



programa  
por la paz

# Cien días<sup>86</sup>

VISTOS POR CINEP/PPP

# ¿La Paz completa?



## Contenido

### Editorial

La paz posible es imperfecta .....3  
Por Luis Guillermo Guerrero Guevara

### Conflicto y paz

Los posibles “daños colaterales”  
de la paz .....7  
Por María Camila Carvajal

### Derechos humanos

La condena del líder  
Feliciano Valencia .....11  
Por Diana Sánchez

### Bogotá

Del mapa político poselectoral  
a la obligación de un territorio  
para el posacuerdo .....16  
Por Arlen Amanda Chinchilla y  
Juan Carlos Merchán

### Economía

Las grandes exigencias no vienen  
de La Habana .....20  
Por Jorge Iván González



### Director

Alejandro Angulo Novoa, S.J.

### Comité Editorial

Luis Guillermo Guerrero Guevara  
Martha Cecilia García  
Sergio Andrés Coronado  
Fernando Sarmiento  
William Rozo  
Mónica Osorio Aguiar  
Margareth Figueroa

### Colaboran en este número

Luis Guillermo Guerrero Guevara  
Arlen Amanda Chinchilla C.  
Juan Carlos Merchán Z.  
Jorge Iván González  
Diana Sánchez L.  
María Camila Carvajal O.

### Equipo Editorial

Mónica Osorio Aguiar  
Alejandro Angulo Novoa, S.J.

### Diseño y edición fotográfica

Mónica Osorio Aguiar  
Impresol Ediciones Ltda.

### Portada

Impresol Ediciones Ltda.

### Diagramación

Impresol Ediciones Ltda.  
www.impresolediciones.com

**Centro de Investigación y Educación  
Popular/ Programa por la Paz  
(CINEP/PPP)**

Carrera 5 No. 33B-02  
Tel: 2456181  
www.cinep.org.co  
comunicaciones@cinep.org.co  
Bogotá D.C., Colombia  
Diciembre 2015

ISSN: 0121-3385

Esta publicación es posible gracias al  
apoyo solidario de de Brot für die Welt y  
Cafod.

Suscríbese GRATIS a **Cien días vistos por CINEP/PPP**  
y reciba la revista en su correo electrónico.

#### Formulario de inscripción revista Cien Días

- Nombres y apellidos\*
- Correo electrónico\*

\*Campos obligatorios

**Enviar**

# Editorial

# La paz posible es imperfecta

Por: Luis Guillermo Guerrero Guevara\*

Somos testigos del diálogo de paz que más lejos ha llegado entre un Gobierno y las FARC-EP. Un diálogo que ha sido por más de tres años protagonista de la vida política nacional. Un diálogo que tiene alcances importantes, positivos para una sociedad que no ha tenido habitualmente capacidad de escucha, pero a la vez un diálogo que tiene alcances restringidos. De este diálogo se espera que, según lo anunciaron en septiembre pasado el presidente Santos y el máximo comandante de las FARC-EP, ‘Timochenko’, el 23 de marzo de 2016 se firmen los acuerdos de los cinco puntos trabajados en la agenda de La Habana y que las FARC-EP inicien su proceso de desarme, desmovilización y reinserción a la vida civil. De otra parte es un diálogo limitado porque la firma de estos acuerdos no son la paz, sino solamente un paso que habilita la entrada a la construcción de una paz que los colombianos queremos hacer pero que no hemos sabido hacerla. En esta perspectiva, es sustancial que los colombianos ganemos una comprensión más reflexiva de lo que significa hacer una paz posible y realizable, y que perdamos, por un lado, una visión de paz sin conflictos, y por otro lado, una paz hincada sobre la derrota y rendición del enemigo.

Dos caminos opuestos que distorsionan e impiden la construcción de una paz profunda, estable y duradera.

Ahora bien, en la coyuntura del año que termina, algunos asuntos sustanciales que están dilucidándose, van a impulsar o frustrar la realización de la construcción de la paz: en primer lugar, el acuerdo final sobre justicia transicional y la atención a las víctimas que se pactó en La Habana. En segundo lugar, la definición de las condiciones del plebiscito para la refrendación de los acuerdos de la agenda entre el Gobierno y las FARC-EP. Y, en tercer lugar, la posibilidad de iniciar una mesa de diálogo con la insurgencia del Ejército de Liberación Nacional –ELN–, una fuerza guerrillera que hace parte del conflicto armado, político y social colombiano desde 1964.

En lo que tiene que ver con la **justicia transicional y la atención a las víctimas**, después de año y medio de discusiones, el Gobierno y las FARC firmaron el 15 de diciembre, un histórico acuerdo para crear un sistema integral de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición cuyo fin es reparar los derechos de cerca de siete millones setecientos mil víctimas que ha dejado el conflicto en el país, según el Registro Único de Víctimas.

Lo que se acordó son cinco estrategias de reparación para las víctimas que si se

“

Es sustancial que los colombianos ganemos una comprensión más reflexiva de lo que significa hacer una paz posible y realizable, y que perdamos, por un lado, una visión de paz sin conflictos, y por otro lado, una paz hincada sobre la derrota y rendición del enemigo.

”

llegan a desarrollar y consolidar sería un hecho sin precedentes para el país:

- La primera estrategia crea la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición. Comisión que necesita tener legitimidad, claridad en sus métodos, una gestión institucional acertada y recursos financieros suficientes que superen la burocracia y estén al servicio de las víctimas.
- La segunda estrategia propone el establecimiento de la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón del conflicto. Aquí se juega la posibilidad de hacer un profundo trabajo humanitario y psicosocial. Los resultados de una estrategia como estas puede generar la reparación de la confianza en el Estado y en la sociedad, a la vez que significa el resarcimiento del hondo dolor que han vivido las

víctimas de la violación del máximo derecho, el derecho a la vida.

- La tercera estrategia plantea la Jurisdicción Especial para la Paz, que es la encargada de aplicar la justicia sobre los delitos y de establecer decisiones punitivas o restaurativas según lo determinen los jueces. Esta Jurisdicción necesita un alto respaldo estatal y social en su legitimidad para que sea igualmente creíble en su lucha contra la impunidad. Más cuando este es uno de los temas más difíciles y controvertidos de aceptar por los opositores del proceso de paz.
- La cuarta estrategia busca la aplicación de programas de reparación integral para las víctimas en los territorios donde ellas viven o se establezcan definitivamente. Se necesita para la aplicación de esta estrategia una gran capacidad de acción por parte de las instituciones del Estado y un trabajo decidido de propuestas, veeduría y control ciudadano para que los proyectos sean pertinentes y salgan adelante.
- La quinta estrategia busca afrontar la compleja realidad de las garantías de no repetición de las situaciones de violación de los derechos de las víctimas. Esta tarea no solo es un reto para el Estado, encargado de proteger la vida y bienes de los colombianos, sino un desafío de cambio para aquellos actores políticos, económicos y sociales que en la historia del país han optado por defender un *statu quo* de privilegios e inequidades mediante la aplicación de la violencia armada.

Se acordó, como enfoque general, que el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición, hará especial énfasis en medidas restaurativas, de tal manera que para alcanzar la justicia no sólo se apliquen sanciones punitivas que busquen el castigo de los victimarios dentro de un régimen especial, sino que se prefieren las sanciones reparatoras. De otra parte, el acuerdo es enfático en decir que no serán objeto de amnistía ni indulto los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición

forzada, la violencia sexual, el desplazamiento forzado y el reclutamiento de menores.

Finalmente, lo que busca el Sistema, de manera ambiciosa pero acertada, es el reconocimiento de las víctimas, la satisfacción de sus derechos y su reparación; las responsabilidades de los victimarios, el esclarecimiento de la verdad, las garantías para proteger la vida y la integridad de las víctimas y la no repetición, así como la generación de condiciones para construir la reconciliación. Se tendrá en cuenta el tratamiento diferencial según territorios, etnias y género, en especial de víctimas mujeres, de niños y niñas, y de los colectivos más humildes afectados por el conflicto.



Si no se negocia con el ELN la paz con las FARC-EP quedaría muy frágil.



Respecto a las **condiciones del plebiscito para la refrendación de los acuerdos de la agenda de La Habana**, el Congreso trabajó las disposiciones necesarias para su realización, de tal manera que este mecanismo sea el camino para que constituyente primario, apruebe o repruebe estos acuerdos. El plebiscito es un mecanismo de decisión del pueblo, a partir de una consulta realizada por las autoridades públicas, con el fin de que la ciudadanía se exprese mediante el voto popular directo respecto a una propuesta. En este caso se trata de votar aprobar o reprobar los acuerdos de paz pactados entre el Gobierno y las FARC-EP. Según el profesor Rodrigo Uprimny<sup>1</sup>, la propuesta del 13% del umbral de aprobación para el plebiscito de paz, no ha sido suficientemente explicada. En estas condiciones, si el 13% del censo electoral -33 millo-

nes de ciudadanos-, es decir, algo más de 4.200.000 personas, votan a favor del acuerdo de paz, este se aprobará. Igualmente para que el acuerdo de paz sea desaprobado se necesita que al menos un poco más de otro 13% del censo electoral vote en contra del acuerdo paz. Esto significa finalmente que la votación total necesaria para que salga adelante el plebiscito, puede llegar a ser de un poco más del 26%, con lo cual la participación superaría el 25%, que es el umbral de participación hoy requerido, según lo establecido en la ley 1757 estatutaria de mecanismos de participación y por la Constitución Nacional de 1991, para que estos mecanismos de democracia directa aprueben reformas constitucionales vía referendo.

En consecuencia de lo anterior se pueden afirmar las siguientes conclusiones. En primer lugar, por más que parezca paradójico, un umbral de aprobación del 13% por ciento, no sólo equivale sino que es más exigente que el umbral de participación del 25%, establecido para reformas constitucionales vía referendo. En segundo lugar, hay que insistir en la opinión pública que el porcentaje del 13% como umbral de aprobación -no de participación- no es arbitrario ni amañado ni debilita la participación sino que la puede estimular, pues tanto los que estarían a favor de los acuerdos como los que estarían en contra, se tienen que movilizar a las urnas para ganar. Se estimula así la participación ciudadana respecto al plebiscito y esto es un camino acertado para legitimar o deslegitimar los acuerdos de La Habana. En tercer lugar, es más propicio para la democracia, como se propuso en los debates del Congreso, que el umbral de aprobación sea el que determine la decisión y no un umbral de participación. Si se privilegia un umbral de participación sobre un umbral de aprobación, los que no quieren aprobar

el plebiscito por la paz tendrían ventajas al propiciar la abstención y la indiferencia frente a una decisión tan importante para el país como es la paz. Este es el camino que seguramente la opción, animada por el Centro Democrático, va a asumir como bandera de campaña en contra de los acuerdos firmados en Cuba.

“

A diferencia de las FARC-EP, el ELN es una organización política que vive dentro de las comunidades y se alimenta de sus procesos locales y regionales.

”

Es por esta razón que el gobierno anunció que emprenderá una campaña a favor del plebiscito para la paz, frente al decidido trabajo de desprestigio del proceso de paz que está realizando el partido Centro Democrático y su jefe, el expresidente y actual senador Álvaro Uribe Vélez. Por eso, los 244 alcaldes y los 12 gobernadores electos y los congresistas del partido de La U, le aseguraron al presidente Santos que ellos van a poner los 3 millones de votos que sumaron en las elecciones regionales a favor de la refrendación del proceso de paz y de las políticas de su gobierno. Al mismo tiempo que se comprometieron por incluir el tema del posconflicto en sus planes de Desarrollo<sup>2</sup>. Esta negociación es la base sobre la cual el gobierno nacional, sumado al apoyo que los partidos (Conservador, Alianza Verde, Polo Democrático y Opción Ciudadana) pone su confianza y su poder. Esperemos que esta alianza garantice la refrendación y desarrollo de los acuerdos firmados en La Habana, a la vez que sea un apoyo suficiente para contrarrestar a la oposición del partido Centro Democrático. Si bien, después, mediante el proceso legislativo especial, tendrán que

venir normas en materia de justicia transicional, de participación en política de la guerrilla y de desarrollo agropecuario que son fundamentales para la construcción de una paz estable y duradera.

Sin duda que un proceso determinante para la construcción de la paz, según han señalado distintos sectores de la sociedad civil, es la instalación de **una mesa formal de diálogos con el ELN**. Desde junio de 2014, en medio de la campaña por la presidencia del país, el Gobierno y esta organización insurgente, dieron a conocer el inicio de una fase exploratoria. Luego, a mediados de este año 2015, la expectativa creció con las declaraciones de Nicolás Bautista, máximo comandante de esta guerrilla, al asegurar que el 80% de la agenda estaba acordada. Sin embargo, pese a esos anuncios y a las especulaciones tejidas a su alrededor, los acercamientos con esta organización insurgente no han sido suficientes para abrir una mesa de diálogo.

Esta situación se ha complicado con los constantes combates entre las Fuerzas Armadas y el ELN. El 26 de octubre murieron 11 soldados y un policía, y secuestraron a dos militares que fueron puestos en libertad a finales de noviembre en Boyacá. De otra parte, durante el 2015, esta guerrilla ha perdido a 52 de sus hombres, 39 de los cuales han caído muertos en operativos<sup>3</sup>. Varios de los caídos en combate son mandos medios, lo que ha obligado a un relevo generacional urgente en la estructura militar del ELN en dos de sus principales frentes de guerra, el Oriental y el Darío Ramírez Castro, que con la minería criminal y el narcotráfico sostienen el Comando Central del ELN.

En medio de ese ambiente adverso a las negociaciones, varias organizaciones sociales y religiosas acababan de lanzar la campaña “¡Por una paz completa!”, con el fin de presionar el establecimiento oficial de una mesa de conversaciones con el ELN.

Esta iniciativa movilizó a cientos de personas en una caravana que se realizó del 9 al 11 de diciembre, desde Bogotá hasta Arauca, una región que tradicionalmente ha tenido presencia del ELN, con el fin de generar un ambiente propicio para sumar apoyos a un eventual proceso de paz.

Una reflexión que hace Francisco de Roux, S.J.<sup>4</sup>, sobre este tema, concluye que si no se negocia con el ELN la paz con las FARC-EP quedaría muy frágil. El ELN se desarrollaría con más fuerza y las posibilidades de continuar la victimización en el país serían más altas.

Es importante entender que, a diferencia de las FARC-EP (que es una organización esencialmente militar con algunas prácticas y expresiones políticas), el ELN es una organización política que vive dentro de las comunidades y se alimenta de sus procesos locales y regionales, en consecuencia su estructura es más federativa que centralizada y ha desarrollado una amplia red social de apoyo en diferentes ámbitos, además de poseer una retaguardia militar que determina las condiciones de la negociación. Esta diferencia es fundamental entenderla para establecer un diálogo de paz diferenciado con el ELN como organización político-militar.

Si el ELN dispone que sus redes y líderes más valiosos no se sigan desgastando en la guerra y que sus fuerzas contribuyan a la paz con justicia social y a la reconciliación del país, esta decisión contribuiría a

“

La estructura de las FARC-EP su es más federativa que centralizada y ha desarrollado una amplia red social de apoyo en diferentes ámbitos, además de poseer una retaguardia militar que determina las condiciones de la negociación.

”

la transformación de territorios que cobijan zonas importantes en los departamentos de Arauca, Chocó, Nariño, Cauca y el Catatumbo, que es donde ellos tienen su mayor presencia en la última fase de su proceso. En varios de estos territorios de viejo asentamiento guerrillero, la gente que allí vive, comprende que las aspiraciones básicas de la guerrilla deben ser tenidas en cuenta y que hacen parte de las posibilidades de su desmovilización y reintegración, pero dentro de un país democrático, donde no se utilicen las armas y se pueda empezar a construir una región y un país diferente. No pocas veces la aspiración de las guerrillas se identifican con las aspiraciones de las comunidades: buscan recuperar la tierra despojada a los campesinos, indígenas o asentamientos afrodescendientes; reclaman tecnología para el campo y vías terciarias, servicios de calidad en salud y

educación, oportunidades de negocios incluyentes y equitativos, entre otros asuntos que están formulados en los tres primeros puntos de la agenda de La Habana.

“

La paz que no es deseo sino una realidad perfectible y posible.

”

Los tres asuntos abordados, entre otros que se debaten en el país alrededor de la paz, muestran que en Colombia estamos viviendo un momento determinante en la vida política y que, de los acuerdos que se logren pactar entre el Gobierno y las FARC-EP en La Habana, de la calidad de los debates y decisiones que se logren en el Congreso de la República, de las determinaciones que el ELN y el Gobierno establezcan para iniciar el diálogo, así como de la participación activa de toda

la sociedad civil en su conjunto, va depender en gran medida que en Colombia entremos en el difícil camino de construir, desde la riqueza de las diferencias y del respeto a los contrarios, una paz que garantice los derechos humanos, amplíe la democracia y genere una economía incluyente y equitativa. Una paz que no es deseo sino una realidad perfectible y posible. ▣

“

De los acuerdos que se logren pactar entre el Gobierno y las FARC-EP en La Habana, va a depender en gran medida que en Colombia entremos en el difícil camino de construir, desde la riqueza de las diferencias y del respeto a los contrarios, una paz que garantice los derechos humanos, amplíe la democracia y genere una economía incluyente y equitativa.

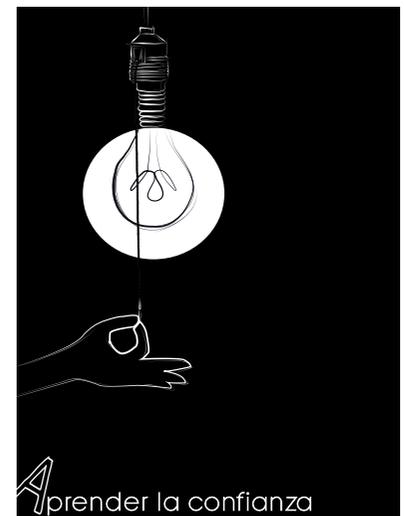
”

**\*Luis Guillermo Guerrero Guevara**  
 Director General del CINEP/Programa por la Paz

## Referencias

- 1 Umbral, plebiscito y paz. (Diciembre de 2015). La silla vacía. Recuperado de: [http://lasillavacia.com/node/52543?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Umbral%252C%2520plebiscito%2520y%2520paz%2520%2528columna%2520de%2520Rodrigo%2520Uprimny%2529](http://lasillavacia.com/node/52543?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=Umbral%252C%2520plebiscito%2520y%2520paz%2520%2528columna%2520de%2520Rodrigo%2520Uprimny%2529)
- 2 Santismo emprenderá campaña a favor del plebiscito por la paz. (Diciembre de 2015). El Espectador. Recuperado en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/santismo-emprendera-campana-favor-del-plebiscito-paz-articulo-603480>
- 3 Golpes a Eln borran línea de mando de su ala militar. (Diciembre de 2015). El Tiempo. Recuperado en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/conflicto-armado-eln-recibe-golpes/16452459>
- 4 “Si no se negocia con el Eln, la paz con las Farc quedaría muy frágil”: Padre Francisco de Roux. (2015). Pacifista. Recuperado en: <http://pacifista.co/si-no-se-negocia-con-el-eln-la-paz-con-las-farc-queria-muy-fragil-padre-francisco-de-roux/>

## Publicaciones anteriores



# Los posibles “daños colaterales” de la paz\*

Por: Camila Carvajal Oquendo\*\*

Una resolución (00810 del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder-) para la recuperación de un “predio baldío” que nutriría el Fondo de Tierras para la Paz, y cuatro edictos para la constitución y ampliación de resguardos indígenas (emitidos también por el Incoder), auguran la reconfiguración de la estructura de la tenencia de la tierra en las inmediaciones de la Sierra de La Macarena. Esta región, colonizada tardíamente, ha sido escenario de la conservación ambiental, de la lucha contra las drogas y de la más radical política contrainsurgente de la historia del país; son estas políticas de Estado que, paradójicamente, contrastan con una presencia más bien precaria (cuando no, excesivamente militar) de la institucionalidad. Hoy como siempre, queda la gente de la zona en la mitad de estos avatares, lidiando con la incertidumbre derivada de una nueva y paradójica amenaza: la pérdida de sus tierras en el marco de la implementación de los acuerdos de paz de La Habana.

## La situación en cuestión: Tierras del campesinado, tierras de las FARC, y tierras para la paz

En julio de 2015, el gobierno nacional le contaba al país que la Superintendencia de Notariado y Registro, y el -hoy extinto- Incoder habían iniciado la recuperación de unas “tierras de las FARC” (“Gobierno recupera 280.000”, 2015) en San Vicente del Caguán, gracias a la información suministrada por la Fuerza de Tarea Conjunta Omega -Futco- del Ejército Nacional. En total, nueve fincas cuya extensión sería equivalente al departamento del Quindío.

Decían en los medios —el Presidente, el Subgerente de Incoder y el Superintendente— que en las fincas incautadas no había campesinos, que aparentemente sólo había testaferros, cuidanderos, familiares y gana-

do de las FARC. Que los predios no tenían antecedentes registrales, y que eran bienes baldíos. Que hubo una “recuperación por seguridad” hecha por la fuerza pública para regresarle a Incoder esos predios del Estado. Y que ahí hay tierra suficiente para nutrir el Fondo de tierras para la Reforma Rural Integral que nació en La Habana (“Así se repartieron las FARC”, 2015). En el marco de ese proceso, se expidió la resolución 00810, que anuncia el inicio de la recuperación de un “predio baldío”, (parte de las supuestas nueve fincas incautadas) de 277 mil hectáreas, ubicado entre San Vicente del Caguán y La Macarena.

Dos meses después del *boom mediático* que ocasionó la supuesta recuperación de las “tierras de la guerrilla”, casi cuatro mil campesinas y campesinos, varias instituciones y organizaciones sociales se dieron cita en el casco urbano del municipio de La Macarena, para discutir las implicaciones de la Resolución 00810.

“ En tiempos de paz, lo que podría ser un proceso administrativo de recuperación de tierras baldías, en realidad se está convirtiendo en un riesgoso escenario de perpetuación de las exclusiones históricas del campesinado. ”

En la Audiencia se le dijo a las instituciones que la situación es preocupante. Que “el Baldío” no es un solo predio. Que las tierras no son de las FARC (tal y como fue afirmado por Presidente, Superintendente y Subgerente de Incoder, e irresponsablemente multiplicado por medios de comunicación), y que están habitadas por miles de familias campesinas. También que la resolución en cuestión no estuvo acompañada de una explicación: que nadie le dijo a la gente qué consecuencias trae el proceso para las familias que habitan esas tierras,

“

Lo que esto podría mostrarnos en últimas es que existe el riesgo de que la implementación de lo acordado en La Habana en materia de tierras se realice “a la vieja usanza”: con mucho de planeación sin realismo, y poco de compromiso genuino por parte del Estado en el momento de emprender soluciones viables a los problemas reales.

”

ni qué garantías tienen una vez se lleve a cabo la dichosa “recuperación”, percibida por ellos más como una *amenaza de despojo legal*.

La incertidumbre generada por esa *amenaza* solamente empeoró con la emisión de cuatro edictos que anuncian el inicio del proceso de constitución y ampliación de algunos resguardos indígenas en La Macarena. La gente de la región dice que si se toma como referencia la muy escueta delimitación de los resguardos contenida en los edictos, y se suma a ese territorio las hectáreas del “Baldío” de la Resolución 00810, el resultado casi que excede el área total del municipio de La Macarena si se tienen en cuenta también las tierras protegidas del área de manejo especial, los parques natu-

rales, los predios titulados, etc. En conclusión: “no alcanza la tierra para todo lo que Incoder (quería) hacer en la región”<sup>1</sup>.

Ahora bien, el panorama descrito esboza varios asuntos sobre los cuales merece la pena profundizar. El primer asunto es que, en tiempos de paz, lo que podría ser un proceso administrativo de recuperación de tierras baldías, en realidad se está convirtiendo en un riesgoso escenario de perpetuación de las exclusiones históricas del campesinado.

La segunda, es que pese a que las implicaciones de estos procesos emprendidos por el Incoder no fueron claras para casi nadie, y mucho menos ahora con la deceso del instituto, las denuncias realizadas durante el desarrollo de la audiencia nos muestran un dilema entre dos procesos administrativos (titular a los campesinos o recuperar “el Baldío”) cuyas implicaciones dependen esencialmente de una decisión política.

### La primera tensión: La estigmatización y las tierras para la paz

Así como en los años 50 el ejército tildaba de “bandoleros” y “bandidos” a los colonos en San Juan de Arama y San Martín, y procedía a quemarles sus ranchos para permitir la ocupación de sus tierras por terratenientes (Londoño, 1998, citado en PNUD, 2011:251); y así como durante el conflicto reciente, los miembros

de estas comunidades y sus líderes han sido tildados de “auxiliadores de la guerrilla” para legitimar asesinatos y despojos (PNUD, 2011: 251); en este caso, la estigmatización y la difamación podrían estar convirtiéndose en mecanismos de legitimación de nuevas agresiones en contra de los miembros de las comunidades rurales (agresiones ya no violentas, sino legales), con el fin último de contar con tierras para materializar la paz. Esto es, cuando menos, paradójico y perverso.

“

Sin embargo, las necesidades de la paz y la lucha jurídica por la formalización de la propiedad rural de las comunidades campesinas, en este caso, parecen ser dos procesos mutuamente excluyentes.

”

Pero estos señalamientos no son una novedad. La colonización del municipio de La Macarena ha sido un proceso relativamente reciente y ha tenido varias fases (determinadas por la siembra de cultivos ilícitos, la colonización de zonas de protección ambiental por bonanzas extractivas, y la presencia de la guerrilla) que han determinado que la población haya sido estigmatizada desde siempre por el nivel central del Estado (por *raspachines*, por



En La Macarena se está reconfigurando la estructura de la tenencia de la tierra.

*antiecologicos y pobladores ilegales, y por guerrilleros o auxiliares de la guerrilla), y esos señalamientos determinaron grandes distancias y antagonismos entre la gente y la institucionalidad.*

El fin de la zona del despeje profundizó más esas distancias, al haber sido los pobladores perseguidos y victimizados por el ejército durante la implementación del Plan Colombia, el Plan Patriota, y el Plan de Consolidación. La militarización de la cotidianidad y las violaciones a los derechos humanos que se derivaron de este escenario, hicieron más grave e insondable la desconfianza de la gente hacia el Estado.

Pero ¿a qué necesidad responde usar la estigmatización en este caso? Aventuraríamos a responder que el problema radica en la insuficiente información de la que dispone el Estado sobre las “tierras disponibles” para el Fondo de La Habana, y esta situación pone al gobierno en aprietos logísticos, operativos y políticos cuando de proporcionar tierras a la paz se trata (“El difícil horizonte del fondo de tierras para la paz”, 2015). Aparentemente ante esa situación, recuperar “las tierras de las FARC” aparece como una solución viable, justa y políticamente correcta para ir dándole piso a los acuerdos.

Sin embargo, las FARC no ha entregado aún sus tierras y el Estado está suponiendo que los predios de las zonas de influencia de la guerrilla son todos de su propiedad (“Tierras arrebatadas a las Farc son falsa recuperación del territorio”, 2015). Y esto quizá porque, como la información del Estado sobre sus propias tierras es casi que inexistente, y el Censo Nacional Agropecuario no supe las ausencias de un catastro rural real, la única información que tiene la institucionalidad es la que provee el Ejército Nacional, y ahí comienza el error garrafal.

Se trate o no de un gesto concreto de la *voluntad política* del gobierno de cara a la paz, de un indicador más de su profunda y malsana desarticulación institucional, o de una torpeza ingenua en el manejo político y técnico de la coyuntura, este proceso pone de manifiesto -entre otras cosas- el peligrosísimo riesgo que trae consigo seguir aplazando la solución estructural al asunto del acceso a la tierra, y seguir desconociendo y estigmatizando a civiles que viven en

zonas de guerra. Ni el gobierno ni las FARC pueden permitir que la materialización de la paz vaya en detrimento de la vida de la gente que llegó a estos lugares buscando mejor suerte o huyendo de la guerra.

Lo que esto podría mostrarnos en últimas es que existe el riesgo de que la implementación de lo acordado en La Habana en materia de tierras se realice “a la vieja usanza”: con mucho de planeación sin realismo, y poco de compromiso genuino por parte del Estado en el momento de emprender soluciones viables a los problemas reales.

“

Los despidos afectaron a los que de manera indirecta se benefician de la actividad petrolera, como los hoteles, los restaurantes, los conductores, el personal de servicios generales, los comerciantes, entre otros.

”

### La segunda tensión: Titulación o recuperación

Por otro lado, y partiendo por suponer que las funciones del Incoder serán ahora asumidas por la nueva Agencia Nacional de Tierras, la situación previamente descrita puede ser entendida desde dos perspectivas administrativas y políticas distintas:

Podemos reconocer que, en efecto, la recuperación de los baldíos de la nación es un proceso administrativo legal, que hacía parte de las orientaciones misionales del Incoder, y que -pese a sonar reiterativos- en este caso en particular, responde a la necesidad de nutrir el Fondo de Tierras para la Paz contemplado en el primer punto acordado en La Habana.

También sabemos que las funciones del Incoder pasaban también por adjudicar y titular baldíos de la nación con aptitud agropecuaria o forestal, bien sea a personas naturales, o bien sea a entidades de derecho público, previa solicitud del interesado. Este proceso administrativo ha sido emprendido por la gente campesina de estas zonas, solicitando primero la sustracción de sus predios de las zonas de reserva forestal (cuando es el caso) y segundo su titulación, demostrando ser su-

jetos idóneos para la formalización de sus propiedades<sup>2</sup>; ese proceso ha sido lento, pero existe.

Sin embargo, las necesidades de la paz y la lucha jurídica por la formalización de la propiedad rural de las comunidades campesinas, en este caso, parecen ser dos procesos mutuamente excluyentes, y ante ese escenario, los caminos que aparecen posibles son dos:

1. Si la nueva Agencia Nacional de Tierras reconoce la legitimidad de la sana tenencia de las familias campesinas, podría *titular* los predios tomando como referencia los límites de la Unidad Agrícola Familiar – UAF- para la región, requiriendo de ellos una documentación básica (que casi todos poseen) como las actas de colono o de la Juntas de Acción Comunal, que funcionan como respaldo de la ocupación de sus predios y de las mejoras realizadas en ellos.
2. Si la nueva Agencia Nacional de Tierras no reconoce la sana tenencia de las familias campesinas, continuaría el proceso de *recuperar* del “Baldío”, valiéndose de la estigmatización de los pobladores como auxiliares de la guerrilla o testafierros, y esas tierras pasarían al Fondo de Tierras para la Paz. Esto, partiendo de una lectura equivocada del territorio orientada por una lógica más militar e incurriendo en errores metodológicos y operativos graves, tal y como fue denunciado por las comunidades en la mencionada audiencia<sup>3</sup>

Optar por uno u otro camino marcaría la diferencia. Mientras las aproximaciones del Estado a la región se traduzcan en la criminalización de los pobladores de la zona, los resultados obtenidos de esas aproximaciones distarán de lo deseable; y profundizarán la falta de credibilidad y confianza en la institucionalidad, lo que a su vez puede generar nuevos conflictos derivados de la exclusión de los históricamente excluidos.

“

Sin embargo, las necesidades de la paz y la lucha jurídica por la formalización de la propiedad rural de las comunidades campesinas, en este caso, parecen ser dos procesos mutuamente excluyentes.

”

## Una solución política: Recuperar titulado

Es necesario dejar de pensar en lo engorroso del asunto, y tratar de contemplar las vías intermedias que pueden combinar lo legal con lo legítimo, aprovechando los mecanismos dispuestos en los acuerdos. Esto sería, cuando menos, muchísimo más consecuente con la actitud de la paz y menos riesgoso en términos de la prevención de nuevos conflictos. Como vimos, la respuesta a este dilema pasa indefectiblemente por el uso de mecanismos legales, pero estos requieren una apuesta política arriesgada (sí, pero no por ello imposible), que podría concebir la recuperación del territorio por medio de la formalización de la propiedad de los pobladores de la zona.

La cuestión con todo esto radica en que allí donde el Estado y los medios de comunicación ven predios vacíos o con testaferreros de la guerrilla, las diez mil familias que viven en “el baldío”, las instituciones y organizaciones participantes de la Audiencia, ven gente campesina e indígena que habita esas tierras hace décadas. ☒

## Bibliografía

- “Así se repartieron las FARC algunas de las tierras más productivas del país”. Los Informantes. Recuperado de: <http://losinformantes.noticiascaracol.com/así-se-repartieron-las-farc-algunas-de-las-tierras-más-1674-historia>
- “El difícil horizonte del Fondo de Tierras para la Paz”. (4 de marzo de 2015). Verdad Abierta. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5649-el-difícil-horizonte-del-fondo-de-tierras-para-la-paz>
- “Gobierno recupera 280.000 hectáreas que estaban en manos de las Farc”. (17 de julio de 2015). El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/gobierno-recupera-tierras-dominadas-por-las-farc/16111235>
- Londoño (1998). “Colombia rural. Razones para la esperanza”. PNUD-Colombia. Recuperado de: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr\\_colombia\\_2011\\_es\\_low.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr_colombia_2011_es_low.pdf)
- “Tierras arrebatadas a las Farc en Meta son “falsa recuperación simbólica”: asesor en La Habana”. (24 de julio de 2015). El Espectador. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/tierras-arrebatadas-farc-meta-son-falsa-recuperacion-si-articulo-574748>

## Referencias

- 1 Entrevista a campesino asistente a la Audiencia.
- 2 Las Actas de Colono y las actas emitidas por las Juntas de Acción Comunal, constituyen en sí mismas pruebas suficientemente contundentes de la histórica tenencia de las fincas comprendidas en el “Baldío”, tal y como está consignado en la ley (Preguntar a Sergio).
- 3 Algunas de las irregularidades denunciadas son: i) Dentro de los límites del “Baldío” trazados por Incoder se encuentra parte de la Zona de Reserva Campesina del Pato y Balsillas constituida en 1997, y casi la totalidad del área de la ZRC del Losada Guayabero en proceso de constitución, que son tierras protegidas conforme a lo consignado en la Ley 160 de 1994. ii) En algunas áreas dentro del “Baldío” el Incoder adelantó estudios para la sustracción de una parte de la Zona de Reserva Forestal junto con Corpo-amazonia y Parques Nacionales; y hay procesos de titulación adelantados que están siendo desconocidos.

\* Especiales agradecimientos a Víctor Barrera, Nicolás Espinosa y Javier Revelo, por sus aportes a este artículo.

\*\* **Camila Carvajal Oquendo**

Investigadora del CINEP/Programa por la Paz. Equipo Conflicto y Estado



# La condena del líder Feliciano Valencia:

## La reversión de los derechos colectivos en la perspectiva de paz del Gobierno nacional

Por: Diana Sánchez Lara\*

### Los pueblos indígenas y la constitucionalidad de sus derechos

Antes de la Constitución de 1991, los pueblos indígenas estaban prácticamente en el imaginario de la sociedad colombiana. Fue a partir de esta nueva Carta Política que se reconoció su existencia como pueblos ancestrales, por lo que fueron asumidos como sujetos culturales, sociales y políticos de la nación. Desde su cosmovisión, se admitió su jurisdicción y, en consecuencia, el poder administrativo para gobernar sus territorios en todos los ámbitos, es decir su autonomía.

“

Los 102 pueblos indígenas de Colombia cuentan con una extensa jurisprudencia salida de la Corte Constitucional.

”

Estos trascendentales reconocimientos, que incluyeron también a las comunidades negras, fueron consignados en el artículo séptimo que habla de una Colombia multiétnica y pluricultural, dejando atrás, al menos en teoría, esa visión republicana y hegemónica del Estado. El artículo 246 otorga a los pueblos indígenas autonomía jurisdiccional en su ámbito territorial de acuerdo a sus normas y procedimientos, y el artículo 330 les concede el poder de gobernar sus comunidades y territorios de acuerdo a sus usos y costumbres. Además de ello, está lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, considerado como bloque de constitucionalidad en la Ley 21 de 1991 y otros desarrollos normativos de orden internacional, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en el 2007<sup>1</sup>.

Desde mucho antes, pero significativamente desde el 91, el movimiento indígena colombiano —liderado por la Organización Indígena de Colombia, ONIC— y sus consejos regionales —entre los que se destacan el Consejo

Regional Indígena del Cauca, CRIC, y la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, ACIN— han librado luchas políticas de todo orden, para darle vida a los preceptos constitucionales, que les dieron un estatus de pueblos originarios merecedores de protección. Esa digna actitud también les ha merecido respeto y admiración por la capacidad de resistencia ante centenarias y múltiples invasiones que han soportado, las que, no obstante, los han despojado de sus territorios fracturando sus sistemas culturales. Esa tradición de lucha por la sobrevivencia integral y la convivencia, le mereció particularmente a la ACIN el Premio Nacional de Paz.

En la actualidad, puede decirse, sin embargo, que son muchas las conquistas alcanzadas por el movimiento indígena colombiano. Pero, estas han sido producto de su posicionamiento cultural con base en su enraizamiento espiritual con la tierra, con lo que han desplegado diferentes estrategias comunitarias en una visión holística que las complementa hacia el logro de sus propósitos.

Así lograron, por ejemplo, avanzar en la armonización de la Jurisdicción Especial Indígena con la Justicia Ordinaria, especialmente adelantada con el Consejo Superior de la Judicatura, en la que primó más la persistencia de los pueblos indígenas que la voluntad de los gobiernos. O los importantes desarrollos de la educación propia o etnoeducación, sea en el marco de contextos de lo convencional (universidades públicas o privadas, incluso en el ámbito internacional) o desde la socialización de los saberes ancestrales a través de sus dinámicas culturales. Hoy en día, esto les ha permitido contar con varios programas de educación superior propia, y tener numerosas escuelas con docentes nativos. Esta búsqueda, ontológica, si se quiere, liderada por los indígenas más que por el Estado, es uno de los impactos destacables de tantos años de lucha en procura de conservar sus culturas y cosmogonías.

Adicionalmente, los 102 pueblos indígenas de Colombia cuentan con una extensa jurisprudencia salida de la Corte Constitucional, dirigida a la protección de sus vidas, territorios, cultura, cosmovisión, jurisdicción y educación propia,

“

Todos estos logros han contado con liderazgos naturales, decididos y reales, que dadas sus dimensiones, terminaron por ser símbolos de la resistencia histórica territorial y nacional.

”

cuyas sentencias se han proferido en cada conflicto de perspectivas que los pueblos indígenas han provocado en la reivindicación de sus derechos. Sentencias como la del Auto 004 de 2009, la T-617/10, T-009/11, T-129/11, T-282/11, T-002/12, T-921/13, T-659/13, T-866/13, T-942/13, T-098/14, T-642/14, T-379/14 y C-463/14, entre otras, son un indicativo del resultado de la ardua labor política y jurídica del movimiento indígena, y del reconocimiento constitucional de su alto valor como pueblos con derechos propios.

Por tanto, vale decir que quizás uno de los logros más grandes de la Constitución del 91 fue justamente romper la visión unidimensional y republicana del país, al reconocer, en su artículo sépti-

mo, la diversidad étnica y cultural que les dio cabida, como sujetos de derecho, políticos y sociales, a los pueblos indígenas y otras comunidades minoritarias de Colombia. Adicionalmente a ese reconocimiento, está el poder otorgado a esos pueblos en los artículos 246 y 330 de la misma Constitución, cuando se refiere a que las autoridades de los pueblos indígenas pueden ejercer funciones jurisdiccionales en sus territorios, de acuerdo a su cosmovisión y pensamiento, obviamente dentro del ordenamiento constitucional de la nación. Sin duda alguna, esta autonomía y potestad para gobernar sus territorios ha sido una base fundamental para la consolidación de los derechos territoriales y culturales de los indígenas.

Simultáneamente a estos procesos de armonización de las culturas indígenas con el Estado colombiano en diferentes ámbitos, otras importantes batallas fueron desarrolladas. Grandes movilizaciones simbólicas, alegres y coloridas para reivindicar la vida, defender derechos ante las arremetidas de la guerra y exigir la paz en sus territorios, como en todo el país, también han caracterizado a las “mingas indígenas”. Ese antagonismo



Feliciano Valencia líder indígena condenado a 18 años de cárcel. Foto: Minga



En la foto Feliciano Valencia reconocido por su liderazgo en grandes movilizaciones y por su capacidad articuladora de las luchas sociales. Foto: Minga

Chocué, de quien fue su pupilo y heredó el don de la palabra. No en vano ha ocupado todos los cargos y responsabilidades que un líder nativo puede alcanzar en gracia de su reconocimiento:

Comunero del resguardo indígena de Muchique-los tigres donde fue Autoridad Tradicional como Gobernador durante tres periodos; declarado Maestro de la Sabiduría por la UNESCO en el año 2005; ha sido Coordinador del Tejido Defensa de la Vida y de los Derechos Humanos y del Equipo de PAZ de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca; Consejero Mayor del Consejo Regional Indígena del Cauca- CRIC durante el periodo 2007-2009; Vocero de la Minga Indígena Social y Comunitaria y posteriormente del Congreso de los Pueblos; y, atendiendo los mandatos comunitarios, participa del ejercicio de liberación de la madre tierra realizado durante el año 2015. (ACIN, 2016, p. x).

Más allá de todas estas vocerías y representaciones, a Feliciano Valencia lo caracteriza su palabra contundente y convincente<sup>3</sup>, su visión integral de las realidades y su capacidad articuladora de las luchas sociales; de ahí que su liderazgo como hombre de grandes movilizaciones, está dado por contribuir a juntar esfuerzos indígenas, campesinos, afrodescendientes, e inclusive, de sectores sociales urbanos. Las grandes mingas de movilización lideradas conjuntamente con Aida Quilcué, entre los años 2006 y 2008, estuvieron impregnadas de esa voluntad integracionista, en ellas se configuró inicialmente el proceso de la Minga de Resistencia, Social y Comunitaria, y dieron paso posteriormente a una articulación más amplia en torno al Congreso de los Pueblos. Esto le valió un liderazgo con fuerte arraigo territorial, pero con proyección nacional, pluriétnico y multicultural.

Desde siempre, Feliciano Valencia ha liderado al movimiento indígena con el convencimiento de que las mejores tierras del Norte del Cauca fueron injustamente apropiadas por terratenientes, y arrendadas a los grandes ingenios azucareros; mientras que su pueblo ha sido desplazado a lo alto de la montaña con tierras no aptas para la sobrevivencia.

ha devenido en el fortalecimiento de las guardias indígenas y la creación de mecanismos de protección para resistir los impactos del conflicto armado.

Los resultados de dichas movilizaciones han sido centenares de mesas de negociación con el Gobierno nacional. Una de las últimas ha sido la Mesa Permanente de Concertación y Comisiones Nacionales, que recogió el sentir de los pueblos indígenas del país en los últimos años, y fortaleció su organización nacional. Es decir, los pueblos indígenas han demostrado en la práctica una profunda convicción democrática para realizar sus derechos plasmados en la Constitución y la Ley, aún con el reiterado incumplimiento de los gobiernos colombianos, a los que nada les cuesta comprometerse con pactos, para incumplirlos sistemáticamente, y luego esperar otra movilización, reprimirla y sentarse a negociar nuevamente con el saldo de siempre: acuerdos incumplidos. A esto se agregan las innumerables acciones de incidencia política nacional e internacional realizadas por el liderazgo indígena, con las que se han ensanchado los espacios para el reconocimiento de sus derechos en esos ámbitos. Con todo, un sinfín de acciones con el único propósito de lograr la pervivencia en sus territorios en armonía con sus costumbres y la madre tierra.

“ Las cifras son contundentes: al menos 30 indígenas son asesinados cada año en el país en el marco de la diversidad de conflictos que afectan las regiones donde habitan. ”

### El liderazgo de Feliciano Valencia

Pero las conquistas alcanzadas por el movimiento indígena se redimensionan cuando nos ubicamos en un país como Colombia, donde la clase política tradicional y gobernante, quien los desconoció por más de dos siglos y los envió a las recónditas montañas y las fronteras, como pueblos menores y sin derechos, persiste hoy en desmontar sus derechos.

Sin duda alguna, todos estos logros han contado con liderazgos naturales, decididos y reales, que dadas sus dimensiones, terminaron por ser símbolos de la resistencia histórica territorial y nacional. Uno de ellos es el de Feliciano Valencia Medina<sup>2</sup>, quien ha jugado un papel determinante en esa diversidad de luchas y conquistas, y quien desde muy joven se comprometió a dar las más féreas peleas por los derechos colectivos y propios, pero también por los de otros.

Actualmente, Félix, como cariñosamente le dicen, encarna el legado del padre y mártir indígena Álvaro Ulcué

De ahí que los procesos de “liberación de la madre tierra” no son otra cosa que la búsqueda para que tales extensiones de tierras sean compartidas con las comunidades indígenas, afros y campesinas: sus dueños naturales. Ese liderazgo es el que tiene a Feliciano hoy condenado a cerca de cuatro lustros de cárcel.



**Crear que las agresiones contra los y las defensoras de Derechos Humanos y liderazgo social en Colombia, solo provienen de actores armados legales o ilegales, no es exacto.**



Sin embargo, el perfil de Feliciano ha ido más allá de la lucha por la recuperación del territorio. En los últimos años, cuando los contextos de guerra involucraron a las comunidades indígenas del norte del Cauca, este hombre de cabello largo, baja estatura y mirada penetrante, se convirtió en símbolo de la resistencia contra todo tipo de agresión proveniente de los distintos actores armados, legales o ilegales. Apoyado integralmente por la ACIN y su Guardia Indígena, encaró a la Fuerza Pública, a la guerrilla de las FARC, a los paramilitares y a los mismos narcotraficantes. Esa osadía, especialmente la afrenta de sacar al Ejército de los sitios sagrados, también le pasó factura y no es ajena a la trama política que se teje detrás de la condena que hoy enfrenta, en la que conspiran los poderes nacionales y regionales que han visto en la dignidad de los nasa un obstáculo para sus planes económicos.

### **El costo de la lucha social por la tierra y por la paz**

Por tanto, el proceso judicial que confina a 16 años de prisión a Feliciano Valencia tiene que leerse articulado a los muchos contextos relacionados con las luchas sociales, indígenas y populares de los últimos años. Su principal connotación está en la disputa territorial librada por la ACIN en el norte del Cauca versus los propietarios de los

ingenios azucareros y de otros poderes reales que se ven amenazados en sus intereses privados ante la búsqueda colectiva indígena; pero también está relacionada con la Fuerza Pública, que aún debe cargar la afrenta vivida en el 2012 en territorio Nasa.

Como se ha reiterado desde varias voces, Feliciano tras las rejas representa el encarcelamiento de la jurisdicción indígena, la pérdida de la autonomía que tantas luchas y vidas le ha costado al pueblo Nasa y a las 102 comunidades del país, que suman cerca de un millón y medio de personas, aproximadamente el 3.5 % de la población colombiana. Las situaciones de represión que vive Feliciano Valencia no solo ponen en cuestión la valía de la Constitución Política, el sentido de la democracia colombiana y el discurso de quienes han debido gobernar con esos fundamentos; también interpelan al pueblo colombiano en su conjunto a colocarse en alerta por las implicaciones que estos hechos tendrían para el proceso de paz en curso y, particularmente, para la etapa del posconflicto.



**Los indígenas, afros y campesinos asentados en territorios ricos en diversidad, recursos naturales, energéticos e hídricos, seguirán siendo considerados peligrosos para el “desarrollo” del país.**



Las cifras son contundentes: al menos 30 indígenas son asesinados cada año en el país en el marco de la diversidad de conflictos que afectan las regiones donde habitan (ONIC, 2013, 2014, 2015). De ellos, gran parte son del Pueblo Nasa que ha visto morir a 251 miembros entre el 2012 y el 2015. De esta triste cifra, 26 eran destacados líderes y autoridades tradiciones de mucho reconocimiento y valor para su cultura<sup>4</sup>. Solo en lo corrido del 2015, 19 personas de este valeroso y victimizado pueblo han sido asesinadas. Sin contar los atentados, las amenazas, el desplazamiento,

la destrucción de pueblos y tejidos comunitarios. Eso es demasiado para una población de cien mil habitantes.

### **Democracia, participación y doctrina de seguridad nacional**

Es decir, ¿se puede hablar de garantías y vigencia de derechos en Colombia?, ¿se puede hablar de una paz consistente cuando un pueblo indígena como el Nasa, quien ha pagado un costo tan alto por tener la valentía de defender sus territorios, e intentar implementar y desarrollar lo pactado en la Carta Política, las leyes y las sentencias constitucionales, tenga que soportar la condena política por parte del establecimiento de su máximo líder, y lo que implica para el movimiento indígena y social en general?

Ahora bien, dada la simbología que representa Feliciano no solo para los pueblos indígenas, sino también para el amplio tejido social en el que ha estado empeñado, junto con otros sectores organizados del campesinado, las negritudes, las mujeres, los jóvenes y poblaciones urbanas, este hecho se convierte en un claro indicador de que el Estado colombiano aún se mueve en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional, en la que se introdujo a la oposición social y política en la categoría de “enemigo interno”. Castigar de esta manera “ejemplar” a los indígenas es mandar un mensaje contundente al resto de organizaciones de lo que les espera si siguen desafiando al establecimiento de esa manera. Una situación preocupante, por demás, para cuando el país se encuentre en contextos de posconflicto armado y paz.

También preocupa que en momentos en que parte de la sociedad colombiana y algunos importantes estamentos del Estado nacional empiezan a creer que la paz es posible, el mismo Estado coloque al movimiento social en una peligrosa encrucijada, que pone a prueba la sostenibilidad de un periodo de transición hacia la paz: mientras que por un lado incumple todos los pactos y acuerdos surgidos de sendas movilizaciones políticas, sociales y reivindicativas, por otro, criminaliza de

manera “ejemplarizante” las vías de hecho a las que recorren las organizaciones sociales, cerrando toda posibilidad de actuación y participación política.



Solo en lo corrido del 2015, 19 personas de este valeroso y victimizado pueblo han sido asesinadas.



Por tanto, creer que las agresiones contra los y las defensoras de Derechos Humanos y liderazgo social en Colombia, solo provienen de actores armados legales o ilegales, no es exacto. El establecimiento mismo aún los ve como enemigos internos, opositores de sus grandes proyectos de inversión, expansión, extractivismo y reprimerización de la economía. Los indígenas, afros y campesinos asentados en territorios ricos en diversidad, recursos naturales, energéticos e hídricos, seguirán siendo considerados peligrosos para el “desarrollo” del país.

En síntesis, la detención arbitraria y amañada del dirigente indígena y social Feliciano Valencia es un llamado de atención a todas las iniciativas de paz que se desarrollan a lo largo y ancho del país,

para centrar el debate en la importancia de los movimientos sociales y su articulación para profundizar la democracia y su papel en la consolidación de una paz en esta perspectiva, especialmente en el período del posconflicto, donde seguirá

reflejándose esa constante contradicción entre el modelo hegemónico y centralista de quienes usurpan el Gobierno nacional, y la diversidad territorial, cultural y social del país que construye futuros diferentes.

**Referencias**

- 1 Ver ONU (2007).
- 2 Feliciano, a pesar de ser indígena Nasa de origen, lleva apellidos mestizos, heredados de los terratenientes que marcaban a los indígenas esclavos con sus apellidos.
- 3 Feliciano posicionó la frase “caminar la palabra” que dio sentido a la Minga de Resistencia, Social y Comunitaria, que contagió al conjunto del movimiento social y popular colombiano. En esto se volvió autoridad.
- 4 Información suministrada por el Tejido de Defensa de la Vida de la ACIN, noviembre de 2015.

**Bibliografía**

ACIN [Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca]. (16 de septiembre de 2016). Comunicado de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca del 16 de septiembre de 2016. La María, Piendamó.

ONIC [Organización Nacional Indígena de Colombia-Consejería de Derechos de los Pueblos Indígenas, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Paz]. (2013). Informe Anual 2013. Recuperado de <http://cms.onic.org.co/wp-content/uploads/2014/09/Informe-Anual-2013-Derechos-Humanos-ONIC.pdf>

ONIC [Organización Nacional Indígena de Colombia-Consejería de Derechos de los Pueblos Indígenas, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Paz]. (2014). Informe 2014. Recuperado de <http://cms.onic.org.co/wp-content/uploads/2014/09/Informe-Anual-2014-Derechos-Humanos-ONIC.pdf>

ONIC [Organización Nacional Indígena de Colombia-Consejería de Derechos de los Pueblos Indígenas, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Paz]. (2015). Informe 2015. Recuperado de <http://cms.onic.org.co/wp-content/uploads/2015/08/INFORME-VULNERACIONES-A-LOS-DDHH-E-INFRACCIONES-AL-DIH-2015.pdf>

ONU [Organización de las Naciones Unidas]. (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/61/:67 y Add. 1. Recuperado de [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)

**\*Diana Sánchez Lara**  
Autora invitada por el equipo de Derechos humanos del CINEP/PPP.



En las redes sociales

[twitter.com/CINEP\\_PPP](https://twitter.com/CINEP_PPP)

[facebook.com/CinepProgramaPorLaPaz](https://facebook.com/CinepProgramaPorLaPaz)

[youtube.com/user/cinepppp](https://youtube.com/user/cinepppp)

# Del mapa político poselectoral a la obligación de un territorio para el posacuerdo.

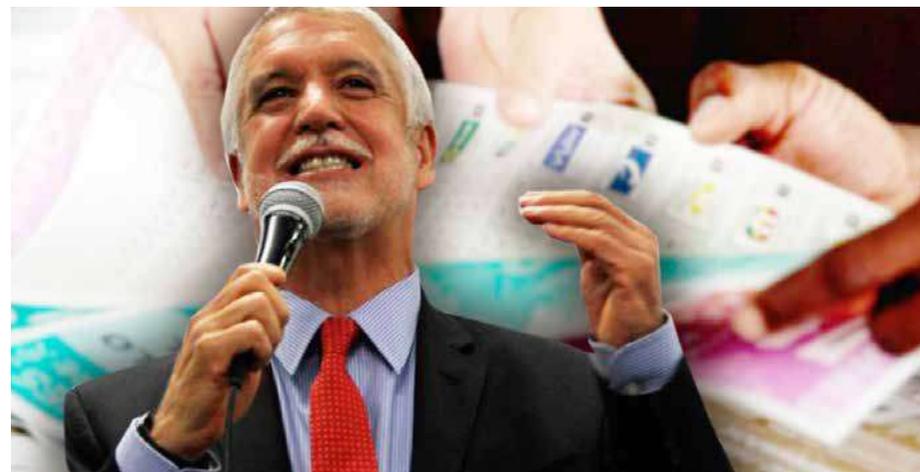
## Bogotá, entre el retorno a los intereses contratistas y la sobrevivencia de las políticas sociales

Por: Arlen Amanda Chinchilla Cogollo  
y Juan Carlos Merchán Zuleta\*

Los resultados en las elecciones de Bogotá el pasado 25 de octubre dejan un conjunto de ganadores para la Alcaldía y el Concejo de la ciudad, los cuales configuran un mapa político con miras a una época de posacuerdo posterior al proceso de paz de La Habana. Ante ello, es preciso preguntarse cómo este mapa estaría o no en coherencia

con los retos del país, dada la importancia de Bogotá como capital.

A continuación se expondrá, en primer lugar, la configuración política de Bogotá después de las elecciones; se explicarán, en segundo lugar, las implicaciones que esta presenta frente al posacuerdo en términos de intereses de los principales candidatos y partidos ganadores de la contienda electoral, y se contrastará esto, en tercer lugar, con los avances que deja la actual administración respecto al tema.



Enrique Peñalosa fue elegido con el 33.10 % de los votos.

“

En cuanto al Concejo, los resultados demuestran un fortalecimiento de los partidos opositores a la tendencia política de la actual administración de la Bogotá Humana lo que implica un debilitamiento de la izquierda.

”

### **El nuevo mapa político de Bogotá: intereses coincidentes**

Según la Registraduría Nacional, el alcalde electo Enrique Peñalosa fue elegido con el 33.10 % de los votos, representando a la alianza “Recuperemos Bogotá”, conformada por el movimiento Equipo por Bogotá y el partido Cambio Radical. Este porcentaje supera en menos de un punto al 32.16 % obtenido por el actual alcalde Gustavo Petro.

Por su parte, aunque el Concejo de Bogotá presenta caras nuevas en un 50 %, esto no significa una renovación de las fuerzas políticas que lo conforman ni de los padrinazgos que apoyaron a los electos, con dos excepciones significativas: el ingreso por primera vez de 6 candidatos del Centro Democrático y la reducción de 8 a 1 de las curules de los Progresistas.

Ciertamente, la configuración de este organismo colegiado, después de los recuentos, pasó de tener cierto equilibrio entre los tres partidos de mayor votación en 2011 (8 curules para Cambio Radical, para La U y los Progresistas, seguidos de 6 curules para el Partido Liberal, 5 para los verdes y 4 para el Polo Democrático), a configurar una variación importante en 2015 que pone a Cambio Radical delante de los demás con 9 curules, seguido del Centro Democrático, los liberales y los verdes con 6 cada uno, y del Polo con 5.

Estos resultados develan, en el caso de la Alcaldía, no solo la ínfima diferencia entre los porcentajes que llevaron a la Alcaldía de Bogotá tanto a Enrique Peñalosa como a Gustavo Petro, sino el hecho de que ambos porcentajes sean los más bajos entre aquellos de los últimos 17 años, entre los cuales está aquel por el que el mismo Peñalosa fue elegido por primera vez con el 48.8% en 1997. Esto significa que en los últimos cuatro años se ha gobernado a partir de un respaldo minoritario de la ciudadanía, asunto que se repetirá en los cuatro años venideros. Estos dos gobiernos representan tendencias opuestas sobre el modelo de ciudad.

En cuanto al Concejo, los resultados demuestran un fortalecimiento de los partidos opositores a la tendencia política de la actual administración de la Bogotá Humana, así como una ventaja de las posiciones de centro-derecha y de extrema derecha del espectro político colombiano, lo que implica un debilitamiento de la izquierda.

El anterior mapa permite hacer al menos tres afirmaciones. La primera es que Bogotá hoy demuestra tener menos seguridad sobre el modelo de ciudad que quiere, que hace 13 años. Esto puede tener relación con los altos niveles de polarización que protagonizaron las últimas campañas definidas, en últimas, en términos de “continuidad de la izquierda” vs “antipetrismo”.

La segunda afirmación es la evidente coincidencia política entre el alcalde y el concejo electos. El primer punto de convergencia entre estos es el partido Cambio Radical. El segundo es la fuerza del uribismo, que además de ingresar por



Son muchos los retos de la capital del país en un escenario de posacuerdo. Es necesario reforzar las políticas sociales.

primera vez al Concejo con 6 curules del Centro Democrático, apoyó a Enrique Peñalosa prefiriéndolo sobre el candidato de su partido, Francisco Santos. Finalmente, el tercer punto de encuentro son los intereses del sector privado, en especial el de la construcción, tradicionales poderes influyentes en el Concejo, quienes vieron sus intereses frenados por la alcaldía de Gustavo Petro los últimos cuatro años. Entre ellos estuvieron algunos de los principales financiadores de la campaña de Peñalosa.

La tercera y última afirmación es sobre aquello que se encuentra detrás de la coincidencia entre la Alcaldía y el Concejo que iniciarán labores el 1 de enero de 2016, a saber, la figura del vicepresidente de la república Germán Vargas Lleras, líder natural de Cambio Radical y ‘líder político’ de los intereses contratistas que atraviesan el Concejo en Bogotá, los mismos que se vieron frenados con las políticas ambientalistas, de construcción, basuras y, en general, de manejo de lo público de la actual administración. Son los mismos intereses que presionaron la destitución del alcalde en 2014 y que respaldaron, desde sus redes clientelares, la reelección del presidente Juan Manuel Santos al convertir a Vargas Lleras en su fórmula vicepresidencial.

Teniendo en cuenta este nuevo mapa para Bogotá, vale la pena preguntarse cómo están sus actores principales respecto de la eventual implementación de

“

En los últimos cuatro años se ha gobernado a partir de un respaldo minoritario de la ciudadanía, asunto que se repetirá en los cuatro años venideros. Estos dos gobiernos representan tendencias opuestas sobre el modelo de ciudad.

”

los acuerdos de paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP.

### ¿Se vislumbra un poder político para la paz en Bogotá?

No obstante, el alcalde electo no se mostró en contra del proceso de paz durante su campaña “Recuperemos Bogotá”, su programa de gobierno no refleja un interés en el tema. La única mención directa afirma que, “en las políticas públicas para el posconflicto, prevalecerá el enfoque diferencial, reconociendo las características propias en las poblaciones vulnerables, que sean objeto de atención de la oferta de servicios institucionales” (Peñalosa, 2015, p. 8).

Esta vaga alusión al inicio de las 60 páginas del documento programático, sumado al silencio sobre el tema durante la candidatura, dejan dudas acerca de lo preparada que podría estar la ciudad capital bajo este mandato para una

época de posacuerdo, más si se tiene en cuenta el alto índice de recepción de población víctima del conflicto, que hace de Bogotá la ciudad con más desplazados del mundo.



**En cuanto a la inclusión social, los procesos de la actual administración señalan un respaldo de la política social en general, que se hace evidente en los resultados presentados por el DANE (2015) sobre pobreza monetaria y multidimensional.**



De acuerdo al Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, con datos desde 1984 a 2012, Bogotá es el municipio que más desplazados recibió, 385.185, seguido por Medellín, Santa Marta, Sincelejo, Cali y Buenaventura. Asimismo, el Sistema de Información de Víctimas (SIVIC), de la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación del Distrito, registra que 204.064 personas víctimas llegaron a Bogotá entre septiembre de 2010 y septiembre del año 2014 (140 personas diarias).

Estas personas se ubican principalmente en 7 de las 20 localidades de la ciudad: Ciudad Bolívar, Bosa, Usme, Kennedy, Suba, San Cristóbal y Rafael Uribe Uribe, concentrando el 72% de la población víctima que llega a la capital.

En este sentido, la dimensión de la responsabilidad que Bogotá tiene con respecto a un tiempo de paz y reconciliación es notable, así como con el fortalecimiento de procesos de inclusión social para todo tipo de población, lo que permite preguntarse cómo se encuentra Bogotá finalizando 2015 sobre estos asuntos.

La actual administración, desde su Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” 2012-2016, propuso en el primero de sus tres ejes, “una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”, una atención preferencial a las víctimas del conflicto para el goce y restablecimiento de sus derechos.

Para ello, y en coherencia con la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, Bogotá Humana creó la Alta Consejería para los Derechos de la Víctimas, la Paz y la Reconciliación, concentrando, a través de esta, y con la participación del Instituto para la Economía Social, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Integración Social, la Secretaría de la Mujer y la Secretaría del Hábitat, la oferta institucional para dicha tarea.

Este conglomerado desarrolló, durante los últimos tres años y medio, 26 proyectos de los 42 existentes en el país destinados a las personas víctimas del conflicto, e hizo que Bogotá recibiera, durante tres años consecutivos, la calificación “Alta sobresaliente” (máxima otorgada), por parte del Gobierno nacional, por la implementación de la Ley 1448. La Alta Consejería articuló la política pública del distrito a través de siete Centros Dignificar en las localidades con mayor recepción de víctimas, uno de los cuales se encuentra en el Terminal de Transportes de la ciudad para la atención inmediata de las personas que llegan en situación de desplazamiento. En los Dignificar se halla tanto la oferta distrital como la nacional de entidades con responsabilidades para el restablecimiento de los derechos de las personas víctimas, además se mantiene un equipo de abogados para la representación legal de las familias. Algunos de los procesos que llevan son la excepción del servicio militar, la indemnización por vía administrativa y el alivio de créditos y pasivos, entre otros.

Para mediados de 2014, 4.339 personas habían sido vinculadas a una formación y empleo dignos, 2.029 familias habían tenido asistencia integral de garantía de derechos y 109 familias embara habían sido acompañadas en acciones de retorno y reubicación. Según datos de la Alta Consejería, para este momento la alcaldía había destinado 18.303 millones de pesos anuales para la atención de personas víctimas del conflicto incluyendo de manera transversal los temas de servicios públicos, vivienda, educación,

atención psicosocial, salud, etc. (Alta consejería para los derechos de las víctimas, la paz y la reconciliación, s.f.a).

Finalmente, vale la pena destacar la creación del Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, inaugurado en diciembre de 2012 en el centro de la ciudad, y la consideración, por parte del Distrito, de la ampliación de los recursos en los próximos años, tanto para la continuidad de la atención a las personas víctimas como para los procesos de reinsertión de los actores que se desmovilizarían con el acuerdo de paz.

En cuanto a la inclusión social, los procesos de la actual administración señalan un respaldo de la política social en general, que se hace evidente en los resultados presentados por el DANE (2015) sobre pobreza monetaria y multidimensional. El indicador de pobreza multidimensional IPM determina si una persona es pobre de acuerdo a 5 dimensiones: (i) condiciones educativas, (ii) condiciones de la niñez y la juventud (iii) características del trabajo (iv) características del sector salud y (v) servicios públicos y condiciones de vivienda. Estas dimensiones tienen una mejor evaluación de las políticas locales en comparación con los índices de pobreza monetaria basados en ingresos. De acuerdo al IPM, Bogotá pasó del 12,1 % en 2010 al 5,4 % en 2014. Esto demuestra, al observar los años de la última administración, una reducción de más de la mitad de la pobreza en tres años (2012-2014).



**La primera recomendación para el próximo alcalde, teniendo en cuenta el soporte económico y los avances sociales con los que cuenta la ciudad, es que valore la pertinencia de los programas y proyectos ya iniciados.**



A continuación, según cifras del DANE, se muestra una tabla con las seis regiones y sus niveles de reducción de la pobreza multidimensional en los últimos cinco años, donde se destaca la reducción de la pobreza en la capital.

**Tabla 1**  
**Regiones y nivel de reducción de la pobreza multidimensional**

Regiones	2010	2011	2012	2013	2014
Atlántica	45,5	41,8	41,1	37,4	34,6
Oriental	28,6	29,2	28,5	24,8	18,0
Central	31,2	30,7	26,7	26,1	28,1
Pacífica (sin incluir Valle)	42,7	41,4	36,3	37,6	34,6
Bogotá	12,1	11,9	11,1	8,7	5,4
Valle del Cauca	24,1	24,7	20,5	16,2	15,7
Antioquia	27,8	25,7	21,7	22,4	19,5

Fuente: DANE. Cálculos con base en la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2013 y 2014.

Estos logros sociales, que preparan a la ciudad para una época de construcción de paz y abren un camino para la consolidación de una base social para el posacuerdo, contrastan con la posición de la cabeza más visible de Cambio Radical, Germán Vargas Lleras, para quien la paz se consolida en términos de infraestructura, vías, agua y vivienda. Asimismo, llama la atención la compatibilidad entre la simpleza del programa de gobierno del alcalde electo Enrique Peñalosa al referirse al proceso de paz y sus consecuencias venideras, con la parquedad sobre el mismo

del líder del partido político que impulsó su campaña, lo que despierta dudas sobre su compromiso y apoyo, dada su ausencia como vicepresidente en la cotidianidad del debate sobre la paz en Colombia.

Ciertamente, en Bogotá ganó el discurso sobre el desarrollo urbano en términos de infraestructura y seguridad, acorde con los intereses de los grandes gremios de construcción, de manejo de basuras y empresariales en general, que han sido parte tradicional de las relaciones económico políticas del Concejo, donde esas fuerzas ejercen el aval o el veto a las decisiones

públicas, así estas puedan ir en un rumbo paralelo, no necesariamente contrario, al de la construcción de una ciudad preparada para el posacuerdo.

En ese sentido, el lema “Recuperemos Bogotá” podría ser entendido como el de “Regresemos a los intereses tradicionales de la Ciudad”, que han ejercido por décadas un poder sobre los concejos y las alcaldías.

A pesar de lo opuesto que pueda parecer continuar preparando a Bogotá para ser protagonista en el posacuerdo por medio de fuertes políticas sociales —pues su lugar en la vida del país la obliga a ello—, es relevante aceptar que eso no es incompatible con la infraestructura y la continuidad del crecimiento económico. El alcalde electo recibirá un presupuesto holgado e ideal para cualquier gobernante, porque la administración saliente deja un superávit de 3.5 billones de pesos, indicadores financieros mejores que los del gobierno central e índices de solvencia y capacidad de pago que permiten un alto margen de maniobra (González, 2015).

Por tanto, la primera recomendación para el próximo alcalde, teniendo en cuenta el soporte económico y los avances sociales con los que cuenta la ciudad, es que valore la pertinencia de los programas y proyectos ya iniciados, acordes con la Ley 1448 de 2011 y con la implementación de los acuerdos de La Habana, que garantizarán a Bogotá como territorio para el posacuerdo. **C**

### Bibliografía

- Alta consejería para los derechos de las víctimas, la paz y la reconciliación. (s.f.a). Alta consejera dice que se han atendido 291.625 en las diferentes entidades distritales. Recuperado de <http://www.victimabogota.gov.co/?q=Alta-Consejera-dice-que-se-han-atendido-291.625-en-las-diferentes-entidades-distritales>
- Alta consejería para los derechos de las víctimas, la paz y la reconciliación. (s.f.b). Bogotá recibe calificación alta sobresaliente por implementación de la Ley de víctimas. Recuperado de <http://www.victimabogota.gov.co/?q=BOGOT%C3%81-RECIBE-CALIFICACI%C3%93N-ALTA-SOBRESALIENTE-POR-IMPLEMENTACI%C3%93N-DE-LA-LEY-DE-V%C3%8DCTIMAS>
- Alta consejería para los derechos de las víctimas, la paz y la reconciliación. (s.f.c). Centros Dignificar ayudan a víctimas del conflicto armado. Recuperado de <http://www.victimabogota.gov.co/?q=Centros-Dignificar-ayudan-a-v%C3%ADctimas-del-conflicto-armado%E2%80%8F>
- DANE [Departamento Administrativo Nacional de Estadística]. (2015). Pobreza Monetaria y Multidimensional. Principales resultados 2014. Recuperado de [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/pres\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/pres_pobreza_2014.pdf)
- González, J. I. (9 de noviembre de 2015). La Bogotá que hereda Peñalosa. Razón Pública. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/8960-la-bogot%C3%A1-que-hereda-pe%C3%B1alosa.html>
- Peñalosa, E. (2015). Programa de gobierno coalición equipo por Bogotá – Cambio Radical. Recuperado de [http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/PROGRAMA\\_DE\\_GOBIERNO\\_Enrique\\_Penalosa.pdf](http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/PROGRAMA_DE_GOBIERNO_Enrique_Penalosa.pdf)
- Vías, agua y vivienda para el posconflicto. (24 de septiembre de 2015). El nuevo siglo. Recuperado de <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/9-2015-v%C3%ADas-agua-y-vivienda-para-el-posconflicto.html>

\* **Arlen Amanda Chinchilla Cogollo y Juan Carlos Merchán Zuleta**  
Investigadores CINEP/PPP. Equipo Ciudadanía y paz.



# Las grandes exigencias no vienen de La Habana

Por: Jorge Iván González\*

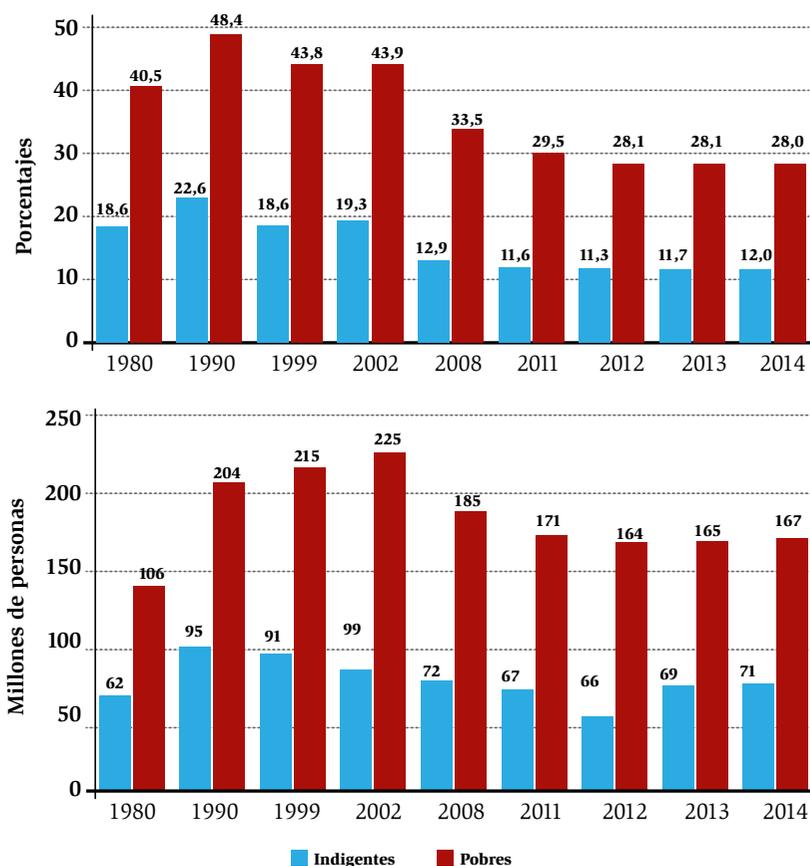
La firma de los acuerdos de La Habana tiene una debilidad que, al mismo tiempo, puede ser una fortaleza. La debilidad es la ausencia de discusión sobre los cambios sustantivos que requiere la economía colombiana para que sea más competitiva e incluyente. De tal forma, puesto que los cambios estructurales no se están discutiendo en La Habana, la mirada tiene que ser puesta en los retos que han formulado entidades como la Cepal, el Banco Mundial, las Naciones Unidas, Oxfam y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Las metas planteadas por estas instituciones tienen una fortaleza, y es que no pueden ser eliminadas de la agenda política con el argumento de que han sido impuestas por las FARC. Si el país avanzara en la dirección que proponen estas instituciones, se lograrían transformaciones estructurales mucho más radicales que las mencionadas en La Habana.

## Cepal: la disminución de la pobreza se ha estancado

El último informe de la Cepal (2014) hace una advertencia angustiosa: en América Latina, el ritmo de disminución de la pobreza se frenó. La parte superior de la Figura 1 representa la incidencia de la pobreza (o el porcentaje de personas pobres), y la inferior corresponde al número absoluto de personas pobres.

En los últimos tres años (2012, 2013 y 2014), la incidencia de la pobreza se

**Figura 1.** América Latina. Evolución de la pobreza y de la indigencia (1980-2014)– Línea de pobreza (porcentaje y millones de personas)



Tomado de "Panorama Social de América Latina", por Cepal, 2014, p. 16.

estancó en el 28 %. En términos absolutos, el número de pobres pasó de 164 a 167 millones, y ahora hay 3 millones más de personas en la pobreza. Este re-

sultado es dramático, y debería causar indignación.

La indigencia también aumentó: pasó del 11,3 % en el 2012 al 12 % en

“

Aunque todavía no se ha presentado un aumento del número absoluto de personas pobres, la menor tasa de crecimiento de la economía crea las condiciones propicias para que esta situación se comience a presentar.

”

el 2014. La línea de indigencia mide el ingreso necesario para adquirir la canasta de alimentos, así es que las personas que están por debajo de esta línea están aguantando hambre, y no tienen los recursos para adquirir los nutrientes y calorías básicos. Entre el 2012 y el 2014, el número de indigentes pasó de 66 a 71 millones, por ende, de los 167 millones de personas pobres hay 71 millones que luchan todos los días por obtener los alimentos esenciales.

Las cifras para Colombia indican que la pobreza continúa disminuyendo pero a un menor ritmo. Aunque todavía no se ha presentado un aumento del número absoluto de personas pobres, la menor tasa de crecimiento de la economía crea

las condiciones propicias para que esta situación se comience a presentar.

De las tendencias del informe de la Cepal se deriva una conclusión clara: la eliminación de la pobreza no se puede fundar solamente en el crecimiento del PIB. Para romper la trampa de la pobreza es indispensable mejorar la distribución del ingreso y de la riqueza. En esta recomendación coinciden Oxfam (2014, 2015), el Banco Mundial (2004) y las Naciones Unidas (PNUD, 2011a, 2011b, 2012). Pero, además, las Naciones Unidas advierten que la equidad es una condición *necesaria* para la sostenibilidad. En este punto hay un pleno acuerdo con la OCDE (2011).

### **Equidad y trampa de pobreza**

Para superar la trampa de pobreza no basta con crecer. Es necesario que haya equidad. El crecimiento con equidad no solamente ha sido impulsado por los organismos internacionales, en el mundo académico es significativo el estudio de Kakwani, Khandker y Son (2004). Los autores introducen la categoría *crecimiento pro-pobre*, para mostrar que la trampa de pobreza únicamente se puede romper si el crecimiento está acom-

pañado de políticas que distribuyan el ingreso y la riqueza.

El Gobierno colombiano todavía considera que es posible reducir la pobreza sin tocar la distribución. La agenda de la equidad no ha sido relevante, y como la pobreza continúa disminuyendo, la pregunta por la distribución se sigue posponiendo. La preocupación no ha sido relevante en La Habana, pero sí en la escena internacional. El tema está a la orden del día. La discusión ha adquirido especial relevancia después de los atentados de París. En el estudio de la Cepal (2014) se muestra que la mala distribución del ingreso y de la riqueza, se refleja en la segregación espacial de las grandes ciudades de América Latina. Este fenómeno tiene dimensiones internacionales. La segregación espacial se ha intensificado en ciudades como París y Bruselas, que hasta ahora eran consideradas como abiertas e incluyentes. Cada vez es más claro que la desigualdad económica se expresa en distanciamientos espaciales.

Todos los gobiernos de América Latina, comenzando por el colombiano, reconocen la necesidad de mejorar la distribución del ingreso y de la riqueza. Las estrategias del plan de desarrollo del segundo periodo del gobierno Santos son: equidad, educación y paz. No obstante, las declaraciones a favor de la equidad no se reflejan en las decisiones de política pública. Santos aprobó una reforma tributaria que no es progresiva y, por tanto, no favorece la equidad. El catastro de numerosos municipios del país sigue desactualizado y los impuestos prediales son excesivos. Mientras en La Habana se hacen discursos a favor de la inclusión social, en el Congreso se discute el proyecto de ley que le da vigencia a las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), que consolidan la gran empresa agraria, en contra de las pequeñas explotaciones que había defendido la ley 160 de 1994. Ninguna de las decisiones estratégicas de Santos apunta hacia la reducción de la desigualdad. El Gobierno está muy lejos de seguir los lineamientos propuestos por la Cepal, el Banco Mundial, las Naciones Unidas y Oxfam.



En América Latina se frenó la disminución de la indigencia. En Colombia la pobreza disminuye pero a un menor ritmo. Crédito: Archivo CINEP/PPP

## Equidad y sostenibilidad

Al inicio de su primer periodo de gobierno, Santos visitó a los mamos de la Sierra anunciado que iba a proteger el ambiente, y que impulsaría un modo de desarrollo sostenible; Santos incumplió sus promesas de la Sierra. Tampoco escucha el mensaje de las Naciones Unidas (PNUD, 2011b): la equidad es condición necesaria para la sostenibilidad. En lugar de proyectos ambientalmente sostenibles, el Gobierno sigue protegiendo a las empresas mineras y petroleras que contaminan aguas y contribuyen a la muerte de los chigüiros. Aún más, el vicepresidente Germán Vargas propone reducir los impuestos a las empresas petroleras (Arteaga, 2015). En lugar de equidad y sostenibilidad, el mensaje de Vargas es de inequidad y daño ambiental. Se trata de decisiones contrarias a las recomendaciones de las Naciones Unidas.

El Gobierno, que dice cumplir con los requerimientos que son exigidos para que el país sea admitido en la OCDE, hace muy poco para responder con las obligaciones que se le imponen en materia de equidad y sostenibilidad. En palabras de la OCDE (2011):

*Es necesario también que las estrategias de crecimiento verde presten atención específica a muchos de los temas sociales y preocupaciones relacionadas con la equidad que puedan presentarse como un resultado directo del avance hacia una economía verde, tanto en el nivel nacional como en el internacional. (p. 5, énfasis añadido).*

Es claro, entonces, que las exigencias de una política económica más equitativa no nacen de La Habana sino de la OCDE.

“ El Gobierno hace muy poco para responder con las obligaciones que se le imponen en materia de equidad y sostenibilidad. ”

A pesar de la claridad de los argumentos que muestran la relación entre equidad, lucha contra la pobreza y conservación ambiental, las decisiones tomadas en los dos periodos del Gobierno Santos van en la dirección contraria. La concentración de la riqueza aumenta y la desigualdad del ingreso no disminuye.

A los enemigos de los acuerdos de La Habana habría que recordarles que allí no se está tocando el “modelo económico”, y que los llamados para que se tomen medidas estructurales nacen de la OCDE y de los organismos internacionales, que son muy lejanos al castro-chavismo. ☐

### \*Jorge Iván González

Autor invitado. Profesor de la Universidad Externado de Colombia e investigador del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia.  
 Correo electrónico: jorgeivangonzalez29@gmail.com

### Bibliografía

- Arteaga, A. (15 de octubre de 2015). Vicepresidente recomienda bajar carga tributaria a petroleras. CM&. La noticia. Recuperado de <http://www.cmi.com.co/vicepresidente-recomienda-bajar-carga-tributaria-a-petroleras>
- Cepal [Comisión económica para América Latina]. (2014). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Kakwani, N., Khandker, S., & Son, H. (2004). *Pro-Poor Growth: Concepts and Measurement with Country Case Studies (Working Paper)*. Recuperado de <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper1.pdf>
- OCDE [Organización para la cooperación y el desarrollo económicos]. (2011). *Hacia el crecimiento verde. Un resumen para los diseñadores de políticas*. Recuperado de <http://www.oecd.org/greengrowth/49709364.pdf>
- Oxfam [Oxford Committee for Famine Relief]. (2014). *Gobernar para las elites. Secuestro democrático y desigualdad económica*. Recuperado de [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-es\\_0\\_0.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-es_0_0.pdf)
- Oxfam [Oxford Committee for Famine Relief]. (2015). *Riqueza: Tenerlo todo y querer más*. Recuperado de [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/ib-wealth-having-all-wanting-more-190115-es.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/ib-wealth-having-all-wanting-more-190115-es.pdf)
- PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo]. (2011a). *Colombia Rural. Razones para la Esperanza (Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011)*. Recuperado de [http://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-ic\\_indh2011-parte1-2011.pdf](http://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-ic_indh2011-parte1-2011.pdf)
- PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo]. (2011b). *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*. Recuperado de [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2011\\_es\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2011_es_complete.pdf)
- PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo]. (2012). *El Futuro Sostenible que Queremos (Informe Anual 2011/2012)*. Recuperado de <http://www.undp.org/content/dam/cuba/docs/PNUD%20Inf%20Anual%202011-2012.pdf>
- World Bank. (2004). *Colombia: Land Policy in Transition*. Recuperado de [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/03/12/0001600016\\_20040312102005/Rendered/PDF/279420CO.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/03/12/0001600016_20040312102005/Rendered/PDF/279420CO.pdf)

## Sistema de información general

Es el conjunto de bases de datos que el CINEP/Programa por la Paz ha construido como resultado de años de investigación, análisis, clasificación y seguimiento de los temas clave en el estudio de alternativas de paz para Colombia. Con los años se convirtió en una de las más valiosas fuentes de información en temas sociales en el país.




Apostamos por la vida.  
Trabajamos por una sociedad justa, sostenible y en paz.

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



# Cien días <sup>86</sup>

VISTOS POR CINEP/PPP

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

---

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