en las que se debe integrar un modelo económico. Se supone que los agentes económicos estándar que no tienen profundidad o duración antropológica, están dominados por intereses egoístas y dotados de una importante capacidad de cálculo para tomar decisiones racionales. En consecuencia, el espacio del Estado se entiende, en primera instancia, como un lugar instituido donde las elecciones individuales se conocen, se oponen y se agregan para transformarse, de manera no intencional y como si fueran guiadas por una mano invisible, en una decisión colectiva que expresa el mejor interés para todos. Por lo tanto, la relación entre los individuos y el colectivo no debe ser mediatizada por el Estado. No obstante, también existe una segunda dificultad.

Gran parte de la epistemología de la economía neoclásica se basa en la distinción entre economía positiva y economía normativa, entre las proposiciones descriptivas sobre los hechos económicos y las proposiciones normativas sobre los valores. Desde esta perspectiva, las cuestiones

184 “Los costos del comercio dentro de los países – incluso los más grandes – reducen las interacciones mucho menos que las fronteras internacionales, con las diferencias asociadas en las normas fiscales, jurídicas, lingüísticas y culturales. Incluso la frontera más benigna, la que separa a los Estados Unidos del Canadá, tiene el efecto de bloquear el comercio diez o veinte veces más que las fronteras provinciales dentro del Canadá”. Venables, A. J. (2006), “Economic Geography”, en *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, p. 741. En un estudio bastante reciente realizado por Pankaj Ghemawat, reportado por *The Economist* (April 23rd 2011), se pueden leer los siguientes datos: “dos países, por lo demás idénticos, participarán en un 42% más del comercio si comparten un idioma común que si no lo hacen, un 47% más si ambos pertenecen a un bloque comercial, un 114% más si tienen una moneda común y un 188% más si tienen un pasado colonial común”. Nuestra traducción.

de justicia distributiva ya no son estrictamente una cuestión de análisis económico, ya que sólo pueden resolverse mediante propuestas evaluativas y normativas. Se dice que esto último no puede pretender ser la verdad. Los juicios prácticos, a diferencia de los juicios descriptivos de la economía positiva, no serían ni verdaderos ni falsos. De esto se trata: al querer constituirse como una ciencia similar a la física a finales del siglo XIX, la economía quiso cambiar su relación con la verdad. Para ello, favoreció el estudio de las cantidades en detrimento de un análisis de las relaciones intersubjetivas entre los agentes económicos. En un texto clásico, inspirado en gran medida en un libro publicado en 1890 por John N. Keynes (el padre del economista John M. Keynes) – *The Scope and Method of Political Economy* –, M. Friedman, escribe por ejemplo lo siguiente:

Positive economics is in principle independent of any particular ethical position or normative judgment. As Keynes says, it deals with « what is », not with « what ought to be » (...) In short, positive economics is, or can be, an « objective » science, in precisely the same sense as any of the physical sciences¹⁸⁵.

Sin embargo, el deseo de materializar la economía ha contribuido en gran medida a su separación del derecho, o incluso a imponer al derecho la epistemología en la que se pretendía basar. Así, la función jurisdiccional (al menos en el derecho consuetudinario) fue descrita por el célebre juez estadounidense Richard Posner de la siguiente manera:

It is as if the judges wanted to adopt the rules, procedures, and case outcomes that would maximize society's wealth¹⁸⁶

Uno podría pensar que este “as if” es una mera ficción pero, como muestra el siguiente fragmento, esto sería un error:

The basic assumption of economics that guides the version of economic analysis of law that I shall be presenting is that people are rational maximizers of their satisfactions – all people (with the exception of small children and the profoundly retarded) in all of their activities (except when under the influence of psychosis or similarly deranged through drug or alcohol abuse) that involve choice. (...) I assume that legislators are rational maximizers of their satisfactions just like everyone else. Thus nothing they do is motivated by the public interest as such¹⁸⁷.

Así pues, finalmente no se asignó al derecho ninguna otra función en esta concepción de la economía de mercado que la de determinar: 1) los derechos de propiedad (“¿quién posee qué?” es, en efecto, una cuestión preliminar necesaria para determinar “quién puede comerciar con qué”); 2) garantizar el cumplimiento de los acuerdos en caso de litigio (obligando a cada una de las

185 Friedman, M. (1966), “The Methodology of Positive Economics”, en *Essays in Positive Economics*, Chicago y Londres, University of Chicago Press, 1953, p. 4.

186 Posner, R. A. (1990), *The Problems of Jurisprudence*, Cambridge, Harvard University Press, p. 356.

187 Ibid., p. 353 et p. 354.

partes a cumplir sus promesas); 3) aplicar las normas mínimas de competencia de modo que el mercado pueda, sin distorsiones, fijar un precio de equilibrio para las transacciones.

Las políticas públicas sólo pueden ser percibidas como factores de perturbación del mercado y el derecho no puede tener el papel de actuar como un factor moral que limite la libertad de los actores económicos¹⁸⁸.

De este modo, la economía se ha ido separando progresivamente del derecho, porque los actores económicos que comercian en un mercado se conciben como seres racionales atomizados que maximizan su propia utilidad y que carecen de una dimensión moral intersubjetiva. Por el contrario, los sujetos de derecho deben entenderse como seres relacionales, y la naturaleza y extensión de sus derechos subjetivos radica en las relaciones intersubjetivas con los demás.

Finalmente, nos parece de gran importancia que el derecho pueda cuestionar los fines al mismo tiempo que calcula los medios. Porque, al cuestionar los fines, entramos en un terreno en el que una acción sólo puede considerarse conforme a una regla si la regla y la acción se entienden en las relaciones intersubjetivas, como un hecho sociopolítico que no puede reducirse a la suma de las preferencias individuales. Una vez más, este hecho social no es accesible a un análisis de la acción humana en términos de acción racional instrumental. La importancia de las comparaciones intersubjetivas a la hora de elegir los actores económicos ha sido reiteradamente destacada en los últimos años. En particular, todos tendemos a juzgar nuestro nivel de bienestar no en términos absolutos sino en términos relativos, comparando nuestra situación con la de los demás¹⁸⁹.

03

Al igual que todas las normas sociales, las normas jurídicas tienen la tarea de anticiparse a las incertidumbres futuras prescribiendo comportamientos y procedimientos para la adopción y aplicación de normas, y lo hacen de varias maneras: proporcionan información decisiva para el agente económico al establecer los derechos de propiedad y las formas de adquirirlos e intercambiarlos; prescriben los métodos aceptables de negociación y ejecución de los contratos de servicios e indican las sanciones en caso de defecto de consentimiento en el momento de su formación o en caso de incumplimiento; permiten, imponen o prohíben la conducta. En cierto modo, constituyen un marco en el que pueden desarrollarse la confianza y la reciprocidad entre las personas físicas y jurídicas que también son actores económicos.

Por lo tanto, las normas jurídicas tienen ciertamente un papel en la limitación del comporta-

188 Este concepto fue consagrado en la conocida decisión *Lochner* de la Corte Suprema de los Estados Unidos en 1905 (198 US 45), que declaró inconstitucional una ley del Estado de Nueva York que pretendía limitar las horas de trabajo semanales. Por lo tanto, el Tribunal se mostró favorable a la libertad de contrato y a la idea de que todo contrato debe reflejar el mejor interés de cada persona.

189 Sobre esto, véase: Coppens, Ph. (2010), "Le prix des droits", en *Mélanges R. Andersen*, Bruselas, Bruylant, p. 139-166.

miento cuando, de acuerdo con la tripartición tradicional, nos obligan a hacer, no hacer o dar algo; pero sobre todo tienen un considerable papel liberador al permitir a cada persona prever el comportamiento futuro de los demás, es decir, también tener la confianza de que los demás respetarán las condiciones y los límites que la ley les asigna. La confianza es incluso la primera condición sin la cual no puede existir un sistema económico o un orden jurídico.

Las instituciones son sistemas de normas que pueden crearse y organizarse de manera informal, como las costumbres o los tabúes dentro de una comunidad, o bien de manera formal, como las normas jurídicas establecidas por un órgano facultado por una constitución y adoptado de acuerdo con un procedimiento específico¹⁹⁰.

El mayor o menor formalismo de los sistemas jurídicos está determinado por el proceso que enmarca y limita la adopción, modificación y anulación de las normas, así como por los modos de resolución de conflictos y los tipos de interpretación de las normas permitidas.

No obstante, las reglas también pueden surgir “espontáneamente”, es decir, sin un proceso formalizado, a través de la repetición de los mismos comportamientos y la convicción de que estos comportamientos son obligatorios. Estos comportamientos y convicciones se van asentando paulatinamente para generar una norma social. Se trata típicamente del proceso de constitución de la costumbre, cuya comprensión se dificulta por la confusión que supone entre el hecho y el derecho, entre la repetición de los actos y la observancia gradual de una norma. Esta falta de formalismo en la que el hecho y el derecho se superponen en una línea continua en lugar de separarse en dos esferas distintas es la razón principal por la que la costumbre es percibida a menudo por los positivistas como un objeto extraño. Una especie de unicornio social que se impone a una comunidad jurídica sin haber podido decidir por sí misma el hecho de imponerlo “posando” como una regla positiva como resultado de una deliberación política formalmente instituida.

Cuando son estables, coherentes y transparentes, las instituciones políticas y jurídicas proporcionan información fiable a los actores económicos sobre los contextos sociales en los que pretenden desarrollar sus actividades o en los que determinados países pretenden ofrecer su ayuda. Podemos pensar, por ejemplo, en un sistema fiscal eficiente sin el cual no es posible la redistribución de la riqueza; en el reconocimiento de los derechos de propiedad y en la ejecución forzada de los contratos en caso de incumplimiento por parte de uno de los contratantes, lo que

190 Existen varias definiciones del concepto de institución. Este es de North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 3. Sin embargo, hay que tener en cuenta que podemos realizar una acción, y haber querido realizarla, sin haber querido (todos) sus efectos. Esto se puede ver, por ejemplo, en la diferencia que la ley opera clásicamente entre los hechos legales y los actos legales. Una “humanly devised constraint” puede ser, por lo tanto, una regla social que es el resultado de una sedimentación de repetidas acciones voluntarias sin que estas acciones se hayan realizado para dar lugar a la regla social. Por otro lado, creo que una regla aislada o un conjunto de reglas aisladas no constituye una institución. Esto último supone que la regla o la pluralidad de reglas forman un conjunto mínimamente estructurado y coherente. Porque la institución requiere un holismo de significados: el significado (la función) de una regla social viene dado por el significado (la función) de otras reglas sociales.

también presupone la imparcialidad e independencia de los jueces, y, por último, a la educación y la atención sanitaria accesibles para todos. Estos son indicadores de buena gobernanza que normalmente promueven el crecimiento económico, la salida de un gran segmento de la población de la pobreza y la reducción de las desigualdades. Sin embargo, en ausencia de una buena gobernanza, no existe un vínculo directo entre el crecimiento económico y la reducción de las desigualdades (índice de Gini)¹⁹¹.

El comercio de bienes y servicios es, de hecho, comercio de derechos, nuevas asignaciones de derechos relativos a estos bienes y servicios. Además, el derecho, en particular a través del concepto de cumplimiento de buena fe de las convenciones o, más ampliamente, de la justicia contractual, también puede dar un significado ético a estas nuevas adjudicaciones de derechos sobre los bienes y servicios.

04

Por último, quisiera volver a una cuestión que plantea todo acuerdo económico y que también se mostró esencial durante las negociaciones previas a la firma del acuerdo comercial entre la UE, Colombia y Perú. Se trata de la relación entre la globalización económica, la justicia social y la paz. En pocas palabras, el problema es el siguiente: ¿los acuerdos de libre comercio promueven la paz entre los Estados involucrados y permiten reducir las desigualdades?

La paz entre las naciones

La declaración de Robert Schuman del 9 de mayo de 1950 se considera a menudo como el acto fundador de Europa. Después de la Segunda Guerra Mundial, quedó claro que se pensaba que la paz política y los lazos económicos estaban estrechamente vinculados¹⁹².

La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan.

La contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de unas relaciones pacíficas. Francia, defensora desde hace más de veinte años de una Europa unida, ha tenido siempre como objetivo esencial servir a la paz. Europa no se construyó y hubo la guerra.

Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas,

191 Deaton, A. (2013), *The Great Escape*, Princeton, Princeton University Press, p. 273 : “Si la pobreza no es el resultado de la falta de recursos u oportunidades, sino de instituciones deficientes, gobiernos deficientes y políticas tóxicas, es probable que el hecho de dar dinero a los países pobres – en particular a los gobiernos de los países pobres – perpetúe y prolongue la pobreza, no que la elimine”. Nuestra traducción.

192 Véase el texto y el contexto de la declaración en el sitio https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es (consultado el 31 de enero de 2020)

que creen en primer lugar una solidaridad de hecho. La agrupación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada, por lo que la acción emprendida debe afectar en primer lugar a Francia y Alemania.

Con este fin, el Gobierno francés propone actuar de inmediato sobre un punto limitado, pero decisivo.

El Gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa. La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas.

La solidaridad de producción que así se cree pondrá de manifiesto que cualquier guerra entre Francia y Alemania no sólo resulta impensable, sino materialmente imposible. La creación de esa potente unidad de producción, abierta a todos los países que deseen participar en ella, proporcionará a todos los países a los que agrupe los elementos fundamentales de la producción industrial en las mismas condiciones y sentará los cimientos reales de su unificación económica.

Dicha producción se ofrecerá a todo el mundo sin distinción ni exclusión, para contribuir al aumento del nivel de vida y al progreso de las obras de paz. Europa podrá, con mayores medios, proseguir la realización de una de sus tareas esenciales: el desarrollo del continente africano.

De este modo, se llevará a cabo la fusión de intereses indispensables para la creación de una comunidad económica y se introducirá el fermento de una comunidad más amplia y más profunda entre países que durante tanto tiempo se han enfrentado en divisiones sangrientas.

Mediante la puesta en común de las producciones básicas y la creación de una Alta Autoridad de nuevo cuño, cuyas decisiones obligarán a Francia, Alemania y los países que se adhieran, esta propuesta sentará las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz.

Sin embargo, sigue siendo difícil de evaluar el alcance exacto de los intercambios económicos que constituyen factores de paz entre los Estados.

Sin duda, una cierta intercomprensión cultural -que requieren las transacciones de bienes, servicios y capitales- suele conducir a un alivio de las tensiones. El interés económico de cada uno es, en efecto, superar las diferencias y los temores en la medida de lo posible, a fin de aprovechar al máximo las divisiones del trabajo y las especializaciones de otros miembros de la comunidad internacional. No luchamos -al menos militarmente- contra aquellos cuya cooperación nos beneficia.

Con el fin de poner freno a las grandes diferencias políticas, sociales, culturales y económicas, el Tratado de Marrakech de 15 de abril de 1994 establece una norma de igualdad de los Estados miembros y la toma de decisiones por consenso. Esta norma suele ser propuesta por la Organización para subrayar que su ley no es impuesta por ciertos poderes económicos, sino que es negociada democráticamente entre todos. Sin embargo, como sabemos, la igualdad en la ley rara vez

se convierte en igualdad de hecho. La evolución del derecho privado es testigo de ello. También, en este caso, el contrato se percibió durante mucho tiempo como el resultado de los intereses entendidos de cada una de las partes antes de que el legislador reconociera gradualmente que la igualdad jurídica ocultaba profundas desigualdades entre los contratantes. Toda la historia del derecho social puede ser interpretada desde esta perspectiva.

La evolución sigue el mismo camino en el derecho internacional público, en particular a través de nuevas alianzas que se están formando en torno a países emergentes como Brasil, China, Rusia o India y países en desarrollo, especialmente en el derecho internacional del medio ambiente. Como hemos visto, esta es una de las principales razones por las que la OMC (y el Programa de Doha, que estaba destinado en particular a tomar en consideración ciertas peticiones de los países en desarrollo) se encuentra actualmente en un punto muerto. Es razonable argumentar que las potencias económicas tradicionales (América del Norte, Europa, Japón) tienen grandes dificultades para aceptar la competencia de los nuevos países emergentes y satisfacer las exigencias legítimas de los países en desarrollo.

¿Qué clase de paz puede reclamar el capitalismo global? Como lo demuestran las disparidades de riqueza entre los países del Norte y la mayoría de los países del Sur, el propio capitalismo se sustenta en la violencia que ejerce en mayor o menor medida sobre todos aquellos que no pueden vender más que su mano de obra no calificada. Esta violencia alimenta la humillación, porque valoramos nuestras posesiones comparando lo que poseemos con lo que poseen los demás, y valoramos nuestra propia situación en el mundo sólo por y a través de nuestra constante comparación con la de los demás.

Este hecho antropológico fundamental ya parece ser un argumento suficiente para criticar la posición de quienes sostienen que un trabajador que gana 50 centavos al día está, en definitiva, en mejor situación que si no tuviera trabajo¹⁹³. Pero, por supuesto, también se puede criticar con un argumento moral, invocando la noción de salario justo y una participación equitativa en el capital excedente generado por el trabajo¹⁹⁴. Es posible que se quiera seguir protegiendo los derechos fundamentales de los trabajadores o sacarlos de la pobreza, *porque* esto conduce a un aumento de la productividad laboral¹⁹⁵. Asimismo, uno puede finalmente querer proteger los derechos fundamentales de manera *incondicional*, simplemente porque expresan valores fundamentales que deben ser protegidos de manera absoluta, sin importar sus costos (y sabiendo que el reco-

193 Este hecho es tan fundamental que incluso parece ser cierto para algunos animales que rechazan una parte de la comida si es el resultado de un reparto injusto. Hay una diferencia entre el *homo sapiens* y el *homo economicus*: "Las personas reales tienden a juzgar su bienestar en relación con los demás, no en términos absolutos; sus acciones dependen de la forma en que se presentan las opciones, y como se enfrentan a la pérdida más que a la ganancia. Tales percepciones forman el núcleo de lo que se conoce como 'teoría de la perspectiva'", Kahneman, D., (2003), *The Economist*, 30 août 2003. Nuestra traducción.

194 Estos argumentos se desarrollaron ya en el siglo XIX en la Encíclica *Rerum Novarum* y en la doctrina social de la Iglesia.

195 Véase: Ravallion, M. (2013), *The Idea of Antipoverty Policy*, NBER, Working Paper. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w19210>.

nocimiento y la protección de los derechos tiene necesariamente un costo social).

Se puede hacer un análisis similar con respecto a las relaciones entre los Estados. Normalmente tienen un incentivo para cooperar si lo encuentran ventajoso, pero esto no significa que un Estado A cuya situación en el intercambio mejore de alguna manera estará psicológicamente satisfecho si la situación en el país B mejora fuerte y continuamente. Si A desea renegociar la relación de intercambio y B se niega, el Estado B puede exponerse a ciertas medidas proteccionistas unilaterales, normalmente incompatibles con las normas de la OMC, o a medidas de defensa comercial (por ejemplo, medidas de protección compatibles con el artículo XIX del GATT si se demuestra que existe un perjuicio grave o una amenaza de perjuicio grave). Esta es, de hecho, la situación de conflicto entre los Estados Unidos y China en la que se violan ampliamente las normas de la OMC y en un contexto en el que, como se ha señalado anteriormente, el mecanismo de solución de controversias jurisdiccionales está en letargo debido a la falta de jueces. Incluso si piensan que el libre comercio representa *a largo plazo* una mejor solución que el proteccionismo, los imperativos políticos y sociales a corto plazo les llevan a utilizar su legislación nacional violando los compromisos internacionales.

Libre comercio, paz y justicia social

La economía internacional y el derecho económico internacional están regidos por la creencia en el valor superior de una economía de mercado en la que las fronteras aduaneras entre los Estados sean lo más imprecisas posible con el fin de garantizar una mayor fluidez en los intercambios y reducir los costes de las transacciones.

Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, esto no significa que la riqueza global creada por el libre comercio se distribuya de manera justa entre los países que son miembros de un tratado, ni tampoco significa que beneficie a todos por igual dentro del mismo país. Esa es una de las principales razones por las que hay tanta hostilidad hacia el libre comercio.

Porque generalmente no nos interesa que el comercio internacional aumente la riqueza global si no tiene efectos positivos para nosotros y nuestros seres queridos (nuestra familia, nuestras comunidades, nuestra región o nuestro país) *hic et nunc*. Por lo tanto, uno de los problemas cruciales de la globalización económica es el *tiempo* en que nos sentimos obligados a vivirla. ¿Cuál puede ser la legitimidad del derecho económico internacional para las familias burkinesas a las que los economistas de la OMC les dicen que llegará el día en que podrán beneficiarse de la globalización económica? ¿En 5 años, en 10 años, en dos generaciones? Nadie lo sabe, pero la teoría del goteo (*trickle down theory*) asegura que este momento llegará.

De hecho, una cuestión que parece cierta es que la existencia de instituciones jurídicas estables y operativas es una condición necesaria para que los beneficios del crecimiento mundial lleguen a los más pobres. Como señaló A. Deaton, quien fue galardonado con el Premio Nobel por su tra-

bajo en economía del desarrollo, « (...) it is only recently that mainstream development economics has focused on the importance of institutions, including political institutions and politics »¹⁹⁶.

El caso del acuerdo comercial entre la UE, Colombia y Perú podría ser indicativo de esta nueva importancia dada a las instituciones políticas. El artículo 1 del acuerdo cubre casi todo lo que uno esperaría de una democracia liberal disciplinada. Exige el respeto de los principios democráticos, los derechos fundamentales establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los principios del Estado de Derecho. No obstante, lamentablemente sigue siendo ambiguo, porque, por un lado, el respeto de estos principios se considera un elemento esencial del acuerdo comercial y, por otro, la situación política colombiana hace más que improbable que se respeten efectivamente. Las dos primeras contribuciones de este cuaderno son particularmente interesantes para mostrar los usos estratégicos de la referencia a los derechos fundamentales o al estado de derecho en un acuerdo de libre comercio. Pues, ¿esta referencia no es más que una promesa sin eficacia?

El acuerdo comercial propiamente dicho se negoció en un momento tan agitado en Colombia que nadie podía hacerse la ilusión de que existía una voluntad política de someter el comercio al respeto de los principios del estado de derecho y, por consiguiente, al respeto por parte del Estado a los derechos fundamentales de sus ciudadanos. Por supuesto, hay que señalar que el proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC comenzó sólo unos meses después de la firma del acuerdo comercial con la UE, y que este proceso culminó con el “Acuerdo Final para el Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” en agosto de 2016. Sin embargo, su implementación integral en concreto nunca se ha logrado y está aún más comprometida hoy en día ya que el nuevo presidente elegido en 2018, Ivan Duqué, no está a favor de ella.

Por lo tanto, debemos cuestionar el uso político de los derechos fundamentales y la idea de que el derecho sea una palanca ideal para garantizar el cambio político y social a través de los acuerdos de libre comercio. Porque me parece que el derecho sólo repite el pecado de orgullo de la economía neoclásica. Además, este se contradice de dos maneras: por una parte, debilita su autoridad como potencia porque no tiene medios para asegurar su realización; y, por otra parte, tiene poca autoridad legítima cuando pretende resolver, en un acuerdo comercial internacional, problemas de derecho interno. Es inevitable pensar que el derecho se ha vuelto a instrumentalizar cuando podría haber sido parte de un debate argumentativo sobre los objetivos de la teoría del libre comercio y la división de competencias entre los asuntos que pueden ser cubiertos por un acuerdo comercial internacional y aquellos que, por razones democráticas, deberían permanecer dentro de la jurisdicción del Estado.

196 Deaton, A. (2013), *The Great Escape*, op.cit., p. 295.

ANEXOS

COLOMBIA. HOMICIDIOS DE SINDICALISTAS Y TRABAJADORES SINDICALIZADOS POR FUENTE

Colombia, Homicidios de Sindicalistas y Trabajadores Sindicalizados, por fuente																
Fuente / Año	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Escuela Nacional Sindical	1	6	36	73	138	96	58	96	141	201	104	229	276	171	99	83
Cinep	1	6	43	72	126	109	75	105	147	201	120	232	275	159	78	73
Observatorio de Derechos Humanos Presidencia de la República	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–

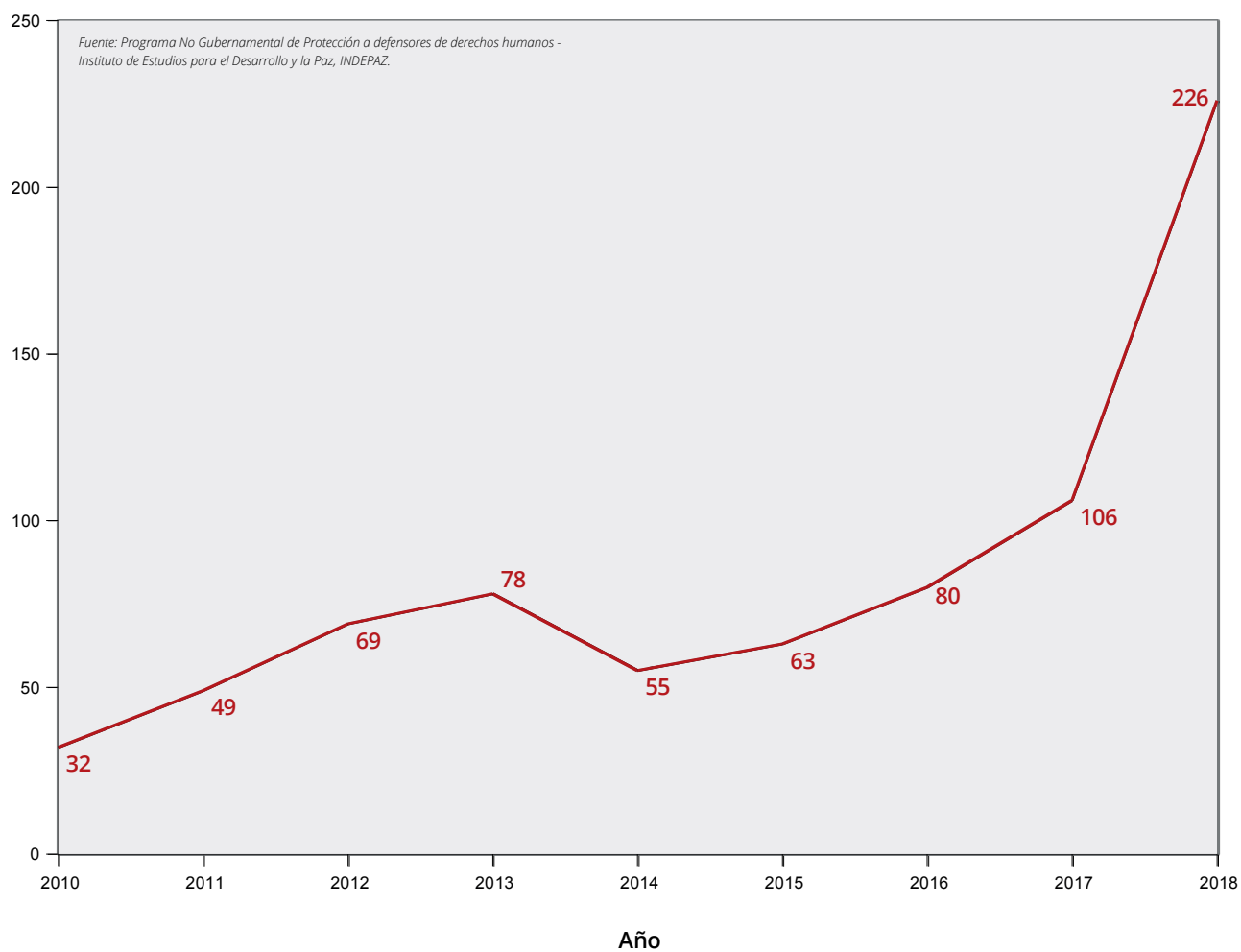
Fuente: PNUD - Informe sobre violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados 1984-2011.

COLOMBIA. ASESINATOS DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Por defensores de los derechos humanos nos referimos tanto a los profesionales de los derechos humanos (abogados, periodistas, etc.) como a los líderes de organizaciones sociales que reclaman derechos - o su aplicación - para sus comunidades. Estos líderes son ahora el principal objetivo de la violencia armada, con el telón de fondo del estancamiento del Acuerdo de Paz.

Colombia: Asesinatos de Defensores de Derechos Humanos								
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
32	49	69	78	55	63	80	106	226

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total período según fuente
138	193	191	101	95	72	78	39	51	47	46	50	22	58	21	21	20	22	28	3101
152	217	186	109	94	75	79	41	61	54	–	–	–	–	–	–				2890
155	205	196	101	89	40	60	26	38	28	37	–	–	–	–	–				975



Colombia en la globalización

Proceso de paz, acuerdo comercial y las regulaciones de la economía global

Este nuevo número de los cuadernos ofrece un análisis profundo de la situación colombiana, pero con una perspectiva diferente: es la forma en que este país encaja en el actual movimiento de globalización lo que constituye el hilo conductor de los tres textos aquí reunidos.

Este hilo conductor permite : a) señalar las ambigüedades de un proceso de paz que fue acompañado de la firma de un acuerdo comercial entre la UE y Colombia, dando prioridad a la liberalización de los intercambios económicos; b) explorar las diversas dimensiones de este acuerdo comercial, mostrando cómo la inserción de cláusulas de condicionalidad (en términos de derechos humanos, derechos sociales o derechos ambientales) tuvo poco impacto en el contenido del acuerdo, a pesar de los intensos debates políticos en Colombia y Europa; c) ampliar la reflexión sobre las formas en que el derecho internacional regula los intercambios económicos. En los apéndices se presentan las estadísticas más recientes sobre los asesinatos de sindicalistas y defensores de los derechos humanos en Colombia, antes y después de la firma del Acuerdo de Paz.

Este es un número que no debe pasarse por alto, ya que recuerda la responsabilidad de la comunidad internacional en el apoyo a un proceso de paz que atraviesa grandes dificultades.

www.uclouvain.be/chairedce

ISSN : 2593-8134



S'ENGAGER
POUR
L'AVENIR



Centre de recherches interdisciplinaires
DÉMOCRATIE, INSTITUTIONS, SUBJECTIVITÉ



ColPaz

PLATEFORME D'INFORMATION SUR LE CONFLIT ARMÉ,
LES DROITS HUMAINS ET LA PAIX EN COLOMBIE

