

## Primer año de Santos



## ■ Contenido



### Editorial

- De Uribe a Santos: rupturas y continuidades ..... 3  
 Por Mauricio García Durán, S.J.



### Ley de víctimas y restitución de tierras

- La ley de víctimas al estrado ..... 4  
 Por Vera Samudio



- El futuro de la restitución de tierras ..... 8  
 Por Sergio Andrés Coronado



### Conflicto

- Narrativas y hechos de guerra y paz ..... 13  
 Por Teófilo Vásquez y Andrés Aponte



### Paz

- Rumores de paz ..... 17  
 Por Fernando Sarmiento y Juana Yunis



### Política

- Legislar para la prosperidad ..... 21  
 Por Víctor Barrera



### Economía

- La frágil Ley de Ordenamiento Territorial ..... 25  
 Por Jorge Iván González



- La ruta de Santos ..... 28  
 Por Lucía Camargo Rojas y Margareth Figueroa



### Invierno

- La sorpresa del invierno ..... 34  
 Por Lucía Camargo Rojas



### Educación

- La propuesta de los rectores ..... 38  
 Por Joaquín Sánchez García, S.J.



- “Los derechos no se mendigan...” ..... 40  
 Por Mauricio Archila



### Salud

- Más negocio, menos derecho a la salud ..... 44  
 Por Mauricio Torres-Tovar



### Movimientos Sociales

- Sin estridencias, pero ¿qué tan democrática es esta prosperidad? ... 48  
 Por Martha Cecilia García



### Internacional

- Los milagros de la diplomacia ..... 52  
 Por Socorro Ramírez



### Consejo Editorial

Mauricio García Durán, S.J.  
 Teófilo Vásquez  
 Ana María Restrepo  
 Lucía Camargo Rojas

### Colaboran en este número

Vera Samudio  
 Sergio Andrés Coronado  
 Teófilo Vásquez  
 Andrés Aponte  
 Fernando Sarmiento Santander  
 Juana Yunis Marulanda  
 Víctor Barrera  
 Jorge Iván González  
 Margareth Figueroa  
 Joaquín Sánchez García, S.J.

Mauricio Archila  
 Mauricio Torres-Tovar  
 Álvaro Delgado  
 Martha Cecilia García  
 Ana María Restrepo  
 Socorro Ramírez  
 Lucía Camargo Rojas

### Coordinación editorial

Lucía Camargo Rojas  
 comunicaciones@cinpe.org.co

### Diseño y edición fotográfica

Laura Rojas  
 Margareth Figueroa  
 Lucía Camargo Rojas

### Diagramación

Natalie Galindo  
 Margareth Figueroa

### Ilustración de portada

Cuervo 21  
 camiko21@gmail.com

Centro de Investigación y Educación  
 Popular/ Programa por la Paz  
 (CINEP/PPP)  
 Carrera 5a. No. 33B-02  
 Tel: 2456181  
 web: www.cinep.org.co  
 e-mail: comunicaciones@cinpe.org.co  
 Bogotá D.C., Colombia  
 Agosto - noviembre de 2011

ISSN: 0121-3385

Para recibir información del CINEP/PPP escriba a  
 comunicaciones@cinpe.org.co

Síganos en



# De Uribe a Santos: rupturas y continuidades

Por **Mauricio García Durán, S.J.\***

Este nuevo número de la revista *Cien días* sale precisamente al cumplirse un año del gobierno del presidente Santos. Es inevitable, por tanto, que dediquemos la edición a hacer un balance, siempre parcial, de lo que ha sido este año de gobierno. Y buscamos que sea una mirada que de forma crítica nos permita acercarnos a esta administración con el fin de reconocer sus logros y avances, así como los límites y retos que se le plantean para los tres años que restan.

Es indiscutible que Juan Manuel Santos ha significado un cambio importante que ha traído nuevos aires al panorama político nacional. Y no es para menos, luego de los ocho años de Álvaro Uribe quien, más allá de su estilo recio y frentero, generó dinámicas perversas que el país se está viendo obligado a enfrentar: la fallida desmovilización paramilitar, los increíbles niveles de corrupción, las malas relaciones con los países vecinos, la des-institucionalización que generó en razón de su choque con las Altas Cortes, el fenómeno de la parapolítica, las “chuzadas” del DAS, Agro Ingreso Seguro, los ‘falsos positivos’, etc.

No en vano, el estilo político que ha mostrado Juan Manuel Santos contrasta significativamente con el de su antecesor. Más aún, algunas de sus prioridades políticas han mostrado que el actual Presidente se ha demarcado consciente y hábilmente de Álvaro Uribe, evitando al mismo tiempo entrar en conflicto con él. Sobresalen, entre otras, la manera como ha recompuesto las relaciones con las Altas Cortes, respetando la división de poderes; la nueva era en las relaciones internacionales —en particular en las relaciones con Venezuela y Ecuador; y el liderazgo ejercido en Unasur—; el apoyo a la expedición de la ley de víctimas y restitución de tierras; el respaldo claro a los procesos que se vienen adelantando contra la corrupción, así como la actitud de respeto y diálogo con los defensores de derechos humanos y líderes sociales.

Sin embargo, pensamos que es necesario analizar la administración Santos más

en perspectiva y teniendo en cuenta el panorama completo de las políticas que está implementando. En particular, es importante reflexionar sobre la orientación del gobierno desde los sectores populares y las organizaciones sociales, cuyos altos niveles de protesta nos obligan a preguntarnos hasta dónde la prosperidad que anuncia el gobierno alcanza a llegar a todos los sectores. Al hacer este ejercicio, como de alguna manera intentamos realizarlo en este número de *Cien días*, comienzan a generarse una serie de interrogantes con relación a las apuestas gubernamentales.

**“Es importante reflexionar sobre hasta dónde la prosperidad anunciada alcanza a llegar a todos los sectores”.**

Veamos sólo algunos: en primer lugar, no obstante los esfuerzos que está mostrando el gobierno con relación a las víctimas y la restitución de tierras, quedan preguntas que surgen de los obstáculos que puede enfrentar la ley de víctimas en su aplicación: ¿Hay disposición política para hacer frente a las “fuerzas oscuras” que están matando a los reclamantes de tierras? ¿Se va acompañar la restitución de tierras con una política agraria integral que verdaderamente dé lugar en el desarrollo nacional a los campesinos, indígenas y afrocolombianos? ¿Hay pautas claras para garantizar la seguridad alimentaria y la autonomía nacional en la producción de alimentos?

En segundo lugar, luego de conocer las propuestas que está impulsando el gobierno, quedan interrogantes sobre la lógica que puede estar orientando las reformas de la educación superior y de la salud. ¿Hasta dónde predomina una lógica privatizadora de derechos sociales que por definición deben ser públicos y garantizados por el Estado? ¿Las propuestas hechas por el gobierno garantizan la cobertura y calidad de estos servicios para los sectores más desfavorecidos?

En tercer lugar, la perspectiva clara que emerge del Plan Nacional de Desarrollo es el

lugar privilegiado que tiene la “locomotora de la minería” en el programa de inversión del país. Llama la atención el contraste entre un 41% de inversión en ese sector frente a un minúsculo 2% en agricultura. Ante esta situación, surgen múltiples interrogantes: ¿Existen los mecanismos legales e institucionales adecuados para hacer frente a los problemas sociales y ambientales que se están generando con esta creciente inversión minera? ¿Cómo se va a evitar que esta creciente inversión se traduzca en violaciones de derechos humanos y desplazamientos de la población que “obstaculiza” su desarrollo? ¿Cuál es la estrategia para no debilitar la industria y la agricultura nacional a favor de una economía extractiva?

En cuarto lugar, el tema de seguridad no quedó resuelto en los ocho años de la administración Uribe. Por el contrario, hay herencias que ponen en cuestión los logros de la seguridad democrática. ¿Cuál es la estrategia para hacer frente a la nueva fase del paramilitarismo (ya sean bandas criminales, grupos emergentes o rearmados) y al reacomodamiento de los grupos guerrilleros? ¿Cómo hacer frente a las consecuencias que genera la dinámica del narcotráfico aún vigente en el país? ¿Hasta dónde el gobierno está dispuesto a ir más allá de la dinámica belicista y abrir puertas para alternativas que pongan fin al conflicto armado y la violencia de manera integral?

La respuesta que el gobierno dé a estos retos será el indicador de hasta dónde la gestión de Juan Manuel Santos como gobernante realmente busca la prosperidad para todos los colombianos. Esperamos que la habilidad política del Presidente le permita dar soluciones positivas a estos interrogantes que hoy se formulan en su primer año de gobierno y que hemos buscado recoger en este número de *Cien días*.■

**\*Mauricio García Durán, S.J.**  
Director General del CINEP/PPP

# La ley de víctimas al estrado

Análisis de los contenidos de la nueva ley a la luz de las necesidades de las víctimas en cuanto a la realización de sus derechos.

Por Vera Samudio\*

El pasado 7 de agosto de 2010, durante su discurso de posesión, el presidente Juan Manuel Santos anunció la intención de presentar una ley de tierras para regresarlas a sus dueños originales “a las manos campesinas, a los que de verdad las trabajan con vocación y con sudor” (Presidencia.gov.co, 2010). Un mes después, el 27 de septiembre, presentó al Congreso de la República una iniciativa de ley para las víctimas y señaló que “Si pasa la ley, habrá valido la pena para mí ser presidente y para ustedes ser congresistas” (Presidencia.gov.co, 2010b). Nueve meses después y tras haber surtido los debates correspondientes en Cámara y Senado, esta ley fue aprobada y posteriormente sancionada por el mismo presidente en presencia de un testigo excepcional: Ban Ki-moon, Secretario General de la ONU.



Santos sancionó la ley de víctimas el 10 de junio de 2011. La iniciativa gubernamental puede ser leída como la reacción estatal a la presión política ejercida durante estos años de trabajo de las víctimas.

Al cumplirse un año del mandato del presidente Santos es pertinente revisar, más allá de la verificación de hechos y palabras, en qué medida los contenidos de esta ley reflejan las necesidades de las víctimas en términos de la realización de sus derechos y, específicamente, qué posibilidades reales de reparación y restitución de tierras contiene esta nueva legislación.

Realizar esta valoración implica, en primer lugar, reconocer los antecedentes que condujeron hasta la actual ley. Se debe recordar que la propuesta ha sido promovida insistentemente por las organizaciones regionales y nacionales de víctimas como la Mesa Nacional de Víctimas pertenecientes a Organizaciones sociales, el Movimiento Nacional de Crímenes de Estado, el Polo Democrático Alternativo, y el Partido Liberal, que en el año 2009 vio frustrado su deseo de lograr la

## ■ Ley de víctimas y restitución de tierras

aprobación de una propuesta legislativa en este sentido. Sin embargo, pese a todos los intentos del sector civil y algunos partidos políticos, el ex presidente Uribe impidió que se concretaran los anteriores intentos por sacar adelante la ley.

A pesar de esas adversidades, los años de lucha de las organizaciones de víctimas y defensoras de derechos humanos que han dedicado sus esfuerzos, y en muchos casos sus vidas, a la defensa de los derechos fundamentales<sup>1</sup>, finalmente lograron que la idea de sacar adelante un estatuto encaminado a la realización de derechos de las víctimas se convirtiera en un punto de debate nacional. Incluso, se evidencia que la iniciativa gubernamental puede ser leída como la reacción estatal a la presión política ejercida durante estos años de trabajo de las víctimas, pero también a la necesidad de responder a los requerimientos internacionales en materia de derechos humanos para mantener con paso certero un modelo económico neoliberal y de extracción que privilegia la empresa agraria, industrial y minera.

De allí que sea necesario hacer un balance de los contenidos de esta ley a la luz de los derechos de las víctimas.

### Los avances —pasos históricos—

En primer lugar, es necesario señalar que se trata de la primera legislación que tiene como objetivo reparar a las víctimas. Tras la fallida Ley de Justicia y Paz, los problemas en la concepción e implementación del Decreto 1290 de 2008 sobre reparación administrativa y la precaria capacidad de respuesta de Acción Social, el Estado estaba en deuda con el universo de víctimas. A su vez, el reconocimiento de las víctimas de crímenes de Estado resulta un avance significativo en el develamiento de los diversos actores que han operado como victimarios.

En este orden de ideas, disposiciones como la inversión de la carga de la prueba en los procesos de restitución de tierras dispuestos en el artículo 78, el reconocimiento de las parejas del mismo sexo (artículo 3 parcial), o



La inversión de la carga de la prueba en los procesos de restitución de tierras, el reconocimiento de las parejas del mismo sexo, o la exención de la prestación del servicio militar para víctimas del conflicto, son ejemplos de medidas constructivas en el empeño por reparar a las víctimas.

la exención de la prestación del servicio militar para víctimas del conflicto (artículo 140), son ejemplos de medidas constructivas en el empeño por reparar a las víctimas.

Sin embargo, en la medida en que se evidencian sus avances, paralelamente se van haciendo visibles sus problemas —algunos estructurales, otros de manejo por parte del ejecutivo— que amenazan el cumplimiento de los objetivos de la nueva ley o, peor aún, que podrían ir en detrimento de los derechos de las víctimas.

Para situar adecuadamente lo que es posible esperar de esta iniciativa legislativa, es necesario tener presente

que se está ante una ley por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral, y no ante una política integral que desarrolla todos los derechos que les han sido reconocidos a las víctimas. Por ejemplo, aunque los derechos a la verdad y la justicia hacen parte de los principios que enuncia la norma, no encuentran en el articulado un de-

sarrollo tal que permita evidenciar un interés del ejecutivo por avanzar decididamente en los procesos judiciales existentes o en abrir unos nuevos, en términos de investigación jurídica y sanción a los responsables.

A su vez, muchos sectores de las víctimas han manifestado su descontento por la escasa o nula participación de sus organizaciones durante la elaboración de la propuesta y los posteriores debates en el Congreso, situación que ha influido en que perciban la norma como algo impuesto y carente del contenido transformador que deseaban<sup>2</sup>. Para otros también, el dejar varios elementos fundamentales de la ley a reglamentación, deja un marco bastante amplio al ejecutivo para que tome decisiones que se considera deberían pasar por el legislativo<sup>3</sup>.

Los anteriores son elementos generales que han sido materia de crítica y que hacen parte de una serie de defectos que pueden considerarse más complejos, al punto de que podrían derivar en inconstitucionalidades. Sin querer agotar todos los posibles artículos demandables, ni la integridad de los argumentos que pueden desplegarse, a continuación se mencionarán algunos.

### Una norma con dificultades: posibles inconstitucionalidades

Uno de los artículos que podría tener más dificultades al enfrentarse al examen de constitucionalidad es el 3º, denominado “sobre la definición de víctima”. Si bien este artículo amplía el concepto y tácitamente incluye a las víctimas de crímenes de Estado, limita el universo y excluye a familiares de víctimas de hechos diferentes al homicidio y la desaparición forzada. Además, aunque decide incluir a las Fuerzas Militares, excluye de plano a los miembros de grupos armados al margen de la ley. La Corte Constitucional podría pronunciarse por cuanto en esta definición se estaría atentando contra el derecho a la igualdad y a la prohibición de la discriminación.

Otro asunto que ha causado molestias y grandes debates es el artículo 99 sobre “Contratos para el uso restituido”<sup>4</sup>, en tanto faculta al Magistrado que está conociendo el proceso a celebrar contratos entre víctimas y oponentes sobre predios restituidos en donde se estén desarrollando proyectos agroindustriales. Esta norma es leída como una pugna no solo

## ■ Ley de víctimas y restitución de tierras



Aunque la ley amplía la definición de víctima y tácitamente incluye a las víctimas de crímenes de Estado, limita el universo y excluye a familiares de víctimas de hechos diferentes al homicidio y la desaparición forzada.



La puesta en marcha de la institucionalidad formulada en la ley decidirá gran parte de su éxito. El cambio de la estructura institucional y las modificaciones de órganos como la Defensoría del Pueblo no serán desafíos menores, aún más cuando las víctimas han manifestado su insatisfacción con Acción Social.

jurídica y económica sino también cultural, puesto que enfrenta un modelo económico netamente capitalista, protegido por el Estado, con la vida campesina como representación cultural y de proyección de vida.

Algunos sectores tampoco se sienten satisfechos con el artículo 132 que establece, entre otras cosas, el contrato de transacción a través del cual el Estado propone a la víctima que reciba un monto superior al establecido siempre y cuando acepte que ese dinero corresponde a todas las sumas que se le deben por concepto de su victimización. El objetivo de este contrato consiste en evitar futuros procesos judiciales o terminar anticipadamente los actuales. Mientras algunos consideran legítima

la propuesta en tanto permite al Estado disminuir su responsabilidad económica por posibles condenas en demandas futuras, algunas víctimas lo entienden como una transacción económica de sus derechos<sup>5</sup>.

Un cuarto elemento que ha sido fuente de debate y que no es nuevo dentro de los líderes y organizaciones que defienden los derechos de la población víctima de desplazamiento<sup>6</sup>, es la reincidencia en la confusión de medidas de ayuda y asistencia con las de reparación o, incluso, entre elementos distin-

tos de la reparación. Por cuenta de este malentendido las víctimas de desplazamiento han debido soportar un trato desigual, que si bien parece corregirse con el parágrafo 7 del artículo 60 en el primer párrafo, viene nuevamente a manifestarse en varios artículos del capítulo de desplazamiento forzado en el que se percibe la no observación de los fallos que en este sentido ha hecho previamente la Corte Constitucional<sup>7</sup>. Probablemente estos artículos serán demandados y se deberá esperar el pronunciamiento de la Corte al respecto.

Más allá de los problemas planteados arriba, el gobierno enfrenta ahora dos retos insoslayables en el proceso de implementación de la ley: las reglamentaciones respectivas y los riesgos que implica operar una ley de Justicia Transicional en un país que vive actualmente un conflicto político, social y armado.

### Retos

En materia de reglamentación —además de las tareas pendientes en indemnización administrativa y mecanismos de participación de las víctimas, entre otras— la puesta en marcha de la institucionalidad formulada en la ley decidirá gran parte de su éxito. El cambio de la estructura institucional y las modificaciones de órganos como la Defensoría del Pueblo no son desafíos menores, aún más cuando las víctimas han manifestado hasta el cansancio la insatisfacción por la tarea realizada por Acción Social<sup>8</sup>, a quien atribuyen en buena parte el mal trato brindado por el Estado. La inclusión y responsabilidades de los entes territoriales, la articulación acertada de los ministerios y las demás entidades comprometidas, y la calidad y eficacia de los controles para el manejo de los recursos en el resarcimiento a las víctimas, serán determinantes a la hora de evaluar los alcances de esta ley.

Ahora bien, tal vez el escollo más grave que debe ser superado es su aplicación en medio de la guerra, ahora exacerbada por el neo-paramilitarismo. Es sabido por muchos que en Colombia hay sectores a quienes no les es conveniente modificar el estado actual de la propiedad de la tierra, situación que ha

“¿Será el gobierno capaz de brindar la seguridad y protección requerida por las víctimas para que decidan hacer uso de la nueva normativa?”

## ■ Ley de víctimas y restitución de tierras

desencadenado la amenaza y muerte de un número importante de líderes y campesinos, y el desplazamiento de sus familias.

¿Será el gobierno capaz de brindar la seguridad y protección requerida por las víctimas para que decidan hacer uso de la nueva normativa? Hasta el momento han sido asesinados varios líderes y lideresas reclamantes de tierras, situación que acrecienta la vulnerabilidad de las víctimas en el proceso de exi-

gencia de sus derechos. Así, no será extraño que algunas de ellas prefieran, por temor, no aceptar el llamado del gobierno y dejar pasar en el silencio la posibilidad de reclamar lo que les pertenece.

La ley de víctimas tiene un largo camino que recorrer para poder determinar si realmente cumple con la promesa hecha en el 2010 por el gobierno Santos. Es responsabilidad de la ciudadanía exigir su cumplimiento

por parte del Estado pero, sobre todo, es responsabilidad del gobierno Santos evitar que a cuenta de la mala implementación de la ley, se produzcan nuevas victimizaciones. ■

**\*Vera Samudio**

Miembro del equipo Reconciliación y reconstrucción de subjetividades del CINEP/PPP

### Notas

- <sup>1</sup> Durante el año 2010 y lo que va corrido del presente, se han reportado 62 casos de persecución política, amenazas, atentados y detenciones a defensores de derechos humanos en el país, además del asesinato de dos reconocidos líderes: Ana Fabricia Córdoba y Rogelio Martínez. Fuente: Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política, CINEP/PPP, reporte julio 18 de 2011.
- <sup>2</sup> Un ejemplo sobre esta insatisfacción puede leerse en el pronunciamiento que hiciera el Movimiento Nacional de Crímenes de Estado el pasado 27 de mayo y que fue titulado “No todo es bueno en la aprobada ley de víctimas” en donde se manifiesta que “es una ley inconsulta, debatida y aprobada de espaldas a las víctimas” (Movice, 2011).
- <sup>3</sup> Una postura en este sentido puede leerse en un reciente comunicado del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Allí se señala: “Para terminar, la ley de víctimas tal como quedó aprobada se asemeja a un cheque en blanco y endosado, toda vez que delega aspectos fundamentales del mismo para que sean reglamentadas por el Presidente de la República desconociendo el principio de división de poderes y que el escenario democrático por excelencia para la discusión de tales medidas es el Congreso de la República” (CAJAR, 2011).
- <sup>4</sup> El debate en este aspecto puede sintetizarse en las palabras de Becerra (2011): “En efecto, el interés de la denominada ley de víctimas y restitución de tierras no ha sido el que debería ser, es decir no busca reconocer el conjunto de violaciones a los derechos humanos, identificar los daños causados y establecer mecanismos para hacer exigible su derecho a la reparación integral; más bien se trata de que estas tierras se incorporen a la economía nacional, generando así seguridad jurídica sobre el mercado de las tierras y aumentando la confianza inversionista. Para probar lo anterior me bastaría con notar el hecho de que la restitución material de las tierras despojadas a las víctimas del desplazamiento está condicionada a la obligación de desarrollar y culminar proyectos agroindustriales productivos que se encuentren en curso al momento de verificarse la restitución formal de estas tierras”.
- <sup>5</sup> Este último hecho es claro para el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (2011): “La reparación administrativa deja serias dudas sobre su aplicación, en primer lugar la existencia de una figura como el contrato de transacción atenta claramente contra el derecho de las víctimas a obtener una reparación integral y desconoce el carácter complementario de las reparaciones administrativas. Esta figura tiene el propósito de desincentivar a las víctimas a acudir al aparato de justicia, pero los beneficios que adquiere por esto, son irrisorios y atentan contra sus intereses”.
- <sup>6</sup> Así puede leerse en el comunicado público que hiciese la Mesa Nacional de Víctimas pertenecientes a Organizaciones Sociales en mayo de 2010 en relación a la confusión de medidas de ayuda humanitaria y medidas de reparación: “La Procuraduría denuncia que las entidades encargadas de la aplicación del PRI descuentan el valor de la indemnización, las prestaciones económicas recibidas a título de asistencia humanitaria en virtud de la ley 418 de 1997 y condicionan el reconocimiento de otras medidas de reparación a la expedición del documento CONPES al que se alude en el decreto 1290 de 2008” (Mesa Nacional de Víctimas pertenecientes a Organizaciones Sociales, 2010).
- <sup>7</sup> Sobre este tema se pronuncia Antonio Madariaga Reales, director ejecutivo de la Corporación Viva la Ciudadanía: “distintos artículos entre ellos el 133, 124, 189 y 60, así como el capítulo de desplazamiento forzado, van en contra de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, poniendo obstáculos a la reparación integral”. (Madariaga, 2011).
- <sup>8</sup> Numerosas críticas a la labor realizada por Acción social pueden encontrarse en los informes de la mesa Nacional de Seguimiento al Auto 092 de 2008, en el que se refleja el incumplimiento reiterado de esta institución a las órdenes de la Corte Constitucional.

### Referencias

- Becerra, Carmen Andrea, 2011, “Hay problemas de fondo y de proceso” en *Razón Pública*, Bogotá, junio 12. Disponible en: <http://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2127-hay-problemas-de-fondo-y-de-proceso.html>
- Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR), 2011, “Ley de víctimas, una realidad incompleta” en *Colectivodeabogados.org*, Bogotá, mayo 28. Disponible en: <http://www.colectivodeabogados.org/Ley-de-victimas-una-realidad>
- Madariaga Reales, Antonio, 2011, “Ley de Víctimas y Constitución de 1991: Desafíos y oportunidades”, en *Caja de Herramientas*, no 141, Bogotá, julio. Disponible en: [http://www.escr-net.org/resources\\_more/resources\\_more\\_show.htm?doc\\_id=428717&parent\\_id=425976](http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=428717&parent_id=425976)
- Mesa Nacional de Víctimas pertenecientes a Organizaciones Sociales, 2010, *Comunicado público. Comentarios al informe de seguimiento al programa de reparación individual por vía administrativa (Decreto 1290 de 2008) de la Procuraduría General de la Nación*, mayo. Disponible en: <http://reiniciar.org/node/280>
- Movimiento nacional de víctimas de crímenes de Estado (Movice), 2011, “No todo es bueno en la aprobada ley de víctimas” en *Movimientodevictimas.org*, Bogotá, mayo 27. Disponible en: [http://www.movimientodevictimas.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=928:no-todo-es-bueno-en-la-aprobada-ley-de-victimas&catid=106:actualidad&Itemid=537](http://www.movimientodevictimas.org/index.php?option=com_content&view=article&id=928:no-todo-es-bueno-en-la-aprobada-ley-de-victimas&catid=106:actualidad&Itemid=537)
- Presidencia.gov.co, 2010, “Discurso de Posesión del Presidente Juan Manuel Santos Calderón. ¡Le llegó la hora a Colombia!” en *Presidencia.gov.co*, Bogotá, agosto 7. Disponible en: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807\\_15.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx)
- Presidencia.gov.co, 2010b, “Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la presentación de la ley de víctimas” en *Presidencia.gov.co*, Bogotá, septiembre 27. Disponible en: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100927\\_07.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100927_07.aspx)

# El futuro de la restitución de tierras

Reflexiones sobre qué tanto la iniciativa de restitución de tierras, incluida en la ley de víctimas, podrá garantizar el derecho a la tierra de los campesinos despojados.

Por Sergio Andrés Coronado\*



La expectativa generada por la recién expedida ley de víctimas y de restitución de tierras es muy alta. Ningún sector político puede considerar que el Estado no tenía la obligación de generar un marco jurídico para atender los derechos de las víctimas y buscar caminos de reconciliación nacional por medio de la restitución de las tierras despojadas a millones de colombianos y colombianas desplazados por la violencia.

Es posible afirmar que todo el país reconoce la necesidad de reparar a las víctimas de la violencia y de revertir el sistemático despojo de tierras que configuró la 'contrarreforma agraria' y la reconcentración de territorios. Incluso las voces críti-

cas aplauden aspectos valiosos de la iniciativa como la voluntad política del gobierno para sacar adelante un marco que recono-

**“Es posible afirmar que todo el país reconoce la necesidad de reparar a las víctimas de la violencia y de revertir el sistemático despojo de tierras que configuró la 'contrarreforma agraria' y la reconcentración de territorios”.**

cia y valorara a las víctimas del conflicto, la oportunidad que esta ley genera para la defensa de los derechos humanos (Comisión Colombiana de Juristas, 2011), la con-

sideración del despojo de derechos reales diferentes a la propiedad, como la posesión y ocupación, y la "atención especial de mujeres víctimas del despojo o del desplazamiento forzado" (Becerra, 2011).

El problema radica en el tipo de condiciones que generó la ley de víctimas y de restitución de tierras, hecho que ha generado polémica entre defensores y críticos de la iniciativa legislativa. Además, es necesario recordar que la restitución de tierras puede ser un propósito insuficiente frente a la ausencia de reforma agraria y de garantía del derecho a la tierra, deuda histórica de la clase política frente al campesinado colombiano. Sobre estos dos puntos girará la reflexión.

### No para todos, no para todo...

Una de las críticas más significativas a la ley de víctimas y de restitución de tierras es el límite temporal que se ha definido para la reclamación de derechos. En el caso de los ciudadanos que quieran la restitución de sus tierras despojadas, la ley fijó un límite temporal a partir del 1 de enero de 1991, lo cual significa que quienes quieran solicitar restitución de tierras por eventos ocurridos en fechas anteriores, no podrán hacerlo. Este punto merece un análisis a luz del derecho a la igualdad que enuncia cómo las discriminaciones sólo son justificables en la medida en que tiendan a equiparar condiciones fácticas que generan desigualdad. Así, para que una discriminación no vulnere el derecho a la igualdad, debe estar justificada en un criterio de equiparación<sup>1</sup>.

Diferentes voces han afirmado que durante el debate legislativo no se aportaron “razones objetivas para la determinación de esa fecha” (Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2011), hecho que generará grandes dificultades para las víctimas que quieran reclamar sus tierras por eventos anteriores a 1991, ya que deberán enfrentar largos procesos ordinarios o de Justicia

y paz que, hasta la fecha, han sido incapaces de lograr la restitución (Becerra, 2011).

A pesar de que la misma ley señala que la restitución es el procedimiento preferente para la reparación de las víctimas del despojo, el modelo que configuró la ley puede favorecer los intereses de otros actores, diferentes a los campesinos, que tienen intereses de explotación y uso sobre las mismas tierras. Esta afirmación se fundamenta en figuras como la contemplada en el artículo 99 de la ley, en donde se señala que cuando existan proyectos agroindustriales protegidos sobre las tierras restituidas, se podrán celebrar contratos entre los opositores a la restitución y los legítimos titulares. Para nadie resulta un secreto que muchos de los terrenos que han sido despojados a los campesinos se encuentran actualmente ocupados por proyectos agroindustriales. Esta disposición ‘blinda’ los intereses de los inversionistas y aplaza la posibilidad de restitución.

Además, el procedimiento de restitución se restringe a la reclamación de los derechos sobre las tierras, no sobre el conjunto de los derechos patrimoniales (viviendas, cosechas, bienes muebles, entre otros) que existían sobre la base del acceso a las mismas (Salinas, 2011). Así, la restitución

resulta restrictiva y desintegradora del derecho a la tierra que procuran exigir los campesinos despojados.

Como se puede observar, existe un alto riesgo de que los problemas que tiene la iniciativa y que han sido señalados por múltiples actores, generen un escenario en el cual la restitución se redujera al terreno de lo formal en el que los campesinos no pudieran encontrar una alternativa para la garantía de su derecho a la tierra.

Además, esta figura resulta muy ilustrativa del modelo de desarrollo rural que promueve el actual gobierno y que se articula con el Plan Nacional de Desarrollo y las políticas de tierras y desarrollo rural. En este punto es importante preguntarse si la restitución de tierras puede favorecer los intereses, los modos de vida y las economías de los campesinos, o si se articula en un modelo que promueve su progresiva desaparición y su vinculación a un empresariado agroindustrial. El debate está abierto.

### ¿Y el derecho a la tierra?

La restitución de tierras no es, ni debería ser, en sí misma, una política agraria integral. Sin embargo sí debe encontrarse inmersa y articulada con políticas agrarias y de desarrollo rural que resuelvan las necesidades históricas del campesinado colombiano:

**“ Es importante preguntarse si la restitución de tierras puede favorecer los intereses, los modos de vida y las economías de los campesinos ”.**



Imagen de Plataforma rural

El procedimiento de restitución se restringe a la reclamación de los derechos sobre las tierras, no sobre el conjunto de los derechos patrimoniales.



Imagen de CINEP/PPP

La ley fijó un límite temporal a partir del 1 de enero de 1991. Los campesinos que quieran solicitar restitución de tierras por eventos ocurridos en fechas anteriores, no podrán hacerlo.

## ■ Ley de víctimas y restitución de tierras



Imagen de Víctor Barrera, CINEP/PPP

Queda la pregunta de cómo articular la restitución material de tierras con las amplias concesiones mineras que el Estado ha otorgado en los últimos años, y que planea continuar otorgando para impulsar su 'locomotora minera'.



Imagen de CINEP/PPP

Existe una tendencia por parte del gobierno, evidente en el actual Plan de desarrollo, a asociar la producción campesina con una producción lenta, de poco crecimiento y que requiere ser transformada en una producción agroindustrial.

acceso y control de las tierras y de sus procesos productivos; reconocimiento y fomento a su participación como actor social, político y económico; valoración del campesinado como el principal abastecedor de alimentos, agua y servicios ambientales para el conjunto de la población nacional. En últimas, una política agraria y rural orientada a la satisfacción del derecho fundamental a la tierra y al territorio de los pueblos campesinos. Si bien la restitución de tierras no puede alcanzar por sí misma estas ambiciosas metas, sí debe promover escenarios que las faciliten.

Sin embargo, la propuesta de desarrollo del actual gobierno contempla intervenciones en la producción agropecuaria, por considerar que su ritmo de crecimiento es limitado: "el sector agropecuario es una locomotora que se encuentra en movimiento, pero a una velocidad inferior a su verdadero potencial" (Departamento Nacional de Planeación, 2010). Existe una tendencia a asociar la producción campesina con una producción lenta, de poco crecimiento y que requiere ser transformada en una producción agroindustrial, puesto que

resulta más eficiente y atiende de mejor forma las demandas del mercado nacional y mundial de productos agrícolas.

Esta es una interpretación alejada de la realidad. Diversos estudios (Rosset, 1999) han demostrado que la economía campesina puede ser más eficiente y producir más unidades de producción que las grandes explotaciones agroindustriales. La diversidad de la producción, el bajo uso de insumos energéticos, la intensidad de mano de obra utilizada,

**“ La diversidad de la producción campesina, el bajo uso de insumos energéticos, la intensidad de mano de obra utilizada, la producción de servicios ambientales, la captura de carbono y la protección de fuentes de agua son ganancias que usualmente no se tienen en cuenta a la hora de analizar sus rendimientos ”.**

la conservación de los suelos, la producción de servicios ambientales, la captura de carbono y la protección de fuentes de agua son ganancias que usualmente no se tienen en cuenta a la hora de analizar sus rendimientos.

Los análisis sesgados e incompletos pueden llevar a conclusiones como considerar que la economía campesina es de "lento crecimiento" frente a los agresivos e intensivos proyectos de producción agroindustrial.

Un elemento que permite sospechar que la restitución de tierras no favorecerá la producción campesina es que la palabra "campesino" sólo aparece una vez en la ley, en su artículo 13, cuando señala que el Esta-

do otorgará especial protección para ciertos grupos de la población que tienen mayor riesgo a las violaciones de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitario.

También es necesario preguntarse por las posibilidades reales de la restitución de tierras frente a los alcances de la política minera del actual gobierno. Si bien se pueden restituir derechos sobre el suelo, el Estado ha reservado para sí la propiedad del subsuelo y la posibilidad de concesionar su explotación a quien considere conveniente. ¿Cómo articular la restitución material de tierras con las amplias concesiones mineras que el Estado ha otorgado en los últimos años, y que planea continuar otorgando para impulsar su 'locomotora minera'?

### Lo que viene...

Teniendo en cuenta este diseño legislativo y las expectativas generadas por la política de restitución de tierras se pueden prever dos escenarios extremos de la misma:

- I. Todos los campesinos despojados de sus tierras, tienen las herramientas jurídicas y las condiciones fácticas para asumir de forma libre y autónoma la restitución y el retorno material a las tierras, y cuentan con las condiciones de seguridad suficientes para realizar los procesos

de exigibilidad ante el Estado<sup>2</sup>. Además tienen las capacidades y cuentan con los insumos suficientes para ejecutar procesos de producción agroalimentaria que satisfagan las necesidades de su familia y comunidad y produzcan alimentos, agua y otros servicios ambientales para el conjunto de la población.

II. La restitución de tierras es un proceso formal, que facilita la clarificación y formalización de los derechos de propiedad de los predios rurales en Colombia, y que reduce los costos de transacción del mercado de tierras. No implica una transformación de la estructura concentrada de la tenencia de la tierra en Colombia y no ofrece alternativas para la dignificación de los campesinos y sus modos de vida. Si bien es cierto que estos escenarios son extremos, a partir del análisis de la polí-

tica, de sus limitaciones y de su articulación con otras iniciativas gubernamentales, se puede concluir que la restitución de tierras no conllevará al escenario I, aunque este sea el ideal desde la perspectiva de los sectores campesinos despojados.

Existe el riesgo de que la restitución de tierras se acerque más al escenario II y que las pretensiones de reparación se queden en derechos formales sobre los cuales se reciben ingresos económicos mensuales, pero que resulten insuficientes para adelantar proyectos de vida autónomos y para consolidar metas de soberanía alimentaria. Las posibilidades de que la restitución de tierras se aleje más del escenario II y se acerque más al escenario I dependen de:

- El papel que cumpla la sociedad civil frente a la política de restitución de tierras, produciendo información, análisis y generan-

do procesos de incidencia para favorecer los derechos de las víctimas y de los sectores campesinos despojados de sus tierras<sup>3</sup>.

- El análisis que realice la Corte Constitucional sobre la norma, teniendo en cuenta que diferentes sectores han señalado que tiene vicios de inconstitucionalidad y que acudirán ante este Tribunal para que se corrija esta situación<sup>4</sup>.
- La reglamentación de la ley que debe realizar el gobierno nacional, que incluye temas tan sensibles como la definición de normas específicas de víctimas y restitución para los miembros de los grupos étnicos<sup>5</sup>.
- El apoyo y la capacidad técnica que debe darse tanto a las nuevas instituciones creadas por la ley, como a las que ya existen pero les fueron otorgadas nuevas funciones.

**El ABC de la restitución de tierras del INCODER**

**Los tres grandes pasos que actualmente sigue el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER) para poner en marcha el camino de la restitución de tierras**

**Planificación e información**

Inicialmente la restitución de tierras tiene en cuenta que:

- El índice de concentración de la tierra en Colombia es de 0,863, uno de los más altos del mundo debido, en gran parte, a la expansión de la gran propiedad, la disminución de la mediana y la fragmentación de la pequeña.
- Cerca de la cuarta parte de la población colombiana se encuentra en situación de desplazamiento y el mayor porcentaje de esa población son habitantes rurales.
- De acuerdo con cifras de Acción Social y CODHES, el porcentaje de hectáreas abandonadas y/o despojadas supera el total del área agrícola cultivada en un 63,5% y 31,8% respectivamente.
- Los conflictos por el uso del suelo son la sobreutilización en un 32,7% y la subutilización en un 29,6%.

**Promoción y seguimiento a asuntos étnicos**

Se tendrán en cuenta el decreto 1745 de 1995 mediante el cual se fija el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las tierras de comunidades negras. Así mismo, los principios de la Constitución Política y la Ley 70 de 1993 que señalan las zonas, así como la Ley 21 de 1991. Las funciones de titulación son asumidas por la comisión técnica de la Ley 70 y mediante la aplicación de la Ley 160 de 1994 se realizan los procesos de titulación a comunidades indígenas.

**Mecanismos para la formalización y restitución de tierras**

Estrategias de formalización y restitución:

- Agilizar el proceso de redistribución de tierras resultantes de la extinción de dominio.
- Simplificar y agilizar las convocatorias para el otorgamiento del subsidio integral de tierras, dando prioridad a la población más pobre y vulnerable.
- Adjudicar baldíos nacionales con vocación agropecuaria.
- Fortalecer zonas de Reserva Campesina para estabilizar a la población cercana a la frontera agropecuaria.

Mecanismos:

- Titulación de baldíos a campesinos y legalización de predios del Fondo Nacional Agrario.
- Clarificación de tierras desde el punto de vista de la propiedad.
- Deslinde de predios rurales.
- Regulación del uso y manejo de terrenos comunales.

La implementación de estos mecanismos es competencia del INCODER y se realiza en tres fases básicas: etapa previa (se establece si se inicia o no el proceso), etapa probatoria (luego de iniciado el proceso administrativo se realiza una visita de inspección ocular y se analizan las pruebas), etapa final (se decide la actuación administrativa).

Fuente: Incoder

## ■ Ley de víctimas y restitución de tierras



Sin lugar a dudas la sanción presidencial de la ley 1448 de 2011 implica un primer paso, histórico y necesario, para la reparación de las víctimas y la restitución de las tierras. La expectativa generada es altísima, y aunque nos enfrentamos a un panorama difícil en términos de la reparación, restitución y reconciliación nacional, es necesario aunar esfuerzos para que las víctimas y los despojados de sus tierras, sean en últimas, quienes rían mejor. ■

**\*Sergio Andrés Coronado**  
Investigador de la línea  
de tierras del CINEP/PPP

El futuro de la restitución dependerá de la reglamentación de la ley que debe realizar el gobierno nacional, que incluye temas como la definición de normas específicas de víctimas y restitución para los miembros de los grupos étnicos. También dependerá de la capacidad técnica de las nuevas instituciones.

### Notas

- <sup>1</sup> Este argumento ayuda a comprender por qué las personas en condición de discapacidad tienen filas preferenciales de acceso a lugares públicos, o por qué en un país en el cual las mujeres tienen menos oportunidades de acceso a puestos que los hombres, se crea un sistema de cuotas.
- <sup>2</sup> Frente a este punto resultan alarmantes los asesinatos y amenazas contra los líderes que se encuentran involucrados en procesos de restitución de tierras. Actualmente, CINEP/PPP y la Coalición Internacional por el Acceso a la Tierra se encuentran diseñando un proyecto piloto para construir un fondo de protección para líderes reclamantes de tierras. Sobre este punto es importante revisar las investigaciones del Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política de CINEP/PPP (Angulo, 2011).
- <sup>3</sup> Sobre este asunto en particular, el CINEP/PPP y la Coalición Internacional por el Acceso a la Tierra se encuentran diseñando un proyecto piloto para construir un Observatorio de la política de restitución de tierras en Colombia. Los primeros resultados de esta iniciativa se socializó en días pasados.
- <sup>4</sup> El representante a la Cámara, Iván Cepeda, quien estuvo involucrado en todo el proceso legislativo de esta norma, al referirse a disposiciones problemáticas de la misma señaló que “Si se aprueban esos aspectos que no compartimos, pues tendrán que ser revisados y declarados inconstitucionales por la Corte Constitucional” Comunicado de prensa del 4 de abril de 2011.
- <sup>5</sup> En este aspecto es importante tener en cuenta la experiencia histórica: la tradición reglamentaria colombiana ha sido de crear actos administrativos regresivos frente a los principios albergados en la ley.

### Referencias

- Angulo, Alejandro, 2011, “Cavilaciones sobre derechos humanos” en *Cien días*, número 72, CINEP/PPP, Bogotá, abril. Disponible en: <http://www.cinep.org.co/node/1227>
- Becerra, Carmen, 2011, “Hay problemas de fondo y de proceso” en *Razón Pública*, 12 de junio. Disponible en: [http://razonpublica.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2127:hay-problemas-de-fondo-y-de-proceso&catid=19:politica-y-gobierno-&Itemid=27](http://razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2127:hay-problemas-de-fondo-y-de-proceso&catid=19:politica-y-gobierno-&Itemid=27)
- Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2011, “La ponencia del proyecto de ley de víctimas radicada en el Senado de la República no garantiza la efectividad e integralidad de los derechos de las víctimas”. Documento presentado a la comisión primera del Senado de la República, Bogotá, 8 de marzo.
- Cepeda, Iván, 2011, “Comunicado de prensa”, Bogotá, 4 de abril.
- Comisión Colombiana de Juristas, 2011, “Algunas observaciones sobre la ley 1448 de 2011”, Bogotá, junio. Disponible en: [http://www.coljuristas.org/documentos/pronunciamientos/pro\\_2011-06-16.html](http://www.coljuristas.org/documentos/pronunciamientos/pro_2011-06-16.html)
- Departamento Nacional de Planeación, 2010, “Prosperidad para todos. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”, Bogotá. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20102014.aspx>
- Rosset, Peter, 1999, “Las múltiples funciones y beneficios de la economía campesina en el contexto de las negociaciones del comercio internacional”, The Institute for Food and Development Policy, Oakland, septiembre. Disponible en: [http://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/Rosset\\_FoodFirst\\_PB4\\_Es.pdf](http://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/Rosset_FoodFirst_PB4_Es.pdf)
- Salinas, Yamile, 2011, “Lo que va del dicho al hecho” en *Razón Pública*, 12 de junio. Disponible en: [http://razonpublica.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2126:lo-que-va-del-dicho-al-hecho&catid=19:politica-y-gobierno-&Itemid=27](http://razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2126:lo-que-va-del-dicho-al-hecho&catid=19:politica-y-gobierno-&Itemid=27)

# Narrativas y hechos de guerra y paz

Las narrativas y las prácticas que se han manifestado en la sociedad colombiana durante el primer año de Santos aún distan de acercarse a la añorada paz.

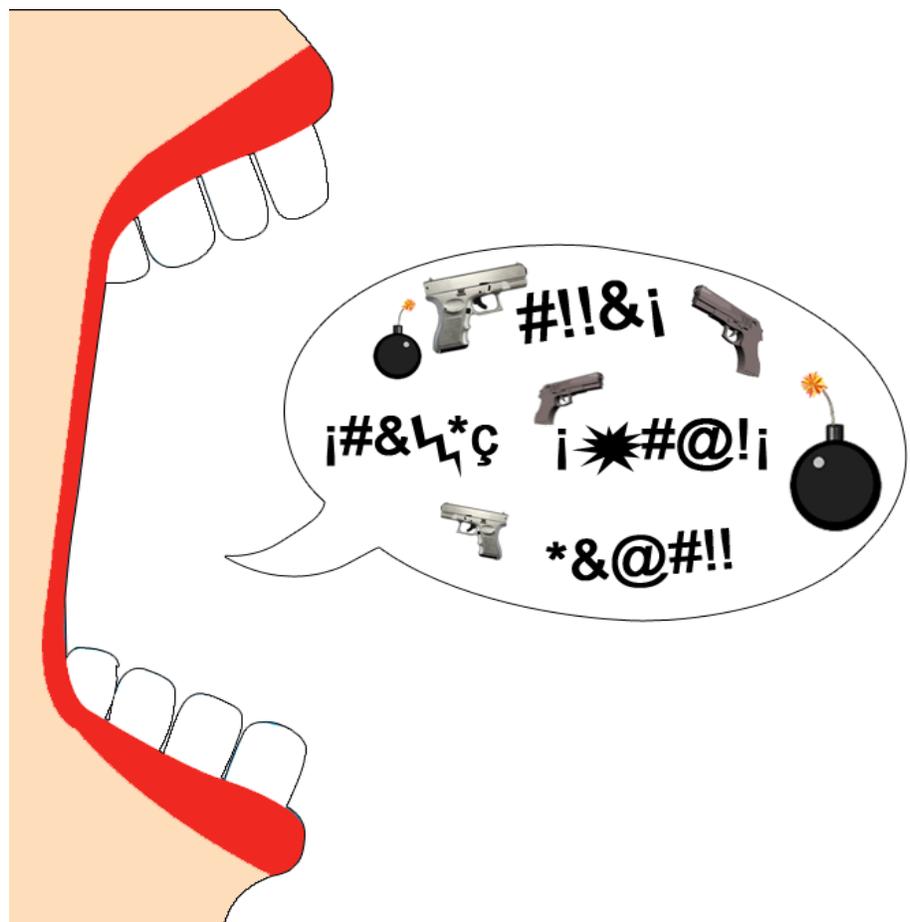
Por Teófilo Vásquez y Andrés Aponte\*

A un año de posesionado el presidente Juan Manuel Santos es necesario un balance en materia de guerra y paz, dos asuntos que, a pesar de ser opuestos, han sido transformados en prácticas y narrativas simultáneas por causa del prolongado conflicto colombiano, sin que se pueda concluir que nos encontramos ante un caso de esquizofrenia colectiva.

“ Los actores armados mantienen sus gramáticas bélicas por causa de la guerra que se recrudece ”.

Un balance de los hechos recientes de guerra y las narrativas que los más diversos actores producen sobre la guerra y la paz permiten concluir, retomando a Pierre Bourdieu, que la distancia entre las *esperanzas subjetivas* y las *oportunidades objetivas*<sup>1</sup> para alcanzar la paz aún son muy grandes. Es decir que al obvio anhelo de paz de los colombianos debe dársele un sustrato material, pero es allí donde ni las palabras, ni los hechos permiten ser optimistas. Por cuanto la guerra se recrudece, los actores armados mantienen sus gramáticas bélicas y la denominada sociedad civil es presa de su desbordado optimismo o de su avidez de las rentas por la paz.

Este artículo tiene como objetivo mostrar que las narrativas y las prácticas existentes en nuestra sociedad aún distan de acercarse a la añorada paz. Es por esto que en la primera sección se abordarán los hechos recientes del conflicto armado y sus implicaciones para la búsqueda de la paz. Y en segundo término se expondrá un balance sobre los cuestionamientos y defensas que se han expresado por distintos sectores acerca del presente de la política de seguridad en la



administración de Juan Manuel Santos y, luego, se mostrarán las distancias entre la denominada sociedad civil y el gobierno sobre la guerra, el desarrollo y la paz.

## Los hechos: los ánimos belicistas por lado y lado

Los recientes acontecimientos militares en el norte de Cauca demuestran con ni-

tidez que tanto el actual gobierno como las FARC se mantienen en sus ánimos belicistas, escenario que obviamente no es el más favorable para iniciar acercamientos en dirección a una posible negociación. Peor aún, lo que se está jugando en las montañas de Cauca no es una más de las tantas escaramuzas del conflicto armado, se trata del nuevo escenario estratégico político y militar. En efecto, durante años el eje del conflicto armado fue la cordillera oriental y el piedemonte

Corredores de movilidad en macroregión del Sur de Colombia



Fuente: Vásquez, Vargas y Restrepo, 2011, *Una vieja guerra en un nuevo contexto*, Bogotá, CINEP/PPP-Odecofi-Colciencias, CERAC, Editorial Universidad Javeriana.

amazónico: allí las FARC desplegaron buena parte de sus efectivos y fortaleza militar en desarrollo de los objetivos estratégicos trazados por la VII y VIII conferencias de esta organización. Por su parte, el Estado se concentró en neutralizar ese accionar y ocasionalmente en realizar operativos militares sobre las retaguardias de las FARC que no implicaban mayores cambios en los controles territoriales de esta guerrilla y tampoco redefinían estratégicamente la guerra.

Pero esa situación cambió luego de los frustrados diálogos del Caguán y tras los ocho años de la seguridad democrática de Álvaro Uribe. En ese período el eje de la confrontación se desplazó a las cordilleras occidental y central: en la primera se consolidó el corredor de movilidad y disputa por el control del complejo cocalero en el piedemonte de la cordillera occidental en Nariño, en el Patía y en la costa Pacífica nariñense; en la segunda se agudizó la confrontación entre la Fuerza

Pública y las FARC en las regiones ubicadas alrededor de macizo del Nevado del Huila, es decir, sur del Tolima (especialmente en el río Atá y el Cañón de las Hermosas), Norte del Huila, Tierradentro y principalmente en el norte de Cauca. Allí, la presencia de Alfonso Cano transformó la zona en un objetivo de alto valor político y militar que además se convirtió en el centro de la atención nacional por el cubrimiento mediático.

Sin duda que la ofensiva del Ejército enderezada a capturar al máximo comandante de las FARC y las respuestas de esta guerrilla, demuestran que el objetivo de propinar golpes estratégicos al enemigo se mantiene y así un eventual proceso de paz, como en el pasado, seguirá atado a lógica de la guerra y no a la finalización del conflicto.

**“ El objetivo de propinar golpes estratégicos al enemigo se mantiene y así un eventual proceso de paz, como en el pasado, seguirá atado a lógica de la guerra y no a la finalización del conflicto ”.**

**Las palabras**

Las posiciones que el presidente y las FARC manifestaron a propósito de las acciones de guerra en Toribio y Corinto, resultan más contrarias para buscar la paz. Las acciones bélicas afectaron de manera indiscriminada a la población civil y semidestruyeron estos dos municipios, hecho que refleja con nitidez cómo en la práctica y en los discursos las partes se niegan a aceptar y aplicar el Derecho Internacional Humanitario.

De un lado, el presidente en lugar de presentar un programa de reconstrucción en Popayán, tal como lo exigió La Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (-ACIN- CXHAB WALA KIWE, 2011), anunció más militarización a través de la creación de un Batallón de alta montaña. Y más grave, tomó una decisión militar contraria al Derecho Internacional Humanitario al afirmar que “Hemos tomado la medida que de aquí en adelante, la Fuerza Pública va a destruir cualquier casa que sea utilizada por los terroristas para atacar a la Fuerza Pública o a la población civil, no más utilización de casas para dispararle a la Fuerza Pública o a la población civil” (Radio Nacional de Colombia, 2011).

Por su parte las FARC, en un comunicado sobre estos mismos hechos, nuevamente insistió en invertir el responsable del Derecho Internacional Humanitario, dejando su cumplimiento en manos de los civiles y no de los grupos armados en lo que denominan “recomendaciones a la población civil” y en unas palabras que son un monumento a una inversión de la realidad, afirmaron “Lamentamos la muerte y heridas causadas a civiles, así como otros daños ocasionados por los efectos colaterales del combate. Señalamos como único responsable de los daños al Estado colombiano, por mantener personal e infraestructura militar en medio de la población civil” (FARC-EP, 2011).

Semejantes palabras y anuncios, que insisten en señalar al otro como “bárbaro” para deslegitimarlo políticamente, no permiten crear condiciones para iniciar los diálogos, más bien transforman en un campo de disputa política al Derecho Internacional Humanitario, cuya aplicación, al menos parcial, es un camino hacia un escenario más propicio para una negociación que conduzca a una paz duradera.

### La distancia entre los dos...

En el primer año de gobierno de Santos son evidentes los cambios en su gestión. Su pragmatismo político quedó plasmado con el restablecimiento de relaciones bilaterales con

algunos países vecinos (Ver artículo “Los milagros de la diplomacia en esta misma edición), el respeto por la separación de poderes y la inclusión de sectores políticos antes marginados por el anterior gobierno (ver artículo “Legislar para la prosperidad” en esta misma edición). Incluso ha tomado algunas banderas reivindicativas de otros partidos como la Ley de víctimas y restitución de tierras (ver artículo “La ley de víctimas al estrado” y “El futuro de la restitución de tierras” en esta misma edición).

En medio de ese panorama, la política de seguridad del actual gobierno ha sido objeto de un álgido debate durante el último año, centrado más en una disputa política entre santistas y uribistas que en un análisis sereno del nuevo escenario de la confrontación.

Los detractores del rumbo “equivocado” que ha tomado la seguridad democrática, han esgrimido, en su mayoría, que la guerrilla ha tomado un nuevo aire producto de la voluntad de paz del nuevo gobierno y del descuido que se ha dado frente al tema de seguridad. Los críticos hacen referencia a que el presidente ya no está tan pendiente del tema como el anterior mandatario, tal y como sostuvo el

diario *El Heraldo*: “Mientras que para Uribe era su prioridad, Santos ha optado por delegar esa responsabilidad en el Ministro de Defensa y en los altos mandos de las Fuerzas Militares y de la Policía” (El Heraldo, 2010). Es por esto que día tras día en editoriales y columnas de opinión, como la de José Obdulio Gaviria, se quejan de Santos y añoran a

Uribe: “en cualquier caso, su gobierno sí abandonó el rumbo: las ideas, palabras y modales del “caguanismo” son las que hoy le aplauden los enemigos de la SD (...) ¿qué mueve a Santos a abjurar de las ideas de quienes

**“ En medio de ese panorama, la política de seguridad del actual gobierno ha sido objeto de un álgido debate durante el último año, centrado más en una disputa política entre santistas y uribistas que en un análisis sereno del nuevo escenario de la confrontación ”.**

lo eligieron? (Gaviria J., 2011, 3 y 23). Para los uribistas, ocho años de esfuerzo aunados se pueden ir al traste por el inminente peligro del descuido de dicha política, reflejado en el resurgir de la amenaza insurgente, y por la diferencia de estilo entre los dos mandatarios.

Por su parte, los amigos del gobierno se han esmerado en falsear los anteriores argumentos por medio de “cifras [que] muestran, en particular, una disminución reciente (y sustancial) de los homicidios. En el año 2010, el número de homicidios bajó más de 10% con respecto al año 2009” (Gaviria A., 2011).



Momento en que el presidente Santos, de visita en Popayán, anunció más militarización en el Cauca a través de la creación de un Batallón de alta montaña.



Para José Obdulio Gaviria, las ideas, palabras y modales del “caguanismo” son las que hoy le aplauden los enemigos de la seguridad democrática.

## ■ Conflicto

Además se ha recalcado el incesante avance que han tenido las Fuerza militares, como quedó plasmado con la Operación Sodomía, y la reducción de la tasa de homicidios:

“Una mirada de los resultados del año pasado permite ver al mismo tiempo un recuento inocultable de los impresionantes avances de la Fuerza Pública (...). En el año 2010, el país alcanzó una reducción del 14 por ciento de homicidios y del 6 por ciento de la criminalidad. El gobierno merece el reconocimiento” (El Tiempo, 2011).

Pero a pesar de esas diferencias, ambos bandos coinciden en un lenguaje guerrillero e insisten en no reconocer a la guerrilla como actor político. Referencias como bandidos, terroristas, antisociales están a la orden del día.

Es difícil avanzar en una negociación cuando al interior de la clase política no hay acuerdo sobre si el camino es guerra o paz. Avanzar sin ese consenso puede implicar la crispación de los ánimos y dar lugar, como en el pasado, a resistencias y sabotajes a la negociación que llevaron a la intensificación y expansión de la estrategia paramilitar.

### Gobierno y sociedad civil

A las grandes divergencias al interior del establecimiento es necesario sumarle las posiciones contrarias entre el gobierno y la sociedad civil en materia de seguridad, paz y desarrollo. De un lado, el gobierno en el documento que presenta su estrategia de seguridad o Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) (Ministerio de Defensa, 2011) mantiene la ecuación uribista de ‘seguridad es igual a desarrollo’ e insiste “la PISDP se constituye en un marco de acción sectorial que apunta a la detención definitiva del reloj de la violencia en Colombia y la neutralización oportuna de cualquier nueva amenaza que busque recrearse en el ámbito nacional, con lo cual se pretende alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional”.

De otro lado, la sociedad civil reitera su propia ecuación ‘paz igual a desarrollo’ con palabras que a veces dejan hablar al movimiento social y político pero las mayoría de las veces son prestadas o impuestas por la cooperación internacional, como ‘voluntad



Los amigos del gobierno recalcan el incesante avance que han tenido las Fuerzas militares.

política del partes’, ‘fortalecimiento de la sociedad civil’, ‘reconstrucción del tejido social’ y ‘desarrollo integral con perspectiva de género y medio ambiente’.

Para avanzar hacia la paz, tanto los grupos armados, como los más diversos sectores económicos, políticos y sociales deben estar dispuestos a cambiar sus presupuestos y ser

capaces de “abrir las fórmulas cerradas” a las que aludiera el profesor Medófilo Medina (2011) en su reciente carta abierta dirigida al comandante de las FARC Alfonso Cano.

En cuanto a los términos empleados tanto por el Estado y la guerrilla se hace indispensable desarmar las palabras. Las categorizaciones belicistas no permiten una interlocución política donde haya mutuo reconocimiento en aras a iniciar un diálogo con un lenguaje desprovisto de cargas valorativas, lo que lastimosamente ha impregnado a nuestra sociedad por más de veinte años y que parece no tener retroceso con la nueva administración.■

\* Teófilo Vásquez y Andrés Aponte son investigadores del equipo ODECOFI del CINEP/PPP

### Notas

<sup>1</sup> Por analogía a Pierre Bourdieu, que así titula el capítulo 3 de su libro *Argelia 60: estructuras económicas y estructuras temporales*, para resumir las contradicciones y tensiones a las que se enfrentaban las sociedades campesinas argelinas frente a la imposición del modelo colonial y del desarrollo del capitalismo en Argelia.

### Referencias

- Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (-ACIN- CXHAB WALA KIWE), 2011, “Señor presidente: ¡Reconstruir Toribio y Corinto, no destruirlos!” en *nasaacin.org*, julio 11. Disponible en: <http://www.nasaacin.org/component/content/article/1-ultimas-noticias/2344-senor-presidente-reconstruir-toribio-y-corinto-no-destruirlos>
- Bourdieu, Pierre, 2006, *Argelia 60: estructuras económicas y estructuras temporales*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- El Heraldo, 2010, “¿Qué pasa con la seguridad democrática?” en *El Heraldo*, Septiembre 6, p 8C.
- El Tiempo, 2011, “Editorial: Dos batallas diferentes” en *El Tiempo*, Bogotá, febrero 2011, p 3-6. Disponible en: <http://m.eltiempo.com/opinion/editoriales/editorial-dos-batallas-diferentes/8853120>
- Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Ejército del Pueblo. FARC-EP, 2011, “A la población del municipio de Toribio” en *Cedema.org*. Disponible en: [http://www.cedema.org/uploads/FARC-EP\\_Toribio.pdf](http://www.cedema.org/uploads/FARC-EP_Toribio.pdf)
- Gaviria, Alejandro, 2011, “Seguridad sin Uribe” en *El Espectador*, Bogotá, febrero 13, p 39. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/columna-250529-seguridad-sin-uribe>
- Gaviria, José Obdulio, 2011, “Apaciguamiento no es sinónimo de paz” en *El Tiempo*, Bogotá, mayo 25, pp 3 y 23. Disponible en: [http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/josobduliojaviria/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-9441866.html](http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/josobduliojaviria/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9441866.html)
- Medina, Medófilo, 2011, “Carta abierta al comandante de las FARC”, julio 11. Disponible en: <http://www.albatv.org/Carta-abierta-al-comandante-de-las.html>
- Ministerio de Defensa, 2011, “Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad”, Bogotá, mayo. Disponible en: [http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/Descargas/Documentos\\_Home/pisdp.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/Descargas/Documentos_Home/pisdp.pdf)
- Radio Nacional de Colombia, “Batallón de alta montaña y destrucción de viviendas utilizadas por las Farc: Presidente Santos” en *Radio Nacional de Colombia.gov.co*, julio 10. Disponible en: [http://radionacionaldecolombia.gov.co/index.php?option=com\\_topcontent&view=article&id=19245:presidente-santos-ordena-batallon-de-alta-montana-y-destruccion-de-viviendas-utilizadas-por-las-farc-&catid=1:noticias](http://radionacionaldecolombia.gov.co/index.php?option=com_topcontent&view=article&id=19245:presidente-santos-ordena-batallon-de-alta-montana-y-destruccion-de-viviendas-utilizadas-por-las-farc-&catid=1:noticias)

# Rumores de paz

Mientras el gobierno nacional concibe la paz a su manera y sin la participación de terceros, los actores sociales, nacionales y regionales, rechazan la continuidad de la violencia pero no logran aunar la voz por una salida negociada del conflicto armado. Ante la falta de coincidencias, el reto está en consolidar una movilización que en la actual coyuntura logre incidir ante los actores armados no estatales y estatales para lograr el fin de la guerra.

Por **Fernando Sarmiento Santander** y **Juana Yunis Marulanda\***

Este artículo presenta una lectura de la movilización por la paz en Colombia y su relación con el contexto político del primer año de presidencia de Juan Manuel Santos. Para lograrlo se ha recurrido a los registros de acciones colectivas por la paz (acp)<sup>1</sup> contenidos en el sistema Datapaz del CINEP/PPP. El artículo está compuesto por tres apartados: en el primero se presentan factores de contexto que incidieron en la movilización por la paz durante este periodo, en el segundo se caracteriza la movilización por la paz registrada entre enero de 2010 y mayo de 2011, y en el tercero se hace una reflexión sobre la importancia de promover en la actual coyuntura una movilización orientada a exigir a los actores del conflicto sentarse a la mesa de negociaciones.



Córdoba, durante las cuales distintas voces del Estado y la sociedad hicieron lo posible por subestimar la liberación unilateral<sup>3</sup>.

En general, aunque la transición de Uribe a Santos sí ha tenido efectos importantes en el clima político nacional, en cuanto a la posibilidad de una salida negociada del conflicto armado se refiere, ni las guerrillas ni el gobierno han dado pasos suficientes que permitan concluir que un escenario de diálogo se está abriendo camino.

## Incidencia del contexto

Durante el último año, la movilización por la paz en Colombia estuvo marcada por los cambios en el contexto político que ha acarreado la administración de Juan Manuel Santos, así como por la persistencia de preocupantes niveles de confrontación armada y/o violencia selectiva en regiones como el Pacífico y el Urabá y ciudades como Medellín y Cúcuta, entre otras, si bien las cifras globales de acciones bélicas y víctimas del conflicto armado registradas desde 2010 son sustancialmente menores a las presentadas en años como 2002 y 2005.

Por un lado, aunque esta dinámica fue poco registrada por los principales medios de comunicación, las declaraciones tanto de

Santos como de las FARC y el ELN respecto a la posibilidad de una salida negociada al conflicto armado<sup>2</sup> reactivaron el interés de las organizaciones que promueven la paz por fomentar la discusión en torno a tal alternativa, esfuerzo que fue muy marginado durante la era Uribe.

Sin embargo, tanto el Estado como las guerrillas han profundizado su estrategia de guerra y los pronunciamientos del gobierno y la opinión pública colombiana han demostrado que aún reina la desconfianza ante las FARC. Esto se hizo evidente en las últimas liberaciones de secuestrados por parte de esta agrupación, facilitadas por la ex senadora Piedad

llas ni el gobierno han dado pasos suficientes que permitan concluir que un escenario de diálogo se está abriendo camino.

Por el contrario, en términos de hechos políticos, Santos ha rechazado las pretensiones de todos aquellos que han querido propiciar un ambiente de diálogo con los actores armados: la apuesta de Colombianos y Colombianas por la Paz

**“ Tanto el Estado como las guerrillas han profundizado su estrategia de guerra y los pronunciamientos del gobierno y la opinión pública colombiana han demostrado que aún reina la desconfianza ante las FARC ”.**

por involucrar a UNASUR y a otros actores internacionales en la presión por una salida negociada del conflicto colombiano<sup>4</sup>, la intención de la Conferencia Episcopal de facilitar diálogos humanitarios con las guerrillas y su polémica insistencia, a través de su vocero



Las últimas liberaciones de secuestrados, facilitadas por la ex senadora Piedad Córdoba, evidenciaron que aún reina la desconfianza ante las FARC por parte del Estado y la sociedad civil.

“ En diversas regiones del país, incluyendo varios centros urbanos, los hechos de violencia han hablado con contundencia en el último año y medio ”.

rrillas lo único que debe negociarse son las condiciones de su desarme y desmovilización<sup>6</sup>.

Pero mientras se debaten los alcances de los discursos y las acciones del gobierno de Santos, las intenciones de las guerrillas y la naturaleza del fenómeno denominado “Bacrim”, lo cierto es que en diversas regiones del país, incluyendo varios centros urbanos, los hechos de violencia han hablado con contundencia en el último año y medio.

Todos los anteriores factores han afectado la movilización por la paz en el último año, tal y como se ve a continuación.

Monseñor Vidal<sup>5</sup>, hasta hace muy poco obispo de Montería, de mediar en la entrega de los miembros de las denominadas “Bacrim”, cuando estas neo-estructuras paramilitares son en realidad reos ausentes de la Ley de Justicia y Paz.

En cambio, en este primer año de gobierno Santos le ha dado su apoyo a dos proyectos —uno que es ya realidad jurídica y política y otro que apenas empieza a elaborarse— que tienen gran relevancia para la movilización por la paz en Colombia: la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (ver artículo “La ley de víctimas al estrado” en esta misma edición) y el proyecto encabezado por el senador del Partido de la U, Roy Barreras, presidente de la Comisión de Paz del Senado, que busca la aprobación de una Ley de Paz en el Congreso. Aunque el Gobierno no ha hecho mucha bulla respecto a la segunda iniciativa, resulta

muy dicente que Santos le haya dado su aval a una propuesta que esencialmente pretende reformar la Ley de Justicia y Paz y ampliar el marco legal nacional concerniente a la desmovilización de actores armados en concordancia con las altas exigencias de justicia que hoy caracterizan los estándares internacionales, partiendo de la convicción de que con las gue-

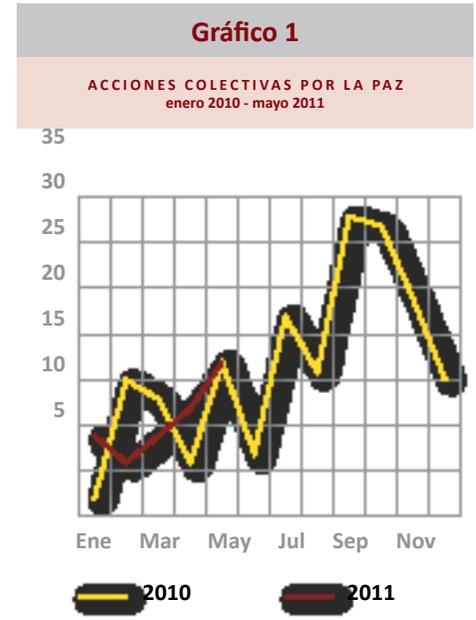
“ Santos ha rechazado las pretensiones de todos aquellos que han querido propiciar un ambiente de diálogo con los actores armados como la apuesta de Colombianos y Colombianas por la Paz por involucrar a UNASUR y a otros actores internacionales en la presión por una salida negociada del conflicto colombiano ”.

### Variaciones en la movilización por la paz

Entre enero de 2010 y mayo de 2011, se han observado algunas variaciones en la movilización social por la paz, variaciones que muestran la reacción de diversos actores frente a la coyuntura política nacional y a la situación de violencia que se vive en las distintas regiones y ciudades del país. Como se puede observar en la gráfica que sigue, para el año 2010 Datapaz registró un incremento de la movilización respecto al año 2009 (202 y 144 acp respectivamente). La diferencia la marcó la realización de eventos y actividades en torno al tema de la paz en los meses de septiembre, octubre y noviembre. A mayo de 2011, se han registrado el mismo número de acciones que las realizadas durante el

mismo período del año anterior (53 acp para cada caso), pero con una tendencia al aumento.

Al analizar los motivos subyacentes a las acciones registradas, se constata la relevancia, en sentido de paz positiva (la movilización propositiva), de los motivos asociados a la búsqueda de alternativas para la paz y la promoción de la paz. Pero a su vez, los motivos en un sentido de



Fuente: Datapaz – CINEP/PPP. Julio de 2011

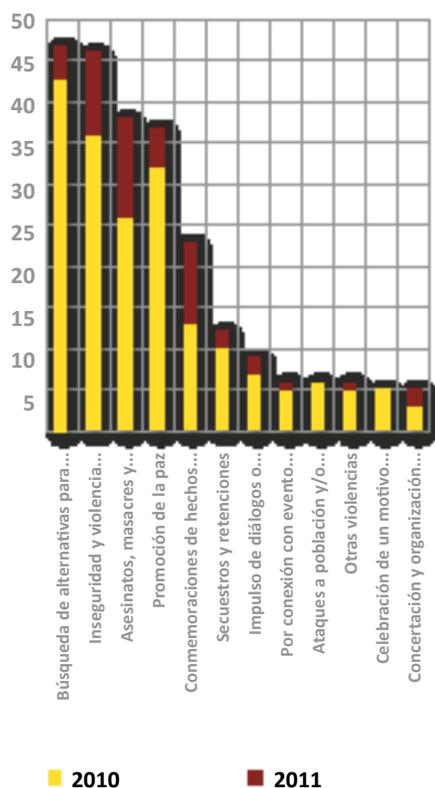
paz negativa (aquellos asociados al rechazo de la violencia), siguen apareciendo con mucha frecuencia en respuesta a situaciones de inseguridad y violencia generalizada y asesinatos, masacres y desapariciones.

De este modo, no obstante la persistencia del rechazo a los hechos de violencia por parte de los sectores sociales, para el año 2010 aparece en el escenario de la movilización social por la paz una perspectiva más propositiva respecto a la registrada para 2009, dinámica que para el 2011, como se puede observar en el siguiente diagrama, vuelve a dar una leve prioridad a los motivos de la violencia. Este comportamiento debe leerse en el contexto antes descrito, marcado por las ilusiones de paz que ha provocado el cambio de Uribe a Santos versus la insistencia en la guerra que han demostrado todos los actores del conflicto armado en el último año.

Así, el seguimiento de las acciones colectivas por la paz registradas entre enero de 2010 y mayo de 2011 permite resaltar los siguientes elementos: (1) La posibilidad de una salida negociada al conflicto armado, tal como fue insinuada por Santos el día de su posesión el 7 de agosto de 2010, animó la reflexión de las organizaciones que promueven la paz a lo largo de este primer año del

**Gráfico 2**

**MOTIVO DE LAS ACCIONES COLECTIVA POR LA PAZ**  
enero 2010 - mayo 2011



Fuente: Datapaz – CINEP/PPP. Julio de 2011

nuevo presidente. A esto se suma el interés de estos promotores por hacer cada vez más evidente la amplia gama de iniciativas de paz que existen en el país, para avanzar en la búsqueda de una paz integral. (2) La movilización ha venido dando cuenta del incremento de la violencia urbana que se ha presentado desde 2009, ante la cual, desde las principales ciudades y algunas cabeceras municipales, la población se ha movilizado tanto para rechazar a los actores armados y la situación de inseguridad generalizada, como para promover la convivencia y distintas respuestas locales a la violencia directa, estructural y cultural. (3) El rechazo al secuestro no ha sido tan determinante en la movilización por la paz como en años anteriores, aunque los familiares de los secuestrados mantienen su lucha y Colombianos y Colombianas por la Paz, en cabeza de Piedad Córdoba, persisten en la búsqueda

de acuerdos humanitarios para la liberación de secuestrados. Lo anterior debe leerse en relación con los cambios que ha sufrido en el último año el sector uribista, fuerza política que había logrado que el discurso de la paz estuviera dominado por el rechazo, casi visceral, a las FARC. (4) Finalmente, en este último año ha venido ganando mayor importancia la conmemoración de hechos de violencia, asociada a una expresión emergente de la movilización por la paz en el país que se relaciona con esfuerzos por reconstruir la memoria histórica y con la movilización general de las víctimas. Estas iniciativas han cobrado fuerza en un contexto en el cual la aprobación de la Ley de víctimas y restitución de tierras es para muchos el logro bandera del primer año de Santos.

**Dinámicas en paralelo**

Al hacer un breve análisis de la movilización por la paz en el último año, se observan al menos tres dinámicas que parecen marchar en paralelo pero que, hasta ahora, no se encuentran: la postura del gobierno en materia de paz, la movilización de las organizaciones por la paz en el ámbito nacional —que incluye la apuesta por una salida negociada del conflicto armado colombiano— y la movilización de los pobladores en las regiones y las principales ciudades, que se concentra en el rechazo a la violencia y al accionar de los actores armados.

La paz que hasta ahora parece querer el gobierno de Santos se limita a la desmo-



Imagen de equipo Reconciliación CINEP/PPP

En este último año ha venido ganando mayor importancia la conmemoración de hechos de violencia, asociada a una expresión emergente de la movilización por la paz en el país que se relaciona con esfuerzos por reconstruir la memoria histórica y con la movilización general de las víctimas.



Imagen de equipo Reconciliación CINEP/PPP

El mensaje de las movilizaciones en las regiones, tanto en zonas rurales como urbanas, es el agotamiento de la guerra y la violencia como trámite de los conflictos sociales y rechazo a los grupos armados.

vilización de las guerrillas y el sometimiento a la justicia de las denominadas “Bacrim”. En esta perspectiva, la búsqueda de la paz se reduce a la generación de condiciones jurídicas y al afianzamiento de los procesos militares de consolidación de los territorios.

Por su parte, en el ámbito nacional, las organizaciones por la paz han retomado la promoción de la salida negociada del conflicto armado como eje central de la búsqueda de la paz, con una perspectiva integral de la misma. En este caso, la integralidad es fundamental cuando se trata de la riqueza que aportan las diversas iniciativas en perspectiva de las transformaciones culturales, económicas y políticas que necesita el país a nivel local, regional y nacional en el mediano y largo plazo. Sin embargo, este artículo quiere hacer hincapié en que lo urgente, en este momento, es que las organizaciones por la paz logren consolidar un propósito unificado hacia la salida negociada del conflicto armado y la creación de condiciones para una paz duradera.

“ **El mensaje de las iniciativas locales es el agotamiento de la guerra y la violencia como trámite de los conflictos sociales** ”.

En este mismo sentido debe recogerse la movilización en las regiones, tanto en zonas rurales como urbanas. El mensaje de las iniciativas locales es el agotamiento de la guerra y la violencia como trámite de los conflictos sociales. La persistencia en el rechazo al accionar de los grupos armados y la delincuencia que se registra diariamente es señal de este cansancio. No obstante tal intención, las iniciativas en las regiones no suman aún a la conformación de una expresión aunada y clara de rechazo frente a la profundización de la guerra y la prioridad militar en el tratamiento de los problemas sociales, como sucede con los planes de consolidación o la pretensión de la insurgencia y del paramilitarismo de mantener el control de los territorios. Lo que pueden aportar las iniciativas locales a la búsqueda de una paz negociada es la puesta en evidencia de los requerimientos concretos para la superación de la guerra, partiendo de las condiciones reales de los conflictos que se viven en las distintas regiones.■

\***Fernando Sarmiento Santander** es coordinador del proyecto Iniciativas de Paz del CINEP/PPP, mientras que **Juana Yunis Marulanda** es investigadora asistente del mismo equipo

**Notas**

<sup>1</sup> Las acciones colectivas por la paz se refieren a eventos o actividades que dan cuenta del comportamiento de actores que rechazan la violencia y/o promueven la paz; el conjunto de estas acciones configura lo que aquí se denomina la movilización por la paz en Colombia.

<sup>2</sup> Discurso de posesión del presidente Juan Manuel Santos Calderón: “A los grupos armados ilegales que invocan razones políticas y hoy hablan otra vez de diálogo y negociación, les digo que mi gobierno estará abierto a cualquier conversación que busque la erradicación de la violencia, y la construcción de una sociedad más próspera, equitativa y justa. Eso sí –insisto– sobre premisas inalterables: la renuncia a las armas, al narcotráfico, a la extorsión, a la intimidación. No es la exigencia caprichosa de un gobernante de turno. ¡Es el clamor de una Nación! Pero mientras no liberen a los secuestrados, mientras sigan cometiendo actos terroristas, mientras no devuelvan a los niños reclutados a la fuerza, mientras sigan minando y contaminando los campos colombianos, seguiremos enfrentando a todos los violentos, sin excepción, con todo lo que esté a nuestro alcance” (Presidencia.gov.co, 2010).

“Anuncios de ELN y Farc reviven tema del diálogo. Según analistas, los anuncios de Farc y ELN sobre liberación de secuestrados y cese de hostilidades son un primer paso para buscar diálogos de paz con el Gobierno. Faltan acciones” (El Colombiano.com.co, 2010).

<sup>3</sup> “El presidente Juan Manuel Santos advirtió que estuvo a punto de suspender el operativo y el sábado calificó las liberaciones unilaterales de las FARC como “un show mediático absurdo”, mientras prometió ‘revisar la política de liberaciones gota a gota’” (El Universal.com.mx, 2011).

<sup>4</sup> “Este encuentro lo hicimos en Argentina porque, muy poco antes de morir, el ex presidente Néstor Kirchner tuvo reuniones con Colombianos y Colombianas por la Paz para acercar a la Unasur a este proceso y porque el Cono Sur está siendo muy proclive al diálogo”, dijo Piedad Córdoba (CEHLAC, 2011).

<sup>5</sup> “No hay negociación, hay interlocución para ver en qué términos y en qué condiciones se realiza ese sometimiento a la justicia por parte de estas bandas criminales”, afirmó desde Montería (Córdoba) el Jefe de Estado” (El Nuevo Siglo, 2011).

<sup>6</sup> Ver: “Presidente de Comisión de Paz del Senado anuncia proyecto de ley de víctimas II” (Oficina de prensa del Senado, 2011)

**Referencias**

- Centro de Estudios Históricos para Latinoamérica y el Caribe (CEHLAC), 2011, “Colombianas y colombianos por la Paz. Con Santos cambió el tono”, febrero 24. Disponible en: <http://cehlaac-elcentro.blogspot.com/p/colombianas-y-colombianos-por-la-paz.html>
- El Colombiano.com.co, 2010, “Anuncios del ELN y Farc reviven el tema del diálogo” en *El Colombiano.com.co*, Medellín, diciembre 12. Disponible en: [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/A/anuncios\\_de\\_eln\\_y\\_farc\\_reviven\\_tema\\_del\\_dialogo/anuncios\\_de\\_eln\\_y\\_farc\\_reviven\\_tema\\_del\\_dialogo.asp](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/A/anuncios_de_eln_y_farc_reviven_tema_del_dialogo/anuncios_de_eln_y_farc_reviven_tema_del_dialogo.asp)
- El Nuevo Siglo, 2011, “Santos: interlocución sólo para sometimiento de Bacrim”, en *El Nuevo Siglo*, Bogotá, febrero 12. Disponible en: <http://elnuevosiglo.com.co/nacion/orden-publico/30232-santos-interlocucion-solo-para-sometimiento-de-bacrim.html>
- El Universal.com.mx, 2011, “Farc entregan solo a un rehén” en *El Universal.com.mx*, Ciudad de México, febrero 14. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/internacional/71619.html>
- Oficina de prensa del Senado, 2011, “Presidente de Comisión de Paz del Senado anuncia proyecto de ley de víctimas II”, en *Senado.gov.co*, Bogotá, mayo 23. Disponible en: <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/11953-comision-de-paz-presentara-segunda-parte-de-proyecto-de-victimas?tmpl=component&print=1>
- Presidencia.gov.co, 2010, “¡Le llegó la hora a Colombia! Discurso del presidente Juan Manuel Santos Calderón” en *Presidencia.gov.co*, Bogotá, agosto 7. Disponible en: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807\\_15.asp](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.asp)

# Legislar para la prosperidad

Análisis sobre las consecuencias y posibilidades de la agenda legislativa que aprobó el Congreso de la República.

Por Víctor Barrera\*

En su discurso de posesión, el presidente Juan Manuel Santos anunció que presentaría un paquete de iniciativas al Congreso que esperaba fuera la base para la transición a la prosperidad democrática (Santos, 2010). Finalizada la primera legislatura, y con una eficiencia que no se veía hacía mucho tiempo, el Congreso le cumplió y hoy el país cuenta con una normatividad que, aunque no es lo que muchos desean, tampoco se trata del peor de los mundos.

## Cuál fue el éxito

“Histórica”, “legendaria” y “admirable”, han sido algunos de los adjetivos usados para calificar la labor del Congreso en la pasada

legislatura. La eficiencia con la que fueron aprobadas varias iniciativas legislativas y la calidad de las mismas ha dado pie para hacerlo. Sin duda, el balance general es positivo.

En medio de la crisis de la ola invernal en Colombia (ver artículo “La sorpresa del invierno” en esta misma edición) y en un ambiente politizado de cara a las elecciones de octubre, el Congreso de la República discutió 326 iniciativas legislativas de diverso origen —gubernamental, parlamentario, popular, etc.— y emitió 47 nuevas leyes (Congreso Visible, 2011a y 2011b). Entre las principales leyes aprobadas, muchas de ellas de iniciativa gubernamental,

se destacan aquellas que comparten un rasgo común: son reformas estructurales con las que hacía mucho tiempo el Congreso estaba en deuda con el país.

En materia económica, se aprobó la ley de sostenibilidad fiscal, la del primer empleo y se reestructuró el sistema de regalías. Se trata de leyes encaminadas a robustecer la capacidad fiscal y económica del

“La labor del Congreso ha sido calificada como ‘histórica’, ‘legendaria’ y ‘admirable’”.

Estado en aras de responder a los retos que el gobierno enfrenta en materia social y política, por un lado, y que buscan apalancar un desarrollo equitativo de las regiones, por el otro.

En el ámbito social, se destaca la Ley de víctimas (ver artículo “La ley de víctimas al estrado” en esta misma edición) como un marco jurídico por el cual se busca reparar material y simbólicamente a cerca de cuatro millones de víctimas que ha dejado el conflicto armado desde 1985 y les concede el derecho a reclamar verdad y justicia. De igual forma contempla, en uno de sus apartados, un plan de restitución de tierras (ver artículo “El futuro de la restitución de tierras” en esta misma edición) que cobija a quienes hayan sido despojados de sus territorios desde 1991.

En el plano político, se aprobó el estatuto anticorrupción que significa un esfuerzo por incrementar los castigos con el fin de desincentivar prácticas consideradas corruptas, controlar la denominada “puerta giratoria” entre los sectores público y privado y restringir la financiación de las campañas políticas. De igual forma, el Congreso le otorgó facultades extraordinarias al presidente Juan Manuel Santos para reestructurar por decreto al Estado, con las que buscaría, además de dividir varios ministerios, liquidar



“ El poder legislativo aprobó una serie de medidas con las cuales el gobierno pretende combatir los problemas más acuciantes del país ”.

agencias ineficientes como el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) y el Departamento Nacional de Estupefacientes (DNE). Del mismo modo, con esta ley el gobierno pretende limitar las competencias del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y dejar en manos del nuevo ministerio de Justicia la responsabilidad de las labores de inteligencia.

Con el fin de hacerle frente a las diversas modalidades de criminalidad, se aprobó el Estatuto de Seguridad Ciudadana por el cual se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento y de Infancia y Adolescencia. Esta ley establece jueces de control de garantías de reacción inmediata, amplía el tiempo para la recopilación de pruebas y modifica el proceso de extinción de dominio.

En suma, el poder legislativo aprobó una serie de medidas con las cuales el gobierno pretende combatir los problemas más acuciantes del país. Ahora bien, ¿a qué obedece tanta diligencia de parte del Congreso?

### Las razones del éxito

En primer lugar, es necesario aclarar que aunque hay algo de verdad al atribuir la eficiencia del Congreso en la pasada legislatura a la mayoría aplastante de la coalición



Imagen de Javier Casella-Presidencia  
El Congreso de la República le otorgó facultades extraordinarias al presidente Juan Manuel Santos para reestructurar por decreto al Estado.

de la Unidad Nacional, su éxito no se puede reducir a esa circunstancia.

Hay que partir por decir que no siempre existe una relación directa entre el tamaño de una coalición y su eficiencia en la aprobación de una agenda legislativa. Incluso, muchas veces una coalición robusta puede tener efectos contrarios, por los costos asociados a las labores de coordinación. Mantener en buenos términos la relación con todos y cada uno de los miembros no es tarea fácil.

En este sentido, las grandes coaliciones requieren de diversas estrategias y mecanis-

mos de negociación que logren traducir esa mayoría en un apoyo irrestricto para cada una de las iniciativas, más cuando cada una de las propuestas son de diversa naturaleza y, por lo tanto, le impone al legislador un sistema de incentivos diferente.

Resulta necesario, entonces, contemplar elementos auxiliares que den cuenta de la eficiencia del Congreso en la pasada legislatura. Se puede decir que fueron cuatro los factores auxiliares que contribuyeron a la solidez de la coalición.

En primer lugar, el compromiso personal que asumió el presidente Juan Manuel Santos con la agenda legislativa, hecho que se manifestó en su intervención directa cuando algunos de los miembros de la coalición se mostraron reticentes a aprobar sus iniciativas. A través de reuniones a puerta cerrada supo alinear los diversos intereses al interior de la coalición y acelerar la discusión y la aprobación de los proyectos.

En segundo lugar, el papel de los ministros del Interior, Hacienda y Minas. Por un lado, la experiencia del Ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, sobre el funcionamiento del legislativo y el comportamiento habitual de los congresistas, se tradujo en una hábil estrategia sobre cómo y cuándo presentar las iniciativas legislativas del gobierno en un Congreso atiborrado de temas por discutir. Por el otro, el trabajo de los ministros de Hacienda, Juan Carlos Echeverri, y de Minas y Energía, Carlos Rodado, resultó fundamental en el trámite del acto legislativo por el cual se reformaba el sistema de regalías.



De izquierda a derecha: Juan Carlos Echeverri, ministro de Hacienda, Carlos Rodado, ministro de Minas y Energía y Germán Vargas Lleras, ministro del Interior, quienes tuvieron un papel fundamental para sacar adelante las iniciativas legislativas del gobierno durante el primer año de Santos.

Un tema al que en un principio se opuso no solo el Polo Democrático y el Partido Verde, sino también algunos miembros de la bancada de la U y del Partido Conservador.

En tercer lugar, el papel que desempeñaron los presidentes del Senado, Armando Benedetti (Partido de la U), y de la Cámara de Representantes, Carlos Zuluaga (Partido Conservador), al establecer con premura el orden del día de cada una de las sesiones, dirigir las votaciones, disciplinar a los congresistas y denunciar el ausentismo.

Por último, pero no menos importante, la Mesa de Unidad Nacional contribuyó a la solidez de la coalición al perfilarse como un espacio de diálogo y concertación previo a las discusiones en el Congreso por el que desfilaron algunos partidos y legisladores que con ahínco se oponían a algunas de las iniciativas gubernamentales. Allí pudieron expresar sus inconformidades, las cuales fueron recogidas por el gobierno y plasmadas en algunos de los articulados.

### ¿Recomposición de la clase política?

A juzgar por la dedicación y el compromiso de los legisladores por sacar adelante una agenda gubernamental que apostó por reformas de tipo estructural en sectores estratégicos del país, se podría pensar que estamos ante una clase política más ponderada, proclive al diálogo y a la concertación. No obstante, aunque los mecanismos de negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo parecen haber retornado a la estética pública democrática, resulta apresurado concluir que estamos ante una recomposición de la clase política en general.

Inferir una recomposición de este tipo a partir de la coyuntura legislativa actual resulta equívoco pues se sabe que si algo caracteriza a los políticos colombianos es su capacidad para jugar en dos registros simultáneos: el del ámbito nacional, más adecuado a los canales democráticos donde las discusiones se dan de cara a la “opinión pública”, y el del ámbito local y regional, donde cualquier recato por el protocolo político queda suspendido

**“ Gran parte del espíritu reformista de muchas de las leyes aprobadas se debe al impulso y la iniciativa de los legisladores liberales que han aprovechado la nueva coyuntura para asumir un papel protagónico dentro de la coalición del gobierno ”.**



La Mesa de Unidad Nacional contribuyó a la solidez de la coalición al perfilarse como un espacio de diálogo y concertación previo a las discusiones en el Congreso, por el que desfilaron partidos y legisladores.

ante la competencia por los votos, los cargos burocráticos y el monopolio del poder local.

### El juego político que se prefigura

Lo que sí es cierto es que las negociaciones detrás del nuevo panorama legislativo prefiguran un juego político en el que se evidencia un creciente acercamiento entre el presidente Juan Manuel Santos y el Partido Liberal. Gran parte del espíritu reformista de muchas de las leyes aprobadas se debe al impulso y la iniciativa de los legisladores liberales

que han aprovechado la nueva coyuntura para asumir un papel protagónico dentro de la coalición de gobierno, desplazando de a poco al partido de la U que hoy se enfrenta a serias tensiones internas producto de las fuerzas centrífugas que lo componen. Armando Benedetti —quien ha hecho explícita su intención de aspirar por la presidencia de este último partido ante la que considera una mediocre labor de su actual presidente, Juan Lozano— ha dado a conocer en varias ocasiones su empeño por buscar una unificación con el Partido Liberal. En entrevista al diario *El Heraldo* sostuvo: “Es que nosotros [los de La U] somos liberales. De 28 senadores que tiene



Las negociaciones detrás del nuevo panorama legislativo prefiguran un juego político en el que se evidencia un creciente acercamiento entre el presidente Juan Manuel Santos y el Partido Liberal.

la U, 25 son de extracción liberal, dos son conservadores y uno es cristiano” (El Heraldo, 2011,3B).

Aunque nada en política puede darse por sentado, y más cuando el presidente Juan Manuel Santos parece haber ratificado públicamente su compromiso con el Partido de la U (El Espectador, 2010), el nuevo papel que pudiera desempeñar el Partido Liberal en la coalición de gobierno y los guiños que a esta labor le ha hecho el presidente generan expectativas sobre una posible contribución a la democratización del país de parte de las toldas rojas.



Episodios como la violencia paramilitar que arreció en varias regiones durante y después de los diálogos de paz de San Vicente del Caguán demuestran cómo la relación democracia y paz a veces no es tan lineal.

### Controlando expectativas: ¿legislar para prosperar?

Según el saliente presidente de la Cámara de Representantes, Carlos Zuluaga, las leyes aprobadas en la primera legislatura del Congreso, bautizadas por el presidente como “la agenda por la prosperidad democrática”, “permiten fundamentalmente empezar a estructurar un Estado que vaya hacia los grandes retos del país” (El Colombiano, 2011).

Así, se supone que estas leyes son las herramientas jurídicas que el Congreso dejó a disposición del Gobierno para que consolide su propuesta de Prosperidad Democrática que pretende, entre otras muchas cosas, favorecer un mayor crecimiento económico, generar equidad entre las regiones y reforzar la seguridad. Un proyecto que, en palabras de Juan Manuel Santos, se trata de “un acuerdo en torno a la necesidad de tener una democracia vigorosa [...] una patria justa en lo económico y lo social. Una nación segura y en paz” (2010).

Cabe preguntarse, entonces, ¿qué tanto estas leyes, a pesar de su espíritu democrático y progresista, contribuirán de manera efectiva a la pacificación del país?

La historia reciente del país ha demostrado en varias ocasiones que la relación entre democracia y paz no parece ser tan lineal como el sentido común indica (Gutiérrez, 2011). In-

cluso, ofrece varios episodios sobre cómo democracia y paz a veces parecieran divergir, por ejemplo, cuando propuestas reformistas concebidas desde el centro del país dispararon los niveles de conflictividad en varias regiones. Se trata de casos como la represión y posterior cooptación por parte de las elites agrarias regionales al movimiento campesino que emergió a finales de la década del 60, impulsado por el talante reformista del gobierno de Carlos Lleras Restrepo (Zamosc, 1987); el exterminio de los miembros de la Unión Patriótica, partido político que surgió de las negociaciones de paz entre el gobierno de Belisario Betancur y las FARC (Carroll, 2010); y la violencia paramilitar que arreció en varias regiones durante y después de los diálogos de paz de San Vicente del Caguán (Romero, 2003).

Lo anterior, lleva a mirar con cautela tan ambicioso marco legal y preguntarnos sobre las posibilidades para que su implementación resulte según los planes del gobierno: un camino hacia la prosperidad y la paz del país. Dos hechos concretos indican que la tarea no va a ser fácil. Por un lado, la complicada situación de orden público que se vive en varias re-

giones y el asesinato de líderes campesinos e indígenas llevan a considerar que los sectores claves para el sustento de la democracia local siguen siendo vulnerables frente al accionar de los grupos armados (Ronderos, 2011).

Por el otro, el anuncio del retorno de las maquinarias políticas en algunos departamentos y municipios durante las próximas elecciones como señal de las precarias condiciones políticas e institucionales con las que los avances reformistas se toparán en lo local y lo regional (Semana, 2011).

Así las cosas, la tan anhelada “prosperidad democrática” no parece tan cercana. Aunque los avances en cuanto a la legislación son evidentes, las problemáticas de seguridad y de la institucionalidad en el nivel local siguen siendo tareas pendientes del gobierno y condiciones fundamentales para garantizar la exitosa implementación de cualquier intento por democratizar y pacificar el país. ■

\*Víctor Barrera

Investigador junior del equipo ODECOFI del CINEP/PPP

### Referencias

- Carroll, Ann Leah, 2010, *The Patriotic Union and its Successors in Arauca, 1984-2007*, Ponencia presentada en la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2010/files/5630.pdf>
- Congreso Visible, 2011a, *Boletín 19*, Bogotá, enero. Disponible en: [http://issuu.com/congresovisible/docs/boletincv\\_19](http://issuu.com/congresovisible/docs/boletincv_19)
- Congreso Visible, 2011b, *Boletín 20*, Bogotá, mayo. Disponible en: [http://issuu.com/congresovisible/docs/boletin\\_no.20](http://issuu.com/congresovisible/docs/boletin_no.20)
- El Colombiano, 2011, “Congreso y Gobierno en un buen momento” en *El Colombiano*, Medellín, 19 de junio. Disponible en: [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/congreso\\_y\\_gobierno\\_en\\_un\\_buen\\_momento/congreso\\_y\\_gobierno\\_en\\_un\\_buen\\_momento.asp](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/congreso_y_gobierno_en_un_buen_momento/congreso_y_gobierno_en_un_buen_momento.asp)
- El Espectador, 2010, “Santos confirmó que La U se comprometió a apoyar su agenda legislativa” en *El Espectador*, Bogotá, noviembre 11. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-234394-santos-confirmando-u-se-comprometio-apoyar-su-agenda-legislativa>
- El Heraldo, 2011, “‘Mapa político no cambia, mientras no cambien los contratistas’: Benedetti” en *El Heraldo*, Barranquilla, junio 12. Disponible en: <http://www.elheraldo.co/politica/mapa-politico-no-cambia-mientras-no-cambien-contratistas-benedetti-25165>
- Gutiérrez, Francisco, 2011, “La Constitución de 1991 como pacto de paz: discutiendo las anomalías” en *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Vol 13, No 1, Universidad del Rosario, Bogotá. Disponible en: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1517/1415>
- Presidencia.gov.co, 2010, “¡Le Llegó la hora a Colombia! Discurso del presidente Juan Manuel Santos Calderón” en *Presidencia.gov.co*, Bogotá, agosto 7. Disponible en: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807\\_15.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx)
- Revista Semana, 2011, “Maquinarias a la vista” en *Revista Semana*, Bogotá, junio 2. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/maquinarias-vista/159579-3.aspx>
- Romero, Mauricio, 2003, *Paramilitares y autodefensas*, Bogotá, Editorial Planeta.
- Ronderos, María Teresa, 2011, “La inseguridad que no ve Santos” en *El Espectador*, Bogotá, junio 23. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-279660-inseguridad-no-ve-santos>
- Zamosc, León, 1987, *La Cuestión Agraria y el Movimiento Campesino en Colombia*, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible-CINEP.

# La frágil ley de ordenamiento territorial

La recién aprobada Ley de ordenamiento territorial, impulsada por el gobierno Santos, no responde a las expectativas porque deja intacta la estructura departamental y no permite consolidar regiones.

Por **Jorge Iván González\***

El Congreso acaba de aprobar la nueva Ley orgánica de ordenamiento territorial (Loot) —ley 1454 del 2011—. El gobierno está muy satisfecho porque después de casi 20 intentos, finalmente se aprueba la norma, que busca poner en práctica las disposiciones de la Constitución de 1991 sobre el ordenamiento territorial. Pero tal y como quedó, la norma es frágil y realmente no es una ley orgánica de ordenamiento territorial.

La administración Santos ha tenido la virtud de darle prioridad a los temas relacionados con la ruralidad y el territorio. Y precisamente, por esta razón, la norma no responde a las expectativas. La ley no permite consolidar regiones. La gran dificultad para avanzar hacia el ordenamiento territorial del país ha sido el poder político de los departamentos. De manera categórica podría afirmarse que la consolidación de la región implica, necesariamente, el debilitamiento de los departamentos. La ley 1454 no clarifica el significado de región, y deja intacta la estructura departamental. Mirando más allá de la euforia gubernamental, la Loot no tuvo el alcance que se esperaba. La norma es frágil y apenas propone alianzas y acuerdos voluntarios entre las entidades territoriales.

## El significado de la región

La concepción que tiene el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de la región se expresa en el las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo* (DNP, 2010) y en el documento sobre el *Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2009* (DNP, 2010 b). La medida utilizada para definir las regiones es el índice de desarrollo endógeno (Iendog), que combina tres factores: condiciones sociales, densi-



“La fortaleza del departamento es inversamente proporcional a la dinámica de las regiones. Si éstas se consolidan, los departamentos se debilitan”.

dad y crecimiento. El primero tiene un peso de 45% en el índice. El segundo pesa 16% e incluye la concentración de la población y de las actividades económico-financieras en el espacio geográfico (se privilegian las que favorecen la competitividad). El tercer factor es el crecimiento, que pesa 39%, y abarca los factores productivos de capital humano e institucional (DNP 2010 b, 117).

Aunque se podría discutir la pertinencia de estos componentes y los criterios de ponderación, quisiera hacer énfasis en la forma como se define la región. Una vez que se ha estimado el Iendog para cada municipio, la agrupación regional se determina en función de la homogeneidad. Hacen parte de una región los municipios que minimizan la diferencia entre ellos, y que maximizan la diferencia con el resto. Esta mirada

de la región es equivocada porque no capta los flujos y las interacciones con las ciudades grandes que, de hecho, son los polos de atracción para los municipios cercanos. Las regiones deben facilitar la convergencia (el acercamiento) en las condiciones de vida de los municipios. Y en este proceso es fundamental que hagan parte de la misma región las ciudades grandes y los municipios que giran a su alrededor. Por ejemplo, en las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo*, Cali está por fuera de la región Pacífica, desconociendo que esta ciudad y Buenaventura se necesitan mutuamente, así sus condiciones de vida no sean homogéneas. Es cierto que son ciudades muy distintas, pero ambas hacen parte de la misma región porque los flujos entre ellas son evidentes. El ordenamiento regional debería permitir que se acercaran.

En síntesis, la noción de región del DNP no hace explícita la dinámica y las interacciones que tienen lugar entre las ciudades. En este sentido, es una visión estática de la región.

## El departamento debería morir en la región

La fortaleza del departamento es inversamente proporcional a la dinámica de las regiones. Si éstas se consolidan, los departamentos se debilitan. En la ley 1454 se toma la posición cómoda de no afectar la estructura política administrativa de los departamentos. En otras palabras, se opta por los departamentos a costa de las regiones. Por esta razón, la norma no avanza en el ordenamiento territorial.

La fragilidad del departamento es evidente desde el punto de vista territorial. Es claro, por ejemplo, que Risaralda, Quin-



Imagen de CINEP/PPP

La mirada de la región de la Ley de Ordenamiento Territorial es equivocada porque no capta los flujos y las interacciones con las ciudades grandes que son los polos de atracción para los municipios cercanos.



Imagen de CINEP/PPP

Los municipios, tienen potencialidades enormes, porque sus fuentes de ingresos están asociadas a la gestión del suelo, al urbanismo, y a los impuestos de industria y comercio. El futuro es de los municipios.

dó y Caldas pierden importancia frente a la gran región del antiguo Caldas. O que los departamentos del Atlántico, Bolívar y Magdalena quedan desdibujados en la región Caribe. Adicionalmente, debe tenerse presente que la estructura fiscal de los departamentos es muy débil. Las fuentes de recursos departamentales (loterías, cigarrillos, alcohol, etc.) no son dinámicas. Los municipios, en cambio,

tienen potencialidades enormes, porque sus fuentes de ingresos están asociadas a la gestión del suelo, al urbanismo, y a los impuestos de industria y comercio. El futuro es de los municipios y de las regiones. En este panorama el departamento queda completamente desdibujado. La ley 1454 no acepta esta realidad e insiste en conservar, de manera muy ambigua, la autonomía departamental. Por su afán de respetar a los

**“ El futuro es de los municipios y de las regiones pero en el PND el departamento queda completamente desdibujado ”.**

**“ Al permitir que las decisiones queden en manos de la voluntad de los gobernantes, la norma termina siendo muy frágil ”.**

departamentos, la ley no fortalece los instrumentos que permitan la articulación de los procesos entre los municipios cercanos.

La mayor parte de las acciones conjuntas entre los municipios propuestas por la ley dependen de la buena voluntad de las partes. La norma invita a la concertación entre la Nación y las entidades territoriales (art. 2), promueve el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, así como administrativas y de planificación (art. 3, § 5, art. 19, art. 31), y propicia la formación de asociaciones municipales (art. 3, § 13). Además la ley crea, como instancia asesora, una Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) y diseña Comisiones Regionales (municipales y departamentales) de Ordenamiento Territorial. Por último, la ley abre el paso para la firma de convenios o “contratos-plan” entre entidades territoriales (arts. 15 y 18) y permite crear provincias administrativas y de planificación entre dos o más municipios “geográficamente contiguos de un mismo departamento” (art. 16).

El criterio general de la ley se refleja bien en el art. 9: “El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades” (art. 9, subrayado mío). Las asociaciones, entonces, son “libres” y “voluntarias”. Al permitir que las decisiones queden en manos de la voluntad de los gobernantes, la norma termina siendo muy frágil.

### **El ordenamiento territorial y el manejo de las regalías**

En los artículos 33 y 34 de la ley 1454 se hace una relación entre dos fondos que nacieron con el nuevo acto legislativo, que modifica la distribución de las regalías. Se trata del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo de Compensación Regional.

El gobierno tiene toda la razón al afirmar que las regalías se están distribuyendo mal, y que no están favoreciendo el desarrollo regional. La desigualdad entre las regiones se ha acentuado, sin que haya procesos de



Imagen de CINEP/PPP

El gobierno acierta al afirmar que las regalías se están distribuyendo mal y no están favoreciendo el desarrollo regional. La desigualdad entre las regiones se ha acentuado.

convergencia. El acto legislativo recupera la intencionalidad de la Constitución de 1991: “la distribución de las regalías debe favorecer la convergencia entre las regiones”. Para cumplir este propósito es indispensable que los proyectos tengan una mirada que supere los intereses estrechos de los municipios, y respondan a intereses de desarrollo regional. Desde esta perspectiva, las asociaciones y los “contrato-plan” pueden ser un soporte útil.

Las asociaciones de municipios propuestas en la ley 1454 son compatibles con las disposiciones del nuevo acto legislativo sobre distribución de las regalías. Pero estas

asociaciones “libres y voluntarias” no son una base sólida para un nuevo ordenamiento territorial del país.

A medida que la población crece, adquiere más importancia la forma como la personas se distribuyen en el territorio. Como la disputa por el suelo cada día genera conflictos más complejos, los acuerdos para el ordenamiento territorial y el desarrollo de proyectos regionales, no pueden dejarse a discreción de los gobernantes locales. La Loot tendría que regular la coordinación entre municipios. Debería prohibirse, por ejemplo, que dos municipios vecinos compitan, a

través de la reducción de impuestos, por la localización de las empresas, por la atracción de nuevos vecinos, por la matrícula de los carros, etc. Estas disputas entre localidades no tienen sentido, y no se resuelven llamando a las asociaciones “libres y voluntarias”.

**\*Jorge Iván González**  
Economista e investigador

## Referencias

- Departamento Nacional de Planeación, 2010, *Prosperidad para Todos. Más Empleo, Menos Pobreza y Más Seguridad. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*, DNP, Bogotá. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación, 2010b, *Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2009. Avance en la Gestión Fiscal de los Actuales Mandatarios (Art. 79, Ley 617 de 2000). Informe del Departamento Nacional de Planeación*, DNP, Bogotá. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/portalweb/Programas/DesarrolloTerritorial/Evaluaci%C3%B3nySeguimientodelaDescentralizaci%C3%B3n/Desempe%C3%B1oFiscal.aspx>



**Click**  
¡Afecta tu Mundo!

¡Click, Afecta tu mundo! es una campaña del CINEP/ Programa por la Paz que busca incidir en la construcción de la paz desde la cotidianidad a partir de prácticas creativas enriquecidas en el arte y la acción colectiva noviolenta.

Para más información consulte:  
[www.clickafectatumundo.com](http://www.clickafectatumundo.com)

# La ruta de Santos

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

2 0 1 0 - 2 0 1 4

Analistas de diferentes corrientes reflexionan sobre el mapa de navegación del gobierno Santos: el Plan Nacional de desarrollo 2010-2014 que tiene como objetivo “lograr mayor prosperidad para toda la población”.

Por **Lucía Camargo Rojas**  
y **Margareth Figueroa\***

## Analistas



**Hernando José Gómez**  
Director  
Planeación Nacional



**César Ferrari**  
Docente de la Facultad de  
Ciencias Económicas y Administra-  
tivas de la Universidad Javeriana



**Olga Lucía Acosta**  
Asesora regional de la Comisión Econó-  
mica para América Latina y el  
Caribe—Colombia de las Naciones Unidas



**Eduardo Sarmiento**  
Docente Escuela Colombia  
de Ingeniería Julio Garavito



**Darío Fajardo**  
Economista e investigador

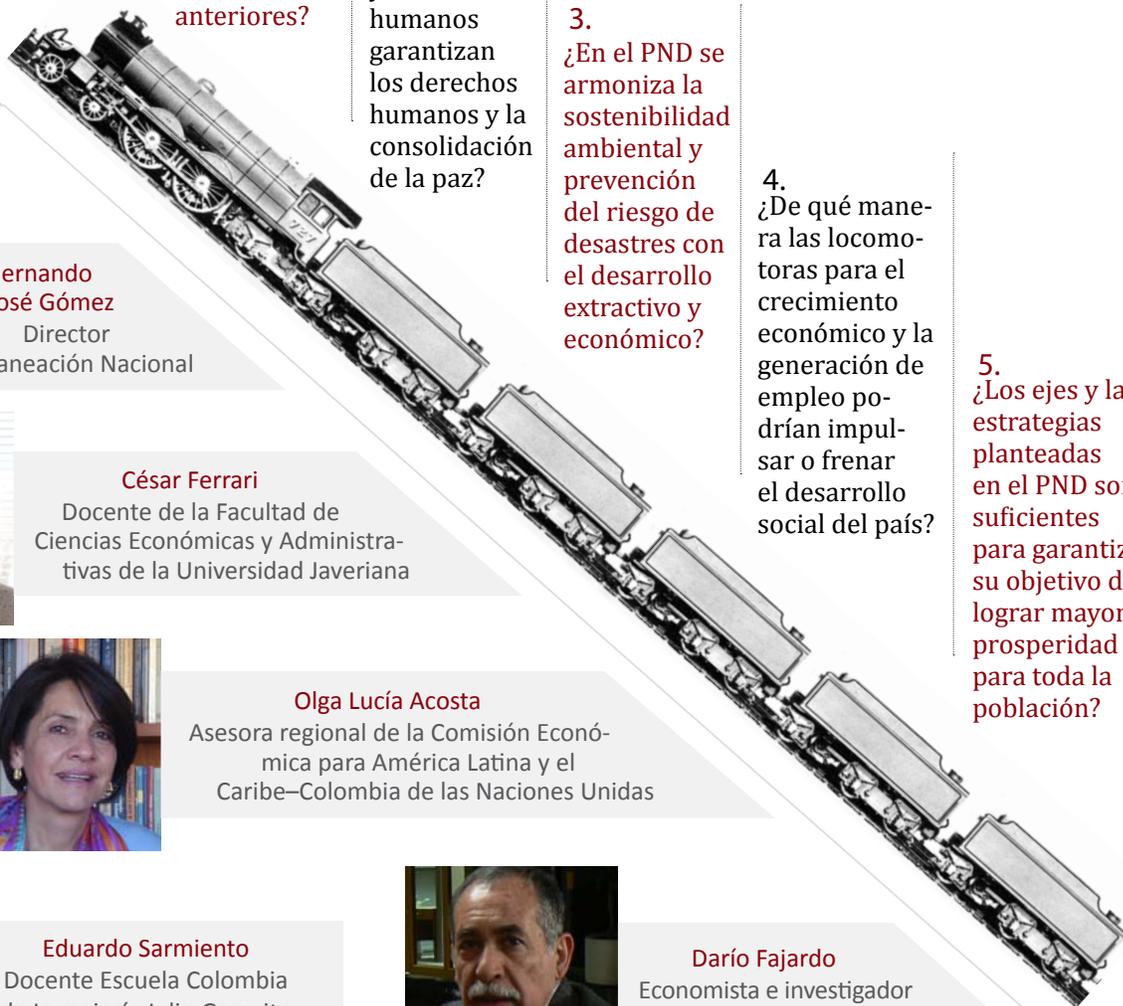
1.  
¿Cuáles son  
los avances  
y retroce-  
sos del PND  
2010-2014 en  
relación a los  
de gobiernos  
anteriores?

2.  
¿Las estrate-  
gias de segu-  
ridad, justicia  
y derechos  
humanos  
garantizan  
los derechos  
humanos y la  
consolidación  
de la paz?

3.  
¿En el PND se  
armoniza la  
sostenibilidad  
ambiental y  
prevención  
del riesgo de  
desastres con  
el desarrollo  
extractivo y  
económico?

4.  
¿De qué mane-  
ra las locomo-  
toras para el  
crecimiento  
económico y la  
generación de  
empleo po-  
drían impul-  
sar o frenar  
el desarrollo  
social del país?

5.  
¿Los ejes y las  
estrategias  
planteadas  
en el PND son  
suficientes  
para garantizar  
su objetivo de  
lograr mayor  
prosperidad  
para toda la  
población?



**Hernando José Gómez.** En el PND buscamos identificar los elementos que valía la pena retomar del pasado y partir de un diagnóstico claro que permitió interconectar armónicamente cada uno de los lineamientos estratégicos y políticas. Uno de los grandes avances consistió en partir de lo regional a lo general y no al contrario. El problema de inequidad del país en gran medida comienza por la divergencia que existe entre las regiones, y se apuesta a reducirlo teniendo claridad en que no todas las políticas funcionan de igual manera en cada región.

Otro avance importante fue recuperar la idea de que sí puede haber políticas sectoriales, pero sólo cuando tienen suficiente equilibrio entre lo público y privado. Ni el Estado ni el sector privado tienen la información completa sino que entre los dos la construimos para tomar las mejores decisiones de política sectorial que ya no pueden seguir orientadas al proteccionismo ni a subsidios individuales sino a la producción de bienes públicos a través del fomento de la ciencia y tecnología, la infraestructura, las tecnologías de la información, etc.

**César Ferrarri.** Un avance importante de este PND con respecto a los anteriores es la manera como se hizo el diagnóstico de cada una de las regiones del país. En ese sentido, el énfasis en el desarrollo regional es positivo y la caracterización y reconocimiento que se hace de la situación socio-económica de las regiones es sumamente valiosa.

“ **El PND es un rosario de buenas intenciones, pero falta plantear cómo resolverlas** ”.

Sin embargo, el plan no llega a plantear una solución ni cuáles serían los proyectos acordes con ese diagnóstico, sólo nombra un futuro “programa nacional para la formación y/o consolidación de corredores y áreas de desarrollo regional” que estaría aún en proceso de construcción.

Adicionalmente, el plan tiene una gran dificultad: carece de una política económica. Sorprende que aspire a un crecimiento elevado y sostenido sin proponer cómo lograrlo a partir de los instrumentos de política fiscal, monetaria y de regulación. En ese sentido, el PND es un rosario de buenas

intenciones, pero falta plantear cómo resolverlas. Además, no hay claridad en cómo se articulan las cinco locomotoras. Por ejemplo, se plantean retos para reducir el desempleo pero simultáneamente el énfasis en hidrocarburos, que no genera empleo, señala que va a haber problemas con respecto a la tasa de cambio. Si la tasa de cambio no es competitiva va a afectar a los sectores transables y a la agricultura. Pero el plan no plantea una sola palabra sobre manufactura, sector generador de empleo, ni sobre una política respecto a la tasa de cambio.

**Olga Lucía Acosta.** Es un plan que aprende de anteriores, se fija objetivos alcanzables y propone las políticas para lograrlos. Las metas sectoriales están definidas para los distintos departamentos y se cuenta con mecanismos para alcanzarlas. Se propone reducir las brechas regionales y tiene metas muy ambiciosas en las regiones más atrasadas, pero su éxito dependerá también del compromiso de los gobiernos locales y de otros actores.

Otro avance importante consiste en que se hará seguimiento de los resultados a través de un sistema de indicadores en el que están involucradas todas las agencias del gobierno.

El plan tiene metas y objetivos precisos en materia de empleo, pobreza y seguridad. Propone mejorar las condiciones de crecimiento económico para promover más empleo y la formalización laboral, así como la articulación de estas políticas con los programas sociales para la consolidación del Sistema de Protección Social. Entre los principales avances en materia social están la definición de rutas de salida de los programas asistenciales hoy agrupados en el Sistema de promo-

ción social, hacia políticas que promuevan su tránsito a los programas de protección social para toda la población. Otra mejora importante consiste en medir la eficacia de la política social por el número de familias que salgan de la pobreza y no por el número de subsidios que se otorgan.

**1.**  
**¿Cuáles son los avances y retrocesos del PND 2010-2014 en relación a los de gobiernos anteriores?**

**Eduardo Sarmiento.**

Los planes de desarrollo de estas dos últimas décadas han girado alrededor del Consenso de Washington (libre comercio, inversión extranjera y asistencialismo), y el plan de este año sigue con esa línea. Además, al igual que los dos últimos planes, mantiene a la minería y la infraestructura como los elementos dominantes. Por último, el PND se equivoca al renunciar a que el Estado tenga un alto grado de presencia para orientar directrices y fomentar que la organización económica esté basada en estímulos individuales.

**Darío Fajardo.** El plan se enfoca fundamentalmente en la atracción de inversiones para

minería y agroexportables en la altillanura.

En ese sentido, va por la misma línea del PND del gobierno Uribe.

El ex presidente buscaba promocionar estos proyectos de gran inversión y producción intensiva de capital y veía como problema la protección de la economía campesina que ahora Santos desmonta. Así

se evidencia una continuidad importante entre los lineamientos de la política de los gobiernos Uribe y Santos. Por otra parte, el posicionamiento de grandes inversiones tanto nacionales como internacionales en el gobierno Uribe hizo que se diera el fenómeno de la pérdida de la producción. Esas inversiones tienen un lugar muy favorable en el plan actual.



**Hernando José Gómez.** Uno de los pilares del plan de desarrollo es la consolidación de la paz en el país que se basa en la seguridad, entendida de una manera integral: íntimamente relacionada a la restitución de tierras y la ley de víctimas, y con el plan de consolidación. A esto se le añaden la seguridad ciudadana y la eficiencia de la justicia.

La consolidación de la paz se basa en todos esos niveles. La restitución de tierras va de la mano de promover alianzas productivas y subsidios para los proyectos. El plan de consolidación, además, parte de la evaluación de las necesidades de la región para hacer gestiones más completas y así poder recuperar el territorio. En la medida en que lo vayamos logrando, estaremos armando comunidad y, evidentemente, tendremos el mismo nivel de respeto de derechos humanos que hay en las zonas del país en donde no hay conflicto.

**César Ferrari.** Los conflictos sociales se derivan de problemas económicos irresolutos. Mientras no se resuelva el problema de crecimiento económico para generar empleo, va a seguir persistiendo la inequidad, que genera problemas de insatisfacción y de conflicto social. No tiene sentido plantear una política de seguridad cuando se manejan tan altos niveles de desempleo y de subempleo. Las políticas asistencialistas no resuelven nada o sólo urgencias, pero no generan soluciones permanentes. Se necesita un creci-

miento elevado, sentido y que sea amplio en la generación de empleo.

**Olga Lucía Acosta.** Las políticas para lograr la paz están basadas en estrategias de seguridad, acceso a la justicia y garantía a los derechos humanos. El PND parte de reconocer los problemas del pasado y declarar que en este país no pueden volver a ocurrir los hechos que han significado violaciones a los derechos humanos y al DIH. La aprobación de la Ley de víctimas, en la que muchos actores venían trabajando hace años, logra consenso con el apoyo de este gobierno y apunta en la dirección de las estrategias propuestas en el plan, así como la reforma al sistema judicial. El documento plantea la educación de todos los ciudadanos en la observancia a los derechos humanos, la lucha contra la discriminación y el respeto de las diferentes identidades.

**Eduardo Sarmiento.** En el plan hay una serie de enunciados en los tres temas pero esos aspectos no garantizan los derechos humanos. Por ejemplo, con la restauración de las víctimas y la restitución de las tierras se avanza con relación al gobierno anterior, pero de ninguna manera se da la garantía para los derechos humanos. Una de las consecuencias del modelo económico que se aplicó en estos veinte años es que se ha manifestado en la tasa de empleo más alta de América Latina. Eso ha traído consigo un aumento de la informalidad y una exclusión de

2.  
**¿Las estrategias de seguridad, justicia y derechos humanos garantizan los derechos humanos y la consolidación de la paz?**



casi la mitad de la población que se observa en cómo el índice de pobreza se ha mantenido en 50% en los últimos años.

**Darío Fajardo.** El actual gobierno ha hecho una operación mediática en la que se exalta la restitución a las víctimas a la vez que continúa con el mismo modelo de expropiación de la tierra y de apoyo a grandes proyectos del gobierno Uribe. No veo ninguna perspectiva de consolidación de la paz porque el tema de la usurpación de tierras continúa y aunque se han hecho algunas correcciones, persiste el mismo modelo. Un proceso de paz no se hace con palomas ni con discursos o margaritas, sino cambiando las condiciones de vida. Colombia es uno de los países con mayor inequidad, factor que está relacionado directamente con la guerra. Mientras se estén generando expresiones de rechazo y hostilidad derivadas de la inequidad, no va a haber paz.

**“ Un proceso de paz no se hace con palomas ni con discursos o margaritas, sino cambiando las condiciones de vida ”.**



**Hernando José Gómez.** Los ma-  
mos tienen que convivir con  
los mineros. Hay modelos  
buenos y malos del sec-  
tor extractivo. Hay paí-  
ses que se han empo-  
brecido con la minería  
porque se les ha revalu-  
ado la tasa de cam-  
bio, porque se ha dado  
corrupción alrededor  
del negocio, o porque la  
minería no multiplica pro-  
greso a las comunidades. Por  
eso los retos que tenemos en el  
sector minero-energético son múlti-  
ples. Nos hemos esforzado en distribuir mejor  
los recursos que recibirá el Estado y en pasar  
el acuerdo legislativo que mejora el reparto de  
las regalías a nivel de todo el país. Pero aún  
debemos implementar adecuadamente toda  
la normatividad ambiental. En el plan se enfa-  
tiza en que no debe haber ni exploración ni ex-  
plotación minero-energética en los páramos,  
en las zonas de coral, o en las zonas de hu-  
medales, para así garantizar eficiencia por el  
lado del otorgamiento o rechazo a las licencias  
ambientales. Pero aún debemos mejorar para  
que garantizar el cumplimiento de la norma.



la minería sin control tiene  
ya hondas consecuencias  
que no alcanzan a ser  
enfrentadas con los  
instrumentos con  
los que cuenta la  
nueva administra-  
ción. Será neces-  
ario fortalecer estas  
instituciones para  
buscar la explota-  
ción de los recursos  
mineros, con una re-  
gulación y control que  
mitigue el daño ambiental  
y prohíba la explotación en las  
áreas protegidas.

**Eduardo Sarmiento.** No. Hay una prioridad  
minera que tiene efectos nocivos en materia  
ecológica, al punto de que se podría decir que  
la extracción ha tenido prioridad sobre el  
medio ambiente y luego sobre la prevención  
de desastres que ya se vio con las dos olas  
de desastres que ya se vio con las dos olas  
invernales. El país no tiene las carreteras, ni  
las provisiones, ni la destinación de recursos  
para anticipar y manejar situaciones ambien-  
tales críticas que luego de la globalización y  
de los daños al medio ambiente se han vuelto  
más frecuentes.

**César Ferrari.** La minería quie-  
re que se le concesionen to-  
dos los terrenos en donde  
se generan los abasteci-  
mientos de agua y en  
el plan se priorizan  
los intereses mine-  
ros. En ese sentido,  
no se ve una armo-  
nización clara con las  
necesidades ambien-  
tales del país. Si desde  
ya no se toman medidas  
este enfoque del plan va a  
generar muchos problemas.

**3.**  
**¿En el PND se armoniza  
la sostenibilidad ambiental y prevención del ries-  
go de desastres con el  
desarrollo extractivo  
y económico?**

**Darío Fajardo.** Esa ex-  
presión confusa de  
sostenibilidad que  
se usa para referir-  
se a lo ambiental,  
lo político y lo  
social se diluye  
con la política de  
sostenibilidad fis-  
cal. La regla fiscal  
es una dictadura de  
lo presupuestal so-  
bre lo requerido que no  
responde a las circunstan-  
cias en las que está Colombia.

Por ejemplo, el invierno demostró que  
con las variaciones climáticas se profundiza  
la vulnerabilidad de los sistemas de asenta-  
mientos por lo que se hace necesario reasig-  
nar muchos de los recursos para otro tipo de  
funciones. Pero tan sólo el reparar las vías va  
a absorber todos los recursos y la regla fiscal  
impondrá topes que impedirán que se asig-  
nen otros que se necesiten.

**Olga Lucía Acosta.** El tema de la sostenibili-  
dad ambiental y el desarrollo minero fue uno  
de los más ampliamente analizados en el pro-  
ceso de elaboración del PND. Con la discusión  
que se llevó a cabo en el Congreso se logró li-  
mitar la minería en páramos o la exploración  
en áreas de arrecifes de coral. Sin embargo, el  
deterioro de las instituciones encargadas del  
otorgamiento de licencias y el desarrollo de



**ARCHIVO DE PRENSA CINEP/PPP**  
Toda la información que usted necesita como  
investigador en problemáticas sociales, en un sólo click.



**CAMP  
OESA  
BERZ  
14.30 AM \***

**Rompecabezas** es un espacio radial de opinión pública,  
análisis, reflexión y discusión que con diferentes géneros  
periodísticos, voces y puntos de vista, enriquece las  
miradas sobre el país que construimos a diario.

Escúchenos en Bogotá todos los lunes de 6 a 7 p.m. por  
Javeriana Estéreo 91.9 FM y 1430 AM. Si está en Pasto  
puede escucharnos a través de Ecos de Pasto (740 AM) el  
domingo de 6 a 7pm; en Tierralta, Córdoba a través de la  
emisora Sergio Restrepo (105.0) los lunes de 7 a 8 am y  
en San Gil, Santander a través de la emisora La Cometa el  
jueves de 9 a 10 pm.

**Hernando José Gómez.** Si entendemos desarrollo social no solamente como si la gente tiene empleo o no, sino que se reduzcan los índices de pobreza extrema en el país, que los niveles de participación ciudadana se incrementen y haya más tejido social, podremos impulsar el desarrollo social en la medida en que, gracias a las locomotoras, la economía se consolide y tengamos crecimientos superiores al 5% y esto repercuta, por ejemplo, en tasas de desempleo de menos de un dígito. Por otra parte, somos conscientes de que nuestros programas sociales muchas veces no llegan a los más pobres, por eso buscamos con Red Unidos ayudarnos a focalizar la política y tener mayor impacto. Con el plan también buscamos fortalecer las bases regionales a través de las comisiones regionales de competitividad que permitan definir planes con apuestas productivas que realmente generen procesos autosostenibles en las regiones y, de esta manera, podamos garantizar el desarrollo social en todo el país.



**César Ferrari.** Si el enfoque que tiene actualmente el plan no se resuelve con crecimiento y generación de empleo, la conflictividad no va a disminuir y, por lo tanto, se va a frenar el desarrollo social.

**Olga Lucía Acosta.** El objetivo del PND es que estas cinco locomotoras impulsen el desarrollo

del país: la innovación, la agricultura, la vivienda, el transporte y la minería. Con la locomotora de la innovación se busca impulsar el desarrollo de sectores estratégicos: la biotecnología, la energía, los sectores industriales y de servicios con mayor potencial, las industrias creativas y culturales, entre otros. La locomotora de la agricultura busca hacer compatible el desarrollo rural de pequeños campesinos con zonas donde las actividades agropecuarias a gran escala puedan convertirse en propulso-

ras del progreso de algunas regiones. El sector vivienda busca un manejo integral de las políticas de asentamientos humanos, agua potable y saneamiento, en la búsqueda de ciudades sostenibles. El sector de infraestructura de transporte pretende crear las condiciones institucionales para que Colombia cierre la brecha que tiene en vías, puertos y aeropuertos. La locomotora de desarrollo minero pretende sacar provecho de las riquezas mineras y de la experiencia y potencial eléctrico del país en una coyuntura excepcional de los mercados mundiales.

4.

¿De qué manera las locomotoras para el crecimiento económico y la generación de empleo podrían impulsar o frenar el desarrollo social del país?

**Eduardo Sarmiento.** El plan promueve sectores que son seguidores y complementos, como la minería, y no menciona las actividades que son de verdad locomotoras, como la industria y la agricultura —sectores de mayor expansión y de mejores oportunidades de empleo bien remunerado—. Así, el PND promueve una locomotora que no impulsa otros sectores y que no genera empleo ni promueve realmente el sector servicios.

**Darío Fajardo.** Eso es muy difícil porque el marco económico en el que se inscribe el PND sigue siendo el mismo de los años 90, es decir, todo el modelo liberal de protección al capital y control al trabajo. Es una economía orientada a enriquecer y favorecer capitales y grandes inversiones en la minería, sector intensivo en capital pero no en empleo. Ese modelo económico supone que si hay desarrollo y beneficio para los de arriba algo va a caer para los de abajo, pero lo que se

“ La locomotora de la agricultura busca hacer compatible el desarrollo rural de pequeños campesinos con actividades agropecuarias que puedan convertirse en propulsores de progreso ”.

ha visto es que eso no sucede. Las ganancias del sector financiero, que son impresionantes, no han mejorado las condiciones de los sectores populares en acceso al crédito, a la vivienda o a la educación.



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



**Hernando José Gómez.**

Aspiro a que sí. Nosotros definimos prosperidad para todos en términos de que haya más oportunidades de empleo y trabajo. Nos pusimos como meta lograr una tasa de desempleo de un dígito y un mayor nivel de formalización en la economía. Segundo, tenemos metas muy ambiciosas de reducción de pobreza y pobreza extrema. Y tercero, buscamos seguir consolidando los temas de seguridad con un enfoque mucho más amplio. Para eso el gobierno sacó la ley de víctimas y restitución de tierras, y ha seguido atacando tanto a la guerrilla como a las bandas criminales.

Pensamos en que en la medida en que vamos siendo exitosos en cada una de estas áreas estamos cumpliendo con el objetivo de la prosperidad para todos. Prosperidad desde el más rico hasta el más pobre. Necesitamos no solamente que los colombianos salgan de la pobreza sino que haya una senda de desarrollo individual y social que permita que la persona obtenga un empleo formal, y que así empiece un camino para que además sus hijos se puedan inscribir a la universidad y empiece a haber un proceso de movilidad social en Colombia. Al final del día, ese proceso nos llevaría a garantizar la equidad.

**César Ferrari.** No veo una estrategia clara y definida para lograr el objetivo. Por ejemplo, se dice que el país va a invertir más en ciencia. Pero no se piensa en que se invierte poco en ciencia, tecnología y desarrollo por una razón elemental: la incertidumbre de invertir en productos que no se conocen es muy alta, por lo que se requiere de una rentabilidad gigantesca. Así que nadie invierte en innovación porque es muy riesgoso. Pero el problema principal que el plan tiene para llevar a cabo su objetivo es la omisión de una propuesta consolidada y coherente de política económica, incluyendo una política monetaria que oriente la política y la ejecución monetaria del banco central.

**Olga Lucía Acosta.** Los ejes y las estrategias constituyen una apuesta importante de una administración, con metas alcanzables en cuatro años, pero con la claridad de que la prosperidad para toda la población requiere una construcción de más largo aliento de los diferentes grupos sociales. Los énfasis y la dirección que ha puesto el PND fortalecen las posibilidades que tiene Colombia para brindar un mejor nivel de vida a los colombianos. Es necesario persistir en el esfuerzo para alcanzar un objetivo que es de más largo aliento.

**Eduardo Sarmiento.** No, el modelo no lleva a cumplir ese objetivo. En primer lugar, porque se basa en el mismo modelo económico que no funcionó

“ **Es un plan basado en una serie de teorías que no son válidas en la economía colombiana y que tiene un resultado negativo: no da suficiente crecimiento, no reduce considerablemente el desempleo ni la informalidad y no evita la tendencia de ampliación de las desigualdades** ”.

en estos 20 años. El PND no da crecimiento económico sino que amplía las brechas entre el capital y el trabajo y promueve una inclusión social por la vía de un asistencialismo que alivia el estado del ser humano y las condiciones de los pobres, pero no cambia su posición relativa. Es un plan basado en una serie de teorías que no son válidas en la economía colombiana y que tiene un resultado negativo: no da suficiente crecimiento, no reduce considerablemente el desempleo ni la informalidad y no evita la tendencia de ampliación de las desigualdades.

**5.**  
**¿Los ejes y las estrategias planteadas en el PND son suficientes para garantizar su objetivo de lograr mayor prosperidad para toda la población?**

**Darío Fajardo.** No. El título y la exposición de motivos el PND son un ejercicio para hacer creer, pero los resultados del modelo que se viene aplicando durante dos décadas (Consenso de Washington) son visibles. Las banderas y propósitos que plantea el plan son puramente discursivas. No hay una compatibilidad entre los resultados que se pueden esperar y las estrategias que anuncia. En lo que sí hay consistencia es entre los instrumentos y los resultados que ya acumulamos durante estos años que si se siguen aplicando de igual manera no van a generar resultados distintos.■

\* Lucía Camargo Rojas y Margareth Figueroa hacen parte del equipo de comunicación del CINEP/PPP

# La sorpresa del invierno

A los pocos meses de haberse posicionado como presidente, Santos debió asumir un problema que no estaba entre sus planes de gobierno: el invierno. Recuento sobre las acciones emprendidas para enfrentar la emergencia y los retos a futuro.

Por Lucía Camargo Rojas\*

Camas, mesas y sillas se veían flotando en medio de lo que parecía ser un río interminable. Colombianos de diferentes regiones estaban, literalmente, con el agua hasta el cuello. Otros, por su parte, debían aguantar el trancón o usar vías alternas por culpa de los derrumbes. La oleada invernal de 2010 a 2011 afectó a más de 3 millones de personas en 93% de los municipios del país, de acuerdo con las cifras de Colombia Humanitaria.

En mayo de 2010 las agencias internacionales, técnicas y científicas dieron la alerta: se aproxima el fenómeno de la niña (ver recuadro). A finales de julio fue una realidad en la Costa Atlántica. A esto se le añadió el inicio del invierno. La mezcla entre fenómeno de la niña y temporada invernal fue un coctel explosivo para el país. Poco a poco las imágenes de poblaciones enteras bajo el agua coparon los noticieros. En noviembre era evidente. El país estaba totalmente inundado.

Ese mes el comité operativo y el comité técnico del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de desastres (SNPAD) alertaron a Juan Manuel Santos, presidente de la República. El 7 de diciembre se dio la de-

“La mezcla entre fenómeno de la niña y temporada invernal fue un coctel explosivo para el país”.

claratoria de desastre en el territorio colombiano y el estado de emergencia económica, social y ecológica.

“Esta emergencia hizo mucho daño porque fue continuada y disparaba dardos permanentemente a toda la población. Atacaba en



Imagen de César Carrión-Presidencia

A finales del 2010 fue evidente que el país estaba totalmente inundado. La emergencia invernal tomó a todos los colombianos por sorpresa, incluido el presidente de la República, Juan Manuel Santos.

varias regiones de Colombia de forma simultánea y durante un largo periodo de tiempo, lo que produjo un efecto multi-amenaza, multi-emergencia y diferentes afectaciones: unas por deslizamientos, otras por inundaciones y otras por cierre y bloqueo de vías que, combinadas, generaron un problema crítico para todo el país” explica Walter Cotte, director ejecutivo de la Cruz Roja Colombiana, entidad que atendió a casi el 50% de los damnificados.

La emergencia tomó a todos los colombianos por sorpresa, incluido el primer mandatario quien debió cambiar sus planes de gobierno y jugar rápidamente unas fichas que no tenía previstas: la creación de Colombia Humanitaria y la inclusión del tema en el Plan Nacional de Desarrollo.

## Colombia Humanitaria

Para atacar el problema, Santos decidió crear, como primera medida, un Fondo para la emergencia y la rehabilitación dentro del Fondo Nacional de Calamidades que administra el SNPAD. Posteriormente, creó un Fondo de adaptación que es administrado directamente por Presidencia. Estas dos cuentas se enmarcan dentro de la campaña denominada Colombia humanitaria, que también cobija todas las acciones para atender la emergencia realizadas tanto por el gobierno nacional como por los departamentales.

La gran mayoría de los recursos (4.5 billones) del Fondo para la emergencia y la rehabilitación ya se han comprometido y

### Fenómeno de la niña y cambio climático

Los fenómenos del niño y la niña son procesos que se dan en Suramérica y en las costas de Australia porque el Océano Pacífico se calienta de forma anómala y en algunos casos se enfría. Este cambio drástico de temperatura en el mar hace que el patrón de vientos se transforme y, por lo tanto, que la cantidad de precipitaciones que migra a nuestro territorio varíe drásticamente. Cuando en nuestro país hay exceso de precipitaciones estamos ante la presencia del fenómeno de la niña o el fenómeno frío del Pacífico. En cambio, cuando llueve menos se está ante la presencia del fenómeno cálido o del niño. En la comunidad científica se empieza a especular que, probablemente, el fenómeno de la niña — un ciclo natural del planeta que ha ocurrido, por lo menos, desde hace 1200 años — se ha vuelto más recurrente por el cambio climático. Sin embargo, Efraín Domínguez, docente de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana es enfático en afirmar que es necesario encontrar la evidencia para comprobar esa hipótesis. Es claro que este fenómeno no es particularmente cíclico pero sí es recurrente. No obstante, daría la impresión de que en la última década se ha presentado de forma más frecuente. En los últimos 70 años estaba ocurriendo con una periodicidad de más o menos cada 12, 14 o 20 años, mientras que en las últimas dos décadas se ha presentado cada siete años.

Si la temperatura global del planeta se ha vuelto cada vez más caliente por causa del cambio climático, es probable que también lo haga la superficie del océano. Sin embargo, Domínguez aclara que, en la medida en que la tierra es un sistema natural, busca autoregular su temperatura y, por lo tanto, los patrones tanto de corrientes atmosféricas y oceánicas necesariamente tienen que cambiar. Pero aún la comunidad científica no ha medido la magnitud ni la periodicidad de ese cambio.



Imagen de CINEP/PPP

De acuerdo con Lucía González, coordinadora técnica de Colombia Humanitaria, el Fondo de adaptación tiene el objetivo fundamental de refundar o construir de tal forma que el país pueda adaptarse al cambio climático.

lo gestionan los ministerios y las entidades descentralizadas: gobernaciones y alcaldías. Las primeras se encargan de los alimentos y aseo y las segundas de las obras mayores y menores. La entidad es quien dice cuántos recursos se necesitan, para qué y quién será el operador (una ONG, la Defensa civil, etc).

La novedad consiste en que el actual gobierno creó el Fondo de adaptación (de 12 billones) que, aunque comenzó a pensarse en diciembre de 2010, inició labores en julio de 2011, y tiene proyectada una existencia de cuatro años. Busca, junto con los ministerios,

hacer un seguimiento a las obras que iniciaron con los recursos del de emergencias, pero también realizar un acompañamiento psicosocial y cultural, así como una activación económica en las regiones.

**“ La calamidad va a seguir sucediendo, y lo importante es dejar una capacidad instalada en el territorio y un imaginario diferente de institucionalidad ”.**

De acuerdo con Lucía González, coordinadora técnica de Colombia Humanitaria, el Fondo de adaptación pretende refundar o

construir de modo que el país pueda adaptarse al cambio climático. Además, actualmente se está trabajando para que este fondo promueva mecanismos de formación en ética planetaria, una institucionalidad y una

legislación mucho más precisa en relación con el entorno, y una conciencia sobre la vulnerabilidad social en la que se encuentran la mayoría de afectados por el invierno: los más pobres de los pobres.

“Los objetivos finales consisten en que Colombia Humanitaria promueva el accionar de un Estado entero (toda una apuesta por la institucionalidad y la gobernabilidad) para combatir la calamidad, pero simultáneamente que esa experiencia sirva para fortalecer el SNPAD. Es una apuesta mucho más de fondo. La calamidad va a seguir sucediendo, y lo importante es dejar una capacidad instalada en el territorio y un imaginario diferente de institucionalidad” explica González.



La emergencia se produjo en varias regiones de Colombia de forma simultánea y durante un largo periodo de tiempo, lo que produjo diferentes afectaciones.



Imagen de Cruz Roja Colombiana

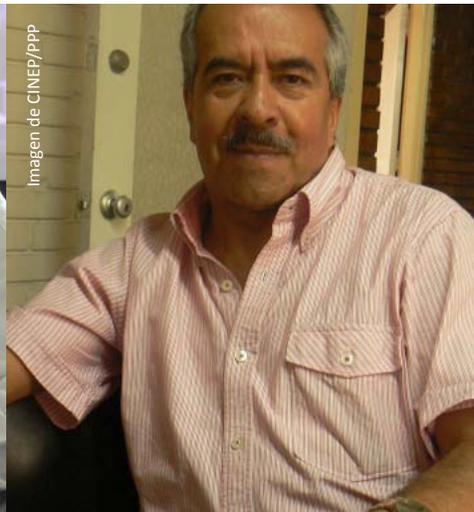


Imagen de CINEP/PPP



Imagen de Conchita Guerra C.

Analistas consultados por *Cien días*. De izquierda a derecha: Walter Cotte, director ejecutivo de la Cruz Roja Colombiana, Ómar Agudelo, director del Centro de Estudios para prevención de desastres (Ceprevé) de la Universidad Nacional y Rafael Colmenares, reconocido ambientalista y ex director de Ecofondo.

### “El país no estaba preparado”

Según el director ejecutivo de la Cruz Roja Colombiana, el país estaba acostumbrado a emergencias medianas y pequeñas que se atendían de manera colectiva, pero no estaba preparado para una emergencia como la que ocurrió entre 2010 y 2011. “Armero era el analfabetismo, la emergencia de Paez la primaria y el terremoto del Eje Cafetero el bachillerato. Este invierno era la universidad pero no nos hemos graduado todavía. La respuesta del gobierno fue grande y fuerte, pero no fue suficiente porque el problema era demasiado grande para todos”.

De acuerdo con Ómar Agudelo, director del Centro de Estudios para prevención de desastres (Ceprevé) de la Universidad Nacional, un invierno como el pasado ya había ocurrido entre 2007 y 2008 en Sucre, Córdoba y Sur de Bolívar con cifras de damnificados igualmente alarmantes. “Nosotros deberíamos ser expertos en las dinámicas del agua y no en declararnos sorprendidos. Actuamos sobre la emergencia y no tenemos una cultura de planificación”, explica el experto.

Por su parte Rafael Colmenares, ex director de Ecofondo, alerta sobre cómo un fenómeno como la reciente emergencia invernal no sólo es atribuible al fenómeno de la niña y al cambio climático sino también a problemas más domésticos que fueron identificados por el *Estudio Nacional del Agua* del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional (1996) en donde se expli-

ca que todo lo que ocurre en las zonas altas (páramos) y medias (industria) del país va a parar a donde confluyen las aguas.

“Como los niveles de contaminación y deforestación han aumentado en la zona andina, las lluvias no encuentran cobertura vegetal que amortigüe las precipitaciones y el agua arrastra sedimentos, causando los desbordamientos de los ríos. El resultado no puede ser diferente al de las inundaciones”, sentencia Colmenares y añade que el problema radica en creer que la reciente ola invernal es un evento particularmente trágico y no percatarse de que fue un efecto acumulado de un proceso que viene de mucho tiempo atrás.

### Hacia futuro

“El invierno fue una cachetada, un agente de presión duro más allá de los discursos que obliga a que cambiemos de mentalidad y pensemos en generar sistemas y en planificar nuevos escenarios mucho más acordes con el cambio climático” comenta Cotte.

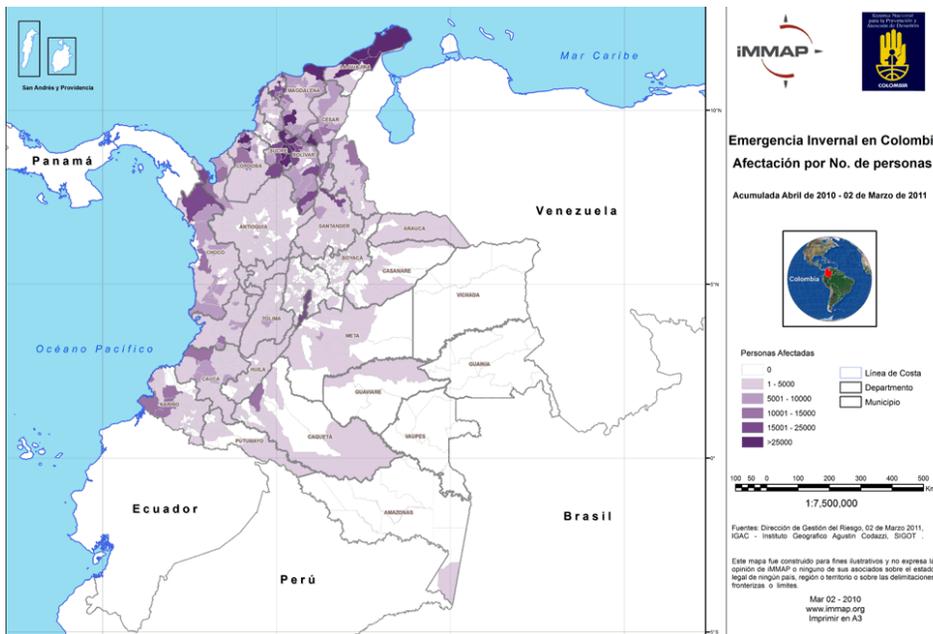
Los diferentes analistas consultados por *Cien días* parecen coincidir en un punto: definitivamente la emergencia invernal demostró la necesidad de que el país tenga un enfoque de reducción de riesgo y pen-

samiento proyectivo que se canalice en un Sistema nacional de atención y prevención de desastres más fuerte y consolidado. Los nuevos fondos de Colombia Humanitaria parecen enfocarse en lograrlo. Pero el reto es inmenso. Cotte, por ejemplo, llama la atención para que el país tenga más capacidad de reacción y respuesta colectiva a través de un componente de mitigación, reducción del riesgo a nivel local, sistemas de alerta temprana y fortalecimiento de capacidades locales. Además, evidencia el apoyo de la Cruz Roja a la dirección de gestión del riesgo para actualizar y promover la ley 46 de 1988, por la cual se crea y organiza el SNAPD.

Por su parte, Agudelo insiste en que el país debe centrarse en mitigar la vulnerabilidad. El experto alerta sobre cómo el mapa de inundación (ver mapa) demuestra cómo la mayor afectación ocurrió en las comunidades más vulnerables, por lo que es necesario mejorar su desarrollo social y económico para que la situación no se repita. Incluso, recuerda la famosa frase de Omar Darío Cardona, docente de la Universidad Nacional sede Manizales: “Los desastres corresponden a los problemas no resueltos por el desarrollo”.

Frase con la que el presidente de la República pareció estar de acuerdo cuando afirmó, en medio de la tragedia invernal, que

“El problema radica en creer que la ola invernal es un evento particularmente trágico y no percatarse de que fue un efecto acumulado de un proceso que viene de tiempo atrás”.



Omar Agudelo, director del Ceprevé de la U. Nacional alerta sobre cómo el mapa de inundación demuestra cómo la mayor afectación producida por la ola invernal ocurrió en las comunidades más vulnerables, por lo que es necesario mejorar su desarrollo social y económico para que la situación no se repita.

el invierno era la oportunidad para el desarrollo de las comunidades afectadas. Para lograrlo, argumenta Agudelo, el país debe entender qué es 'gestión de riesgo', un término que, según el investigador, se ha puesto de moda pero pocos están atendiendo. "La gestión del riesgo no es la gerencia del desastre sino un proceso que va desde la prevención hasta la reconstrucción, en donde los eventos amenazantes y la vulnerabilidad están en posibilidad de manifestarse y, por consiguiente, hay que intervenirlos".

**“La eficiencia del uso del dinero de los fondos también dependerá de la transparencia con la que se destinen los recursos del invierno”.**

De acuerdo con Agudelo, al crear los fondos de Colombia Humanitaria, el gobierno le quitó autonomía a la dirección de gestión del riesgo del SNPAD, entidad que debería ser la que fije las prioridades de los fondos. Además, a diferencia de González, considera que el SNPAD debería manejar todo el tema de la emergencia y no una nueva entidad como Colombia humanitaria.

¿Está el SNPAD preparado para atender nuevas emergencias y para reducir la vulnerabilidad de la gran mayoría de regiones del país? ¿Se tiene que fortalecer en sí mismo o necesita de una ayuda externa como Colom-

bia Humanitaria? ¿Maneja el sistema un enfoque de gestión del riesgo como proceso? ¿Lo maneja en este momento Colombia Humanitaria? Son algunas de las preguntas que empiezan a hacerse las entidades relacionadas con la emergencia. Lo cierto es que el invierno demostró que, definitivamente, el país no está enfocado en prevenir.

Los analistas consideran que el gobierno se la metió toda para atender la emergencia (socorro) y ha hecho un gran esfuerzo por fomentar la reducción de riesgo y pensar a futuro (planificar y prevenir) a través del Fondo de adaptación. Pero no es suficiente. Se hace urgente que las diferentes entidades involucradas den la discusión sobre cuál puede ser la mejor estrategia para fortalecer el SNPAD. El modelo de Colombia Humanitaria dará pistas pero debe estar en permanente discusión con el SNPAD y demás entidades.

Pero además, la emergencia alerta, como plantea Colmenares, sobre cómo las alteraciones del ciclo hidrológico también contribuyen a generar nuevos problemas de inundación que seguirán pasando si se promueven sistemas productivos que alteren los

ciclos naturales. El gobierno ha dado pasos pero parece que el tema del invierno, mezclado con el ambiental, puede llegar a generar situaciones que desborden todas las capacidades. "Esta tragedia la podemos convertir en una oportunidad pero va a depender mucho más del Fondo de adaptación. De que logre corregir errores de la infraestructura, pero sobre todo si es capaz de profundizar en el compromiso que todos tenemos con el medio ambiente", comenta González.

Sin embargo, la eficiencia del uso del dinero de los fondos también dependerá de la transparencia con la que se destinen los recursos del invierno. Por la premura de la emergencia, se decidió que la "Ley de Garantías" no aplicará para la ejecución de los recursos provenientes del Fondo de calamidades y aunque en un comunicado de Colombia Humanitaria se afirma que "las entidades deben minimizar el riesgo de que se presente una indebida utilización de los recursos" la Misión de Observación Electoral (MOE) ha alertado sobre cómo su distribución puede terminar convirtiéndose en botín electoral (El Tiempo, 2011). Por eso la MOE accederá a la información sobre la destinación de recursos semanalmente. Pero, de acuerdo con esa entidad, es necesario que haya una fuerte vigilancia de la Contraloría y los mismos ciudadanos.

En octubre vendrá una nueva oleada invernal y todas las entidades esperan estar más preparadas. Pero los inviernos más fuertes se presentarán cuando se vuelva a juntar el periodo invernal con el fenómeno de la niña. Del gobierno, y de todos los colombianos, dependerá que no sea una cachetada en la otra mejilla del país. ■

**\*Lucía Camargo Rojas**  
Periodista del equipo de comunicación del CINEP/PPP

**Referencias**

- El Tiempo.com, 2011, "Que ayuda a damnificados no se convierta en botín electoral" en *El Tiempo.com*, Bogotá, julio 4. Disponible en: [http://www.eltiempo.com/elecciones-2011/alcaldias-2011/home/que-ayuda-a-damnificados-no-se-convierta-en-botin-electoral-moe\\_9799044-4](http://www.eltiempo.com/elecciones-2011/alcaldias-2011/home/que-ayuda-a-damnificados-no-se-convierta-en-botin-electoral-moe_9799044-4)
- Colombia Humanitaria.gov.co, 2011, "Ley de Garantías' no aplica para los contratos que se celebren con ocasión de emergencia invernal" en *Colombiahumanitaria.gov.co*, julio 1 de 2011.

# La propuesta de los rectores

El rector de la Universidad Javeriana, padre Joaquín Sánchez García, S.J., explica los puntos clave del documento elaborado por los miembros de Ascún para ser incluido en el articulado del proyecto de ley que presentará el gobierno al Congreso de la República.

Por Joaquín Sánchez García S.J.\*



Los diferentes rectores que conforman la Asociación Colombiana de Universidades, Ascún, presentaron un documento sobre la Reforma a la ley 30 al gobierno.

El Ministerio de Educación de Colombia ya tiene en su poder el documento elaborado por los diferentes rectores que conforman la Asociación Colombiana de Universidades (Ascún). Un documento que ha sido debatido de manera juiciosa y que se espera sea tenido en cuenta por parte del gobierno a la hora de presentar al Congreso la Reforma a la ley 30 de Educación Superior.

La iniciativa por parte del gobierno de debatir la ley ha sido acogida en diferentes instancias académicas y se ha convertido en una oportunidad interesante para replantear y analizar diferentes aspectos de la educación superior en Colombia.

Nueve fueron los puntos resumen del informe de la comisión rectoral en donde se plantean varios postulados como que “el sistema de educación superior es complejo, múltiple, variado, diferenciado e interrelacionado; la tipología de las instituciones de educación superior es una consecuencia de las diferentes

funciones del sistema; la universidad es una institución de educación superior con notas misionales distintivas que fundamenta su autonomía en la consolidación de comunidades académicas; la acreditación es voluntaria: en consecuencia, no puede operar como un me-

**“ El documento destaca los principios de la educación superior considerada como un derecho y un bien público, que debe entenderse como la prestación del ‘servicio público’ ”.**

canismo de diferenciación jurídica de las instituciones de educación superior; al considerar y reconocer la educación superior como bien público, el servicio deberá ser ofrecido por instituciones estatales y privadas sin ánimo de lucro”. En estos postulados está prácticamente resumida la posición de los diferentes académicos con respecto a la reforma.

El documento elaborado el pasado 13 de junio de 2011, después de dos meses de intensa labor, es una síntesis de varios textos presentados por las comisiones de trabajo y de los aportes de los rectores, generados durante el proceso de análisis y discusión de la propuesta. Entre ellos se destacan los principios de la educación superior considerada como un derecho y un bien público, que debe entenderse como la prestación del “servicio público”. Entendida como derecho, le corresponde al Estado garantizar su acceso a todos los ciudadanos con mérito para ingresar, con el fin de contribuir al desarrollo de la sociedad y del país. Como bien público, los beneficios que genera deben llegar a toda la sociedad. En este sentido los rectores se ratifican en que este servicio y bien no es una mercancía en manos de entidades comerciales con ánimo de lucro.

La propuesta de ley aborda de una manera muy particular la autonomía universitaria y el ejercicio de la inspección y vigilancia. En la



El documento de Ascún que fue presentado al gobierno resalta que la acreditación de calidad otorgada a las instituciones educativas no cambia la naturaleza de las mismas, sino que las fortalece en su identidad.

Constitución Política de Colombia, la autonomía es referente sólo a las universidades y no a todo el sector de la educación superior. Según el documento entregado “El ejercicio de la autonomía por parte de la universidad es garantía de consolidación de la democracia, de la obtención de índices de vida más adecuados para toda la población, de equidad y de desarrollo social”. En este sentido se indica que la universidad no puede gobernarse desde fuera por entes externos, aunque la autonomía universitaria no excluye el mandato constitucional de inspección y vigilancia que tiene a cargo el ente gubernamental. En el análisis de los rectores se presenta una diferenciación interesante entre inspección —que parte de la necesidad de presencia constante del Estado para garantizar un resultado y vigilancia— y la confianza ya depositada que se erige para verificar niveles de calidad alcanzados. Cabe destacar que el tema de autonomía universitaria ha sido ampliamente discutido en diferentes instancias y ha sido presentada al gobierno como una propuesta sobre una Ley Estatutaria de la Educación Superior.

En cuanto a la construcción del sistema de educación superior se propone, entre otros aspectos, la promoción de alianzas estratégicas, de redes y de agrupaciones de instituciones que entren a apoyar el desarrollo permanente del Sistema de Educación Superior.

Además, se insiste en el fomento y el aseguramiento de la calidad de la Educación Superior. Los académicos advierten que “el

acercamiento a los niveles óptimos de calidad exige incrementos permanentes en la inversión realizada por el Estado, las instituciones educativas, las familias y la sociedad en su conjunto”. Resalta que la acreditación de calidad otorgada a las instituciones no cambia la naturaleza de las mismas, sino que las fortalece en su identidad.

El punto de financiación de la Educación Superior contempla el hecho de que cada vez más es evidente la necesidad de recursos

**“ El ejercicio de la autonomía por parte de la universidad es garantía de la consolidación de la democracia, la equidad y el desarrollo social ”**

tanto para las universidades estatales como las privadas. El documento entregado al gobierno presenta alternativas para generar recursos como por ejemplo “el manejo de los aportes a las cajas de compensación, de tal manera que con ellos se asuma, además del pago del subsidio familiar, el cubrimiento de las obligaciones que derivan en el marco de sus programas de bienestar universitario”. Se propone, así mismo, actualizar el índice de los costos de la Educación Superior elaborado por el Dane, con el fin de medir el incremento de los costos universitarios y así utilizarlos como referente para asignación de recursos e incrementos de matrículas.

En lo relativo a extensión universitaria se establece, entre otros, reconocer el conjunto de prácticas y modalidades que constituyen diversas formas de conocimiento que se articulan con la sociedad.

El documento elaborado por Ascún tiene también en cuenta la internacionalización,

tema en el cual se destaca la necesidad por parte del gobierno de “propiciar estrategias que estructuren un proceso de internacionalización de la educación superior, para promover proyectos de movilidad justos, equitativos, asequibles y con reciprocidad, incluyendo políticas de financiación y programas de intercambio entre gobiernos”. En este sentido se propone la promoción de normas sobre programas de doble titulación, titulaciones conjuntas y también de homologación de estudios y reconocimiento de títulos.

En cuanto al bienestar universitario se pone en evidencia su gran importancia para el desarrollo humano. Por ello se especifica que el porcentaje de 2% del presupuesto destinado al bienestar debe estar acorde con las instituciones, por tanto no puede ser aplicado de manera homogénea. Se debe tener en cuenta el poder adquisitivo del estudiante, el porcentaje de estudiantes que pertenecen a sectores de población vulnerable y problemas de subsistencia.

Esperemos que con este ejercicio de varios meses entre rectores y sectores del gobierno se plantee ante el Congreso una ley de educación superior en el país que haga frente a las necesidades del momento y propicie una educación de calidad y de cubrimiento.■



La propuesta de los rectores destaca la importancia de propiciar estrategias que estructuren un proceso de internacionalización de la educación superior.

**\*Joaquín Sánchez García, S.J.**  
Rector de la Pontificia Universidad Javeriana

# “Los derechos no se mendigan...”

Reflexiones es torno a la reforma de la Educación Superior.

Por Mauricio Archila\*



Imagen de Seminario Voz



Imagen de Unimedios / Universidad Nacional de Colombia

Un reclamo frecuente de las recientes protestas de estudiantes, profesores y trabajadores de entidades de educación superior, a los que se suman a veces algunos directivos, gira en torno a la propuesta del gobierno de Santos —que se está sometiendo a consideración del Congreso— de modificar la ley 30 de 1992, estatuto que rige actualmente a la educación superior en Colombia.

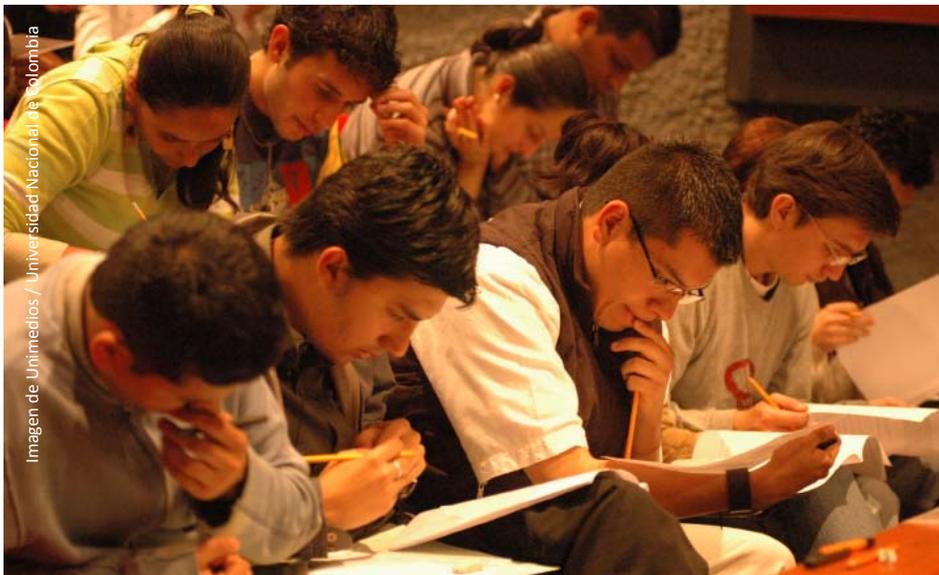
Para los estamentos universitarios es claro que dicha ley adolecía de problemas, como orientar la financiación estatal de la educación superior pública hacia el esquema de demanda —vía créditos y subsidios—, enfoque que no respondió al creciente déficit

**“ Un tema que es el caballo de batalla del gobierno, es la supuesta baja cobertura de las Instituciones de Educación Superior (IES) —como ahora se designan— que integran universidades e instituciones tecnológicas como el SENA ”.**

del sistema universitario público y tampoco garantizó un adecuado crecimiento de la matrícula en este nivel educativo. Evidentemente los cambios ocurridos en la sociedad colombiana y el mundo en los últimos veinte años exigen su adecuación. Dos asuntos en particular requerían una urgente modificación: la cobertura del sistema educativo superior y la crítica situación de financiación de las entidades del sector público.

Un tema que es el caballo de batalla del gobierno, es la supuesta baja cobertura de las Instituciones de Educación Superior (IES) —como ahora se designan— que integran universidades e instituciones tecnológicas como el SENA<sup>1</sup>. Prácticamente hay un consenso en

El crecimiento de los costos de las universidades públicas por mayor cobertura, proyectos de investigación y publicaciones, es sufragado recientemente por recursos generados por las mismas universidades. En el caso de la Universidad Nacional, los recursos propios eran el 45% de su presupuesto en 2008.



Recientemente se ha abierto un proceso de “consulta” en donde se supone que el Ministerio de Educación recibirá los comentarios y aportes de los sectores universitarios, pero esta participación no fue el tono inicial del gobierno y tiende a ser por arriba, con los rectores y no con los estamentos de base.

el mundo universitario de ampliar la cobertura, pero otra cosa es cómo se debe proceder a dicha ampliación y a qué costos<sup>2</sup>. En este terreno el gobierno le pide mayor esfuerzo a las universidades e instituciones tecnológicas públicas mientras les exige mejor calidad de sus programas, lo cual puede ser contradictorio si no hay una planeación de cómo incrementar la matrícula y, sobre todo, si no hay una adecuada financiación para este salto. Jornadas nocturnas y hacinamiento de estudiantes por salón no son una solución que garantice la calidad de la enseñanza.

El segundo tema de disputa es la financiación del sistema de universidades públicas. La ley 30 (artículos 86 y 87) aseguraba un aporte estatal que se incrementaría anualmente según el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Se creó adicionalmente un fondo que se repartiría entre las universidades públicas de acuerdo con unos indicadores de “gestión”, dentro de los cuales el principal era la ampliación de cobertura. Pero estos precarios recursos no dieron cuenta del crecimiento de los costos de estas universidades por mayor cobertura –porque sin duda se ha ampliado la matrícula aunque no al ritmo esperado por los gobiernos de turno–, más proyectos de investigación y publicaciones. Esto sin contar con la mejor calificación del profesorado que está obteniendo maestrías y doctorados, publicando más y recibiendo

“ Los costos que implica tener una mayor cobertura, así como el sostenimiento de más proyectos de investigación y publicaciones, son sufragados recientemente por recursos generados en las mismas universidades ”.

premios, factores que hacen parte de una escala salarial creciente a medida que pasan los años<sup>3</sup>. Estos costos, para no hablar de algunos de sostenimiento que se recargan sobre las entidades públicas, son sufragados recientemente por recursos generados por las mismas universidades. En el caso de la Universidad Nacional, los recursos propios eran el 45% de su presupuesto en 2008<sup>4</sup>. Como este rezago es cada vez más notorio, y así lo han hecho saber todos los estamentos universitarios comenzando por los rectores, el gobierno pasado intentó darle una salida, pero en su mejor estilo, cortando por lo sano, por eso propuso simplemente suprimir los citados artículos de la ley 30<sup>5</sup>.

Solo considerando estos dos temas es claro que se debía modificar dicha ley, pero la propuesta que el actual gobierno puso a circular en el primer semestre de este año, y que ha motivado las protestas de los estamentos universitarios, tiene problemas de forma y

“ Jornadas nocturnas y hacinamiento de estudiantes por salón no son una solución que garantice la calidad de la enseñanza ”.



El apoyo a programas y proyectos de investigación de la reforma alterará la autonomía de las IES, pues sus fines misionales se verán alterados por los financiadores, quienes al fin y al cabo son empresarios.

**“ El gobierno busca impulsar la inversión privada en la educación superior por medio de fundaciones con ánimo de lucro nacionales o extranjeras. Con este paso se completa la apertura neoliberal y se somete el sector a la más cruenta competencia en la que la gran sacrificada es la calidad ”.**

de fondo<sup>6</sup>. En cuanto a la forma, la construcción del proyecto por parte del Ministerio de Educación no fue discutida con la comunidad universitaria. Recientemente se ha abierto un proceso de “consulta” en donde se supone que la entidad estatal recibirá los comentarios y aportes de los sectores universitarios, pero esta participación no fue el tono inicial del gobierno de Santos y tiende a ser por arriba, con los rectores y no con los estamentos de base<sup>7</sup>. Por eso se desconfía de la acogida que tendrán las opiniones críticas del proyecto.

Más de fondo hay serios problemas que también han resaltado las protestas universitarias. En la búsqueda de recursos para ampliar la cobertura “con calidad” se acude a dos mecanismos que terminan convirtiendo a la educación en una mercancía y privatizando parcialmente la educación pública. De una parte, se busca impulsar la inversión privada en la educación superior por medio de fundaciones con ánimo de lucro nacionales o extranjeras<sup>8</sup>. Con este paso se completa la apertura neoliberal y se somete el sector a la más cruenta competencia en la que la gran sacrificada es la calidad<sup>9</sup>. El rechazo a esta “apertura” ha concitado el consenso de universidades privadas y públicas<sup>10</sup>.

La otra forma de atraer la inversión privada a la educación superior es que ésta apoye programas y proyectos de investigación. Por esa vía se afectará la autonomía de las IES, especialmente de las públicas –vieja conquista del movimiento universitario de albores del siglo XX–, pues sus fines misionales se verán alterados por los financiadores, quienes pueden tener algo de altruismo pero al fin y al cabo son empresarios. En particular, las ciencias sociales y las humanidades serán las

**“ Un elemento que molesta a los estamentos universitarios es la utilización por parte del gobierno de los institutos técnicos y tecnológicos, a los que les permitirá ofrecer títulos de posgrado. Se crea sí un tercero en discordia, alineado con el gobierno ”.**



El gobierno busca fomentar los créditos del Ictetex para que los estudiantes paguen sus matrículas, expresión del esquema de financiación por la vía de la demanda, que se presta para la corrupción.

cientas de estas alianzas entre sector público y empresas privadas, lo que menoscaba el concepto de *Universitas* como expresión del amplio espectro del saber humano<sup>11</sup>.

Ante la evidente carencia de recursos para las universidades públicas, el gobierno ha propuesto incrementar en 3% su aporte a partir de 2012 hasta 2022, independientemente del crecimiento del PIB. Pero esa cifra, como otras que se consigan adicionalmente, por ejemplo según crecimiento del PIB o por la Ley de Regalías, será distribuida según

indicadores de “gestión” de las universidades públicas dentro de los cuales el principal será la ampliación de cobertura<sup>12</sup>. Adicionalmente el gobierno fomenta los créditos del Ictetex para que los estudiantes

paguen sus matrículas y se sostengan! Todo ello es una expresión del esquema de financiación por la vía de la demanda, que ya ha mostrado ser inadecuado en el sistema de salud, además de prestarse a la corrupción que se ha denunciado en los últimos días.

Otro problema nada despreciable del proyecto reformativo de la ley 30 es que aumenta el control estatal del sistema y deteriora la autonomía universitaria. Como

opinó la revista *Semana* en abril de este año: “Para el Gobierno el proyecto fortalece el aseguramiento de la calidad, la acreditación y la evaluación de la educación superior. Pero para los rectores, el Ministerio de Educación tendría más poder para vigilar y sancionar, lo que algunos ven como una lesión enorme a la autonomía universitaria” (*Semana.com*, 2011)<sup>13</sup>. Un último elemento que molesta a los estamentos propiamente universitarios es la utilización por parte del gobierno de los institutos técnicos y tecnológicos, a los que busca fortalecer financieramente y a los que les permitirá ofrecer títulos de posgrado. Crea así un tercero en discordia que termina alineado con el gobierno<sup>14</sup>.

En síntesis, hay que reformar la ley 30 de 1992, pero no como lo propone el actual gobierno en forma inconsulta, al mercantilizar la enseñanza y privatizar parcialmente el sistema público. Razón tienen los estamentos universitarios al protestar airadamente por la vigencia de la educación como un derecho que no se mendiga, se exige...■

**\*Mauricio Archila**

Investigador del equipo de Movimientos Sociales de CINEP/PPP y profesor titular de la Universidad Nacional, sede Bogotá

## Notas

- <sup>1</sup> “Actualmente existen 283 instituciones de educación superior en el país. De ellas 80 son públicas (32 universidades) y 203 son privadas (48 universidades). Y en total, se ofrecen 10.415 programas de educación superior (incluidos los programas técnicos profesionales y tecnológicos del Sena). Y de las 21 instituciones de educación superior acreditadas, 8 son públicas y 13 son privadas (...) En 2010, del total de estudiantes (1'674.420), 927.295 están en IES públicas y 747.125 en IES privadas. En 2002 estas cifras eran de 416.722 y 583.426 estudiantes, respectivamente” (Ministerio de Educación, 2011).
- <sup>2</sup> Según los datos del mismo boletín informativo del Ministerio de Educación en 2010, se graduaron en Colombia 625.466 bachilleres y para el año 2014 se estima que serán cerca de 800.000 estudiantes. En el primer semestre de 2011 ingresaron a la educación superior 294.000 jóvenes y se espera que en el segundo semestre ingresen 231.000 más. En todo el país, actualmente hay 1'674.420 estudiantes en el sistema de educación superior, de los cuales 1'591.010 se encuentran matriculados en programas de pregrado. La tasa de deserción por cohorte es de 45%, es decir que de cada 100 estudiantes que ingresan a la educación superior, 55 se eventualmente gradúan, mientras 45 nunca se gradúan. Así las cosas, la tasa de cobertura en educación superior es de 37%, medida como el número de estudiantes de pregrado sobre la población entre los 16 y 21 años. Para el 2014 la meta de cobertura que se fija el gobierno en este nivel de formación es de 50%, lo que implica una matrícula total de 2'282.987 estudiantes. La mayor exigencia de ampliación de cobertura recae sobre las IES públicas (Ministerio de Educación, 2011).
- <sup>3</sup> Y que conste que en la mayoría de las universidades públicas está congelada la nómina. De esta forma no hay nuevas plazas sino el reemplazo de aquellas que dejan quienes se pensionan o se retiran.
- <sup>4</sup> Para solo citar el caso de la Universidad Nacional, el informe que presentó el Consejo Superior Universitario a fines de 2009 mostraba que en 1993 la nación participaba con el 79% del presupuesto de la entidad, en el año 2000 con 77% y en 2008 solo con el 55% (Presentación CSU, 2009, pág. 3). Esto es lo que muchos estamentos consideran la “privatización” de la universidad pública.
- <sup>5</sup> Así lo denunció la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU) el año pasado en su página web cuando habló de un borrador de la “Propuesta de reforma para un ajuste a la ley 30 de 1992”, del 10 de marzo de 2010, que circulaba sigilosamente en el Ministerio de Educación (ver [www.aspu.org](http://www.aspu.org)).
- <sup>6</sup> De acuerdo con el Boletín ya citado del Ministerio, los principios de la reforma son cuatro: Promover mayor calidad; generar condiciones para que más colombianos de escasos recursos y población vulnerable ingresen y se gradúen de la educación superior; adecuar el sistema de educación superior con la realidad nacional y armonizarlo con las tendencias regionales e internacionales; y fortalecer los principios de buen gobierno y transparencia en el sector.
- <sup>7</sup> Así lo informaba *El Espectador*, pero incluso acotaba la nota periodística: “No cayó muy bien entre los rectores el afán del Ministerio por mostrar a la opinión pública un acuerdo, cuando aún existen desacuerdos” (Correa, Torres, 2011, 2).
- <sup>8</sup> Si con algunas de las actuales instituciones privadas, que dicen ser “sin ánimo de lucro”, ya tenemos unos verdaderos negocios con el nombre de universidad, ¡qué será cuando esta talanquera se suprima!
- <sup>9</sup> A pesar de su prudencia es diciente la siguiente reflexión del rector de la Universidad Nacional Moises Wasserman que circuló en marzo de 2011 titulada “¿Privatizando la calidad?”: “...Eso llevará a una modificación de la proporción entre estudiantes del sistema público y privado a favor del privado e implicará también una competencia fiera por estudiantes y por los préstamos de Icetex entre las instituciones privadas sin ánimo de lucro y las de ánimo de lucro con desventaja para las primeras entre las que están las mejores de ese sector. El temor grave que me asalta es que se privatice la calidad. El hecho de que los recursos para la educación superior pública no aumenten de forma real le hará perder capacidad para competir por los mejores profesores y para actualizar y modernizar su tecnología y su infraestructura docente, investigativa y de bienestar”.
- <sup>10</sup> José Fernando Isaza, rector de la Universidad Jorge Tadeo Lozano y presidente de la Asociación Colombiana de Universidades (Ascun) recientemente dijo al respecto: “la educación es un bien público y no una mercancía” (*El Espectador*, 2011, 4).
- <sup>11</sup> Para Colciencias, entidad que administrará, entre otros recursos, los provenientes de la Ley de Regalías, son nueve las áreas estratégicas en las que se hará inversión, de las cuales, solo una corresponde a ciencias sociales y humanas (Correa, 2011, pps. 22-23).
- <sup>12</sup> La expresión de la ministra de Educación al respecto es prepotente y desafiante: “Ahí está la plata. Pero no les va a llegar del cielo. Tendrán que formular proyectos” (Correa y Torres, 2011, 2).
- <sup>13</sup> Esta apreciación fue complementada por el mismo José Fernando Isaza: “Es peligroso para la democracia que se le entregue tanto poder a un organismo ejecutivo, sin controles por parte de los órganos judiciales. La propuesta le da una fuerte capacidad sancionatoria al Ministerio, pero hay que tener cuidado porque realmente puede llevar a abusos” (Semana.com, 2011).
- <sup>14</sup> Uno de los voceros de este sector cae tristemente en la consabida denuncia de que la contrarreforma universitaria es “una excusa de la universidades para no perder las ventajas presupuestales” (Correa y Torres, 2011, 3). La política de divide y vencerás parece funcionarle en este caso al gobierno.

## Referencias

- Correa, Pablo, 2011, “Por fin más plata para la ciencia” en *El Espectador*, Bogotá, 3 de julio, pp 22-23. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/vivir/articulo-281564-fin-mas-plata-ciencia>
- Correa, Pablo y Torres, Juan David, 2011, “Casi de acuerdo en la reforma” en *El Espectador*, Bogotá, julio 7, p 2. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articulo-282478-casi-de-acuerdo-reforma>
- El Espectador, 2011, “Educación superior tendría más plata” en *El Espectador*, Bogotá, julio 6.
- Ministerio de Educación, 2011, “El ABC del proyecto de reforma a la educación superior en Colombia” en *Boletín de prensa del Ministerio de Educación*, Bogotá, 11 de marzo. Disponible en: <http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-266644.html>
- Semana.com, 2011, “Reforma a la Ley 30: por qué sí, por qué no” en *Semana.com*, Bogotá, abril 1. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/reforma-ley-30-no/154361-3.aspx>

Nuestras  
publicaciones



Consulta otras revistas y  
publicaciones especializadas en

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

# Más negocio, menos derecho a la salud

Las reformas y medidas que Santos ha tomado durante su primer año de gobierno demuestran una tendencia privatizadora de la salud en detrimento de los derechos sociales.

Por Mauricio Torres-Tovar\*

La emergencia social en salud decretada en el primer semestre de 2010, que generó amplios debates públicos y diversas movilizaciones sociales en contra (Torres-Tovar, 2010a), fijó la salud como un tema prioritario en la agenda de los candidatos presidenciales, incluida la de Santos. Una vez asumido el gobierno, las decisiones que ha venido tomando el primer mandatario indican que seguirá por el mismo camino que inició su antecesor, incluso a pesar del



escándalo que salió a la luz pública en relación al gran fraude a las finanzas del sector, situación con la cual se esperaba que se diera un gran vuelco estructural al sistema.

En este sentido se puede decir que aunque durante estos primeros meses de gobierno Santos ha buscado desmarcarse de la figura de Uribe, lo cierto es que en materia de política social se continuará profundizando la privatización de los derechos sociales, con un énfasis marcado en los de salud y educación.

## Las decisiones en salud de Santos

Las principales propuestas en salud que lanzó Santos durante la campaña presidencial demostraban que se continuaría en la misma línea de la Ley 100, insistiendo en el aseguramiento universal, la unificación de los POS (Plan Obligatorio de Salud), la satisfacción de los clientes-consumidores de los servicios de salud, la búsqueda de más recursos financieros para el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y el respeto a la autonomía médica. El único componente distinto era el abordaje intersectorial para el desarrollo de la promoción, la prevención y la salud pública, que ha sido un gran agujero negro de la Ley 100 (Torres-Tovar, 2010b).

El debate desencadenado por la emergencia social presionó la necesidad de realizar una nueva reforma al SGSSS, que ya venía discutiéndose en el Congreso de la República sin éxito. Al llegar Santos a la presidencia la impulsó como tarea prioritaria. Este proceso culminó con la expedición de la Ley 1438 de enero de 2011 que reformó por segunda vez la Ley 100 de 1993 (la primera se hizo a través de la Ley 1122 de 2007).

Esta nueva ley no resuelve el problema estructural del SGSSS en tanto mantiene la estructura del modelo de aseguramiento individual a la atención a la enfermedad con competencia regulada, establecido por la Ley 100, y que se expresa a través de los regímenes contributivo y subsidiado, a los cuales las personas acceden según su capacidad

adquisitiva. No fue posible tomar medidas importantes como la de prohibir la *integración vertical*<sup>1</sup> de las EPS y éstas quedaron con el mismo tope de integración que había establecido la Ley 1122 (30%). Igualmente se conservó la separación de los recursos de los dos regímenes: contributivo por cotización y subsidiado por impuestos (Hernández y Torres-Tovar, 2011).

El énfasis de la Ley 1438 es la estabilidad financiera del SGSSS. Define, entre otros asuntos, que un cuarto de punto de la contribución parafiscal

al pago de salarios a favor de las Cajas de Compensación se destinará a financiar el régimen subsidiado, reduciendo aún más los recursos de los programas sociales que desarrollan

**“Esta nueva ley no resuelve el problema estructural del SGSSS en tanto mantiene la estructura del modelo de aseguramiento individual a la atención a la enfermedad con competencia regulada, establecido por la Ley 100 de seguros”.**

estas entidades. Igualmente deja claro que hay un POS establecido, que se refiere a los únicos aspectos de atención médica que recibirán los usuarios<sup>2</sup>, el cual deberá ser actualizado cada dos años.

La ley autoriza los “planes voluntarios de salud”, referidos a seguros de salud individuales y colectivos que ofrecen beneficios no incluidos en el POS. Esta es la almeñada de la reforma, por cuanto se avanza en establecer un POS limitado para eludir el cubrimiento de los eventos No POS, quedando por tanto un cúmulo de aspectos de medicina, odontología, terapias, medicamentos y procedimientos por fuera, para que sean adquiridos por nuevos paquetes de seguros. En síntesis, la ampliación del negocio de la medicina prepagada (Torres-Tovar, 2010c).

Además, esta nueva ley reduce aún más la participación de los usuarios en los aspectos de intervención en las decisiones del SGSSS al limitar su presencia en las juntas directivas de las Empresas Sociales del Estado (ESE) a solo un representante y retirar su representación en los comités técnico-científicos de las EPS (Torres-Tovar, 2011).

La ley 1438 incorpora la estrategia de la Atención Primaria en Salud (APS)<sup>3</sup>, entendida como una estrategia de coordinación intersectorial para todo el proceso de atención, pero en la práctica la confina a un asunto de atención básica de salud, con lo cual la captura y la coloca en función del modelo de aseguramiento.

Como parte de la reglamentación de la Ley 1438 el gobierno nacional expidió el Decreto 971 de marzo de 2011 por medio del cual se define el giro de los recursos del Régimen Subsidiado a las EPS y se establecen medidas para agilizar su flujo entre EPS e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS). Al otorgarle toda la autonomía del manejo de los recursos a las EPS del régimen subsidiado este decreto revive un mecanismo que demostró su



Imagen de sxchu

La ley avanza en establecer un POS limitado para eludir el cubrimiento de los eventos No POS, quedando aspectos como odontología, medicamentos y procedimientos por fuera, para que sean adquiridos por nuevos paquetes de seguros.

“ Esta medida es la misma que se intentó imponer con uno de los decretos de la emergencia social: que la gente pague de su propio bolsillo los eventos No POS, situación que refuerza la idea de que el acceso a los servicios de atención en salud en este SGSSS se de según la capacidad de pago de las personas ”.

ineficiencia debido a que las ESE nunca recibieron recursos bajo este esquema, hecho que desde ya permite prever que si se repite el mecanismo, se podría estar asegurando su defunción. Esta situación se agrava con la eliminación de los contratos de aseguramiento, que impide la vigilancia y control de los recursos por parte de la entidad territorial, así como la posibilidad de imponer sanciones en los casos que lo ameriten (Gerentes ESE, 2011).

En camino se encuentra otro decreto para reglamentar los Comités Técnico-Científicos de las EPS. En la propuesta de criterios generales el decreto establece que la financiación de las prestaciones por condiciones particulares, extraordinarias y que se requieren con necesidad, no podrá ser autorizada en caso de que se verifique la capacidad de pago del paciente o de su grupo familiar. Esta medida es la misma que se intentó imponer con uno de los decretos de la emergencia social: que la gente pague de su propio bolsillo los eventos No POS, situación que refuerza la idea de que el acceso a los servicios de atención en salud en este SGSSS se de según la capacidad de pago de las personas.

Otra medida que tomó el gobierno nacional a través de la Ley 1444 de mayo de 2011 fue la escisión del Ministerio de la Protección Social, en el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social<sup>4</sup>, cuyo papel está más relacionado con el cuidado de las finanzas del SGSSS que con la que debería ser su tarea fundamental: garantizar la conservación de la salud de la población.

Las últimas medidas que el gobierno nacional ha logrado aprobar son el Acto Legislativo 03 de 2011 que establece el principio de la sostenibilidad fiscal y la Ley 1473 del 5 de julio de 2011 que lo desarrolla. A través de este acto el gobierno nacional modificó los artículos 334, 339 y 346 de la Cons-



Imagen de Universidad Javeriana

El debate desencadenado por la emergencia social presionó la necesidad de realizar una nueva reforma al SGSSS, que venía discutiéndose en el Congreso sin éxito. Santos la impulsó como tarea prioritaria.



Imagen de Desde abajo

Las medidas que ha venido implementando Santos se han enfocado en función de las finanzas del negocio de la salud y no del cuidado de la salud.



Imagen de Desde abajo

Con el principio de sostenibilidad fiscal, que ocupa el orden jerárquico superior entre los derechos, la garantía jurídica del derecho a la salud queda supeditada a la estabilidad fiscal y se quiebra la acción de tutela.

tutición Política estableciendo el derecho a la sostenibilidad fiscal, con el argumento de que ésta es indispensable para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho y, por lo tanto, es un derecho y deber de todas las ramas y órganos del poder público colaborar para hacerla efectiva. Con estas medidas legislativas se crea el supraderecho de sostenibilidad fiscal, que ocupa el orden jerárquico superior entre los derechos. Así, la garantía jurídica del derecho a la salud queda supeditada a la estabilidad fiscal.

### Ley Estatutaria para blindar el rentable negocio de la salud

Otra iniciativa que ha venido promoviendo el gobierno nacional y que tiene trámite en el Congreso de la República es un proyecto de ley estatutaria en salud, iniciativa con la que se busca equiparar (léase limitar) el derecho a la salud con el POS. Esta propuesta reduce significativamente la concepción que estipulan las normas internacionales sobre este derecho que lo conciben más allá de la ausencia de enfermedad y lo vinculan con un conjunto de

determinantes básicos referidos a acceso a alimentación, educación y agua potable; contar con vivienda adecuada, saneamiento básico, condiciones de trabajo dignas y seguras, entre otros (ONU, 2000). Esta perspectiva también estuvo en los decretos de emergencia social que intentaron reducir el POS a lo básico y a que la gente deba pagar todo lo contemplado como No POS.

Con la definición de la regla fiscal y con la iniciativa de ley estatutaria en salud, de ser aprobada, se cerraría el círculo de la manera exacta en que quieren los negociantes de la salud, en tanto se subordina la garantía de los derechos sociales a la estabilidad fiscal. Así, con el principio de sostenibilidad fiscal, se quiebran la acción de tutela y las decisiones de la Corte Constitucional en materia de garantía del derecho a la salud, y con la ley estatutaria se establece que el derecho a la salud es sólo POS, lo que abre al máximo el negocio del No POS.

### Santos gobierna a favor de los negociantes de la salud

Con este conjunto de decisiones e iniciativas del gobierno nacional, Santos logra concretar las intenciones de la emergencia social en salud contra las que se peleó ampliamente a comienzos de 2010, sólo que ahora lo hace en una mejor condición al instalarlas en un orden constitucional, estatutario y ordinario, favoreciendo los intereses

de los actores que intervienen desde una perspectiva de lucro, en contravía de la garantía del derecho a la salud.

A pesar de que el escándalo del desfalco de las EPS que detonó en meses recientes había

**“ Así, con el principio de sostenibilidad fiscal, se quiebran la acción de tutela y las decisiones de la Corte Constitucional en materia de garantía del derecho a la salud, y con la ley estatutaria se establece que el derecho a la salud es sólo POS, lo que abre al máximo el negocio del No POS ”.**

sido denunciado tiempo atrás por sectores gremiales, sociales y académicos, Santos lo ha capitalizado políticamente para decir que su gobierno lo sacó a flote. Esta situación, además, le ha permitido justificar la necesidad de configurar solo EPS

grandes, dando el paso para fortalecer oligopolios en el aseguramiento de la salud.

Es indudable que las medidas que vienen tomando son consistentes y se concatenan una a otra con el sentido básico de fortalecer el negocio del aseguramiento privado de la atención en salud: reducción del POS, con lo que aumentan las ganancias al no hacer uso extensivo de la Unidad de Pago por Capitación (UPC)<sup>5</sup>; obligatoriedad de pago de los servicios No POS junto al estímulo legal de los planes de medicina prepaga, con lo que fortalece este negocio; control al uso de la tutela en salud con el establecimiento de una regla fiscal y una ley estatutaria en salud que define como contenido del derecho a la salud únicamente al POS y establece la salud solo como un derecho contractual; avance en el establecimiento de un oligopolio privado del negocio del aseguramiento y la prestación de

servicios, quebrando definitivamente la red pública hospitalaria; limitación al máximo de la participación ciudadana en los temas de salud; captura en la lógica de negocio de alternativas como la estrategia de APS y creación del Ministerio de Salud, retomando una demanda gremial y social, pero en función de las finanzas del negocio de la salud y no del cuidado de la salud.

**“Es claro entonces que con el gobierno de Santos vamos en la misma tendencia privatizadora de la salud, que la niega como derecho humano fundamentalmente, razón por la cual las protestas sociales por el derecho a la salud se han incrementado nuevamente en este periodo”.**

Es claro entonces que con el gobierno de Santos vamos en la misma tendencia privatizadora de la salud, que la niega como derecho humano fundamentalmente, razón por la cual las protestas sociales por el derecho a la salud se han incrementado nuevamente en este periodo, especialmente al conocerse el desfaldo hecho a las finanzas públicas de salud por parte de las EPS.

Esta indignante situación demanda respaldar iniciativas que desde los sectores so-

ciales se vienen haciendo, en cabeza del Movimiento Nacional por la Salud y la Seguridad Social, como el impulso a la octava papeleta en las elecciones del próximo 30 de octubre, la cual se constituye en un mecanismo político de la sociedad colombiana para demandar que no haya más Ley 100 y acordar que configure realmente una política de Estado y un Sistema de Salud garante del derecho a la salud. Propuesta que se articula con el impulso a una Iniciativa Popular Legislativa que permita un acuerdo colectivo sobre ese nuevo modelo de salud en el país y que se constituya en un mandato ciudadano imperativo al Congreso de la República<sup>6</sup>. ■

**\*Mauricio Torres-Tovar**  
Médico Salubrista. Miembro del Movimiento Nacional por la Salud y la Seguridad Social y voluntario del Equipo de Movimientos Sociales del CINEP/PPP

## Notas

- <sup>1</sup> Se refiere a la contratación que hacen las EPS con su propia red prestadora de servicios de salud (IPS), lo que implica dejar de contratar con la red pública hospitalaria, debilitándola. El hecho de que durante todos los años de aplicación de la Ley 100 no se haya podido eliminar la integración vertical habla del poder político de las EPS y sus nexos con parlamentarios que protegen sus intereses en el Congreso de la República (Romero, 2011).
- <sup>2</sup> Lo que no está en el POS se ha venido denominando No POS, que la gente debe pagar de su propio bolsillo. Si no tiene capacidad de pago no se le suministra.
- <sup>3</sup> La incorporó, en parte, por una presión internacional de promoción de esta estrategia desde la OMS/OPS y, por otra, por la influencia que tuvo Bogotá al desarrollarla a través del programa “Salud a su casa”.
- <sup>4</sup> En la propuesta de campaña de Santos se le denominaba Ministerio de la Salud y la Vida Sana, lo que era interesante para articular el tema de salud con la calidad de vida y además incorporar en la gestión la acción intersectorial para así superar el enfoque que ve la salud principalmente como un asunto de atención a la enfermedad. Pero como se ve, se cambió la denominación.
- <sup>5</sup> La UPC es un pago per cápita que reciben las EPS por cada afiliado que tienen. La UPC equivale hoy a \$505.627 para el régimen contributivo y \$302.040 para el régimen subsidiado (Acuerdo 19 de 2011 de la CRES).
- <sup>6</sup> Para obtener más información de estas iniciativas ver <http://movimientonacionalporlasalud.blogspot.com/>

## Referencias

- Gerentes ESE de Bogotá. 2011, “Gobierno nacional proyecta decretar muerte de hospitales de la red pública y vulneración al derecho a la salud. Comunicado de Prensa” en *El Tiempo*, Bogotá, abril 3.
- Hernández, Mario y Torres-Tovar, Mauricio, 2010, “Colombia’s New Health Reform: Helping Keep the Financial Sector Health” en *Social Medicine*, Vol 5, Num 4, Nueva York, diciembre. Disponible en: <http://www.socialmedicine.info/index.php/socialmedicine/article/view/518>.
- Organización de Naciones Unidas, 2000, “Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, Ginebra. Disponible en: [http://www.escr-net.org/resources\\_more/resources\\_more\\_show.htm?doc\\_id=428717&parent\\_id=425976](http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=428717&parent_id=425976)
- Romero, Mauricio (ed.), 2011, *La economía de los paramilitares. Redes de corrupción, negocios y política*, Corporación Nuevo Arco Iris, Bogotá.
- Torres-Tovar, Mauricio, 2010a, “Colombia: declaratoria de emergencia social. Salvavidas para el negocio de la salud” en *Le Monde Diplomatique*, No. 86, Bogotá, febrero, pp. 3-4. Disponible en: [http://www.eldiplo.info/mostrar\\_articulo.php?id=1028&numero=86](http://www.eldiplo.info/mostrar_articulo.php?id=1028&numero=86)
- Torres-Tovar, Mauricio, 2010b, “Iniciativas en salud del gobierno nacional. Reemergencia en Salud” en *Desde Abajo*, No. 162, Bogotá, octubre, pp 2-3.
- Torres-Tovar, Mauricio, 2010c, “Legislar para el negocio. Ahora los ‘planes voluntarios de salud’” en *Desde Abajo*, No. 164, Bogotá, diciembre, pp. 2-3.
- Torres-Tovar, Mauricio, 2011, “¿Y cómo va el tema de participación en la reforma de salud?” en *Participación Al Día*, N° 32, febrero, p. 7.

# Sin estridencias, pero ¿qué tan democrática es esta prosperidad?

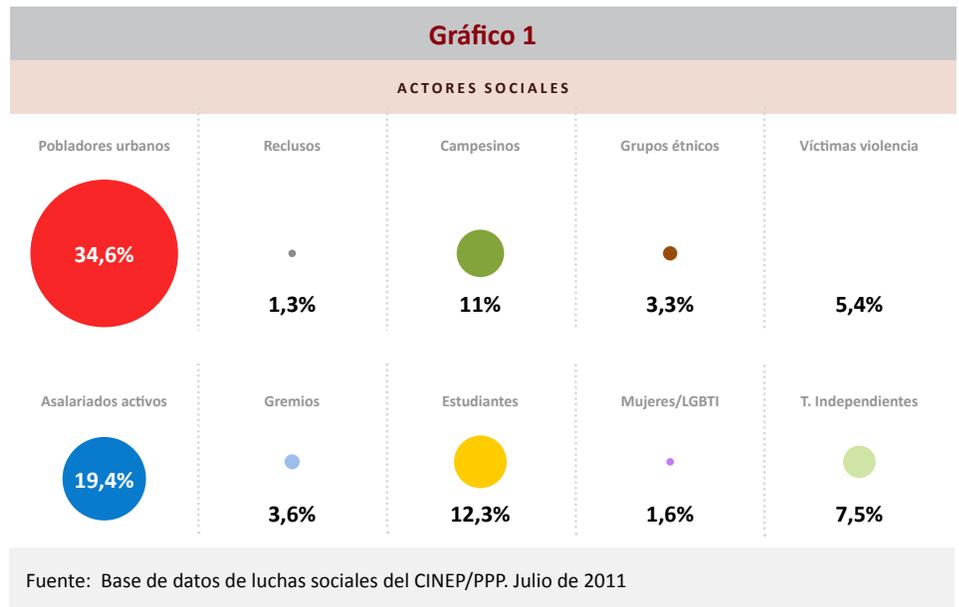
Las luchas sociales durante el primer año de gobierno de Santos.

Por **Álvaro Delgado, Martha Cecilia García y Ana María Restrepo\***

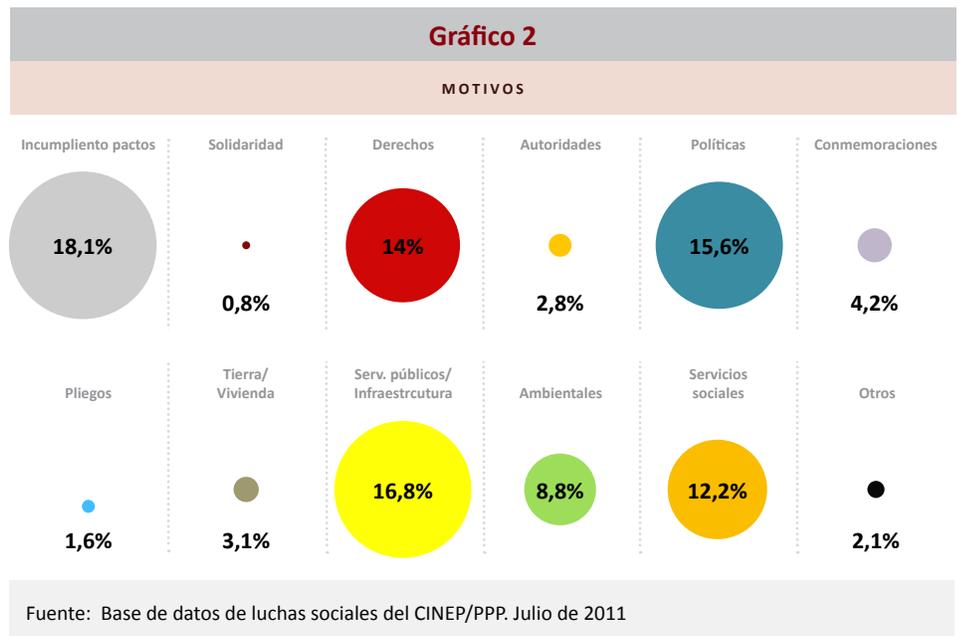
**E**streñar presidente de lenguaje moderado y apertura al diálogo ha sido la dicha para sectores de la población, fatigados de tanta estridencia autoritaria. Además, sueñan bonito unas promesas de que vendrán tiempos prósperos para todos. Pero en un año de gobierno se ha oído mucho pero visto poco. Se ha legislado bastante pero muchos creen que es para peor. Se ha reconocido la existencia de víctimas de violencias de diverso signo pero siguen cayendo víctimas que osaron defender los derechos de las demás<sup>1</sup>. Día a día los medios de comunicación informan sobre corruptelas de antaño y hogaño, pero son tantas que una batahola oscurece la siguiente algarabía. Trabajos de memoria se requieren para no olvidar tanto suceso. Y una manera de recordar cómo percibe la población a la que no se la consulta por teléfono acerca de la aceptabilidad de su presidente, es a través de una de sus formas de expresión: las luchas sociales.

“**Día a día los medios de comunicación informan sobre corruptelas de antaño y hogaño, pero son tantas que una batahola oscurece la siguiente algarabía. Trabajos de memoria se requieren para no olvidar tanto suceso**”.

Durante los primeros once meses de gobierno de Juan Manuel Santos se han registrado 829 luchas sociales que, en promedio, equivalen a 2 protestas y media por día, cifra solo superada en 2007, según los registros de 36 años que contiene la Base de Datos de Luchas Sociales de CINEP/PPP. Así han participado diversos actores sociales en estas luchas:



Y estos han sido sus motivos:



### Promesas incumplidas, leyes no acatadas

El incumplimiento de pactos (en su mayoría firmados para dar término a manifestaciones colectivas de descontento) y la violación de normas y leyes motivaron el mayor número de luchas de este año y el 77% de ellas tuvo que ver con violaciones laborales múltiples, padecidas por asalariados: retenciones salariales, inobservancia de normas de seguridad industrial, contravenciones a los reglamentos internos de trabajo, no pago de seguridad social, ni de acreencias a pensionados y extrabajadores, y despidos que los patronos “justifican” aduciendo quiebra de las empresas; pero lo que es peor, según han denunciado los trabajadores, muchas de estas violaciones se hacen como retaliación por el hecho de haberse sindicalizado o exigir el derecho a la sindicalización<sup>2</sup>. También se han registrado movilizaciones para pedirle al presidente Santos que cumpla la promesa de crear dos millones y medio de empleos<sup>3</sup>.

### Un viejo dolor de cabeza: el acceso a los servicios públicos, a la dotación de infraestructura física y a los servicios sociales

En las luchas por servicios públicos participaron pobladores urbanos y campesinos para demandar ampliación de cobertura, mejoramiento de la calidad y rebaja de tarifas de agua potable, energía<sup>4</sup>, reconexión del servicio a pobladores de bajos ingresos, y suspensión definitiva de las privatizaciones de las empresas prestatarias de estos servicios. A estos actores sociales se sumó el gremio de transportadores para protestar por el pésimo estado de la infraestructura vial del país y exigir la suspensión del cobro de peajes y de valorización por vías, al cuestionarse la cali-

“ También se han registrado movilizaciones para pedirle al presidente Santos que cumpla la promesa de crear dos millones y medio de empleos ”.

dad de las carreteras entregadas en los últimos años, que literalmente se cayeron por el invierno. Las acciones contenciosas relacionadas con servicios sociales tuvieron como principales protagonistas a los asalariados, a los escolares que reclamaron calidad y cobertura en educación, a los universitarios que protestaron por la histórica crisis presupuestal que viven las universidades de provincia, y a los trabajadores que demandaron seguridad ciudadana ante las amenazas y asesinatos por bandas criminales.

### ¿Viejos odres para nuevas políticas?

Las medidas de política agraria referentes a la importación de cereales, la prohibición de venta de leche cruda y la apertura comercial a lácteos provenientes de Europa, así como el programa de erradicación de cultivos de uso ilícito<sup>5</sup> del actual gobierno, aunque poco tienen de novedosas siguieron impulsando la realización de importantes y numerosas marchas campesinas. Por su parte, la invención del derecho a la sostenibilidad fiscal<sup>6</sup> y las reformas a la salud<sup>7</sup>, a la educación, al empleo y al sistema general de regalías, aunque muestran rostros diferentes, han sido objeto del deseo de gobernantes anteriores. Las tres primeras han sido rechazadas enfáticamente por estudiantes, profesores universitarios, el magisterio, trabajadores de la salud, asociaciones de pacientes, y asalariados en general, mientras la movilización contra la reforma de la ley de regalías contó con abundante participación de mandatarios y habitantes de cinco de los 13 departamentos donde se llevan a cabo actividades extractivas, lo que muestra la insatisfacción que les causa a los políticos regionales.

### Y la violación de derechos que no cesa

La reivindicación del derecho colectivo a la paz (ver artículo “Rumores de paz” en esta misma edición) y la demanda de protección al derecho a la vida, la integridad y la libertad, y al derecho internacional humanitario, fue expresada en movilizaciones convocadas por las centrales sindicales que exigieron respeto a la vida de los obreros y sus dirigentes. Además, 40 mil jueces del país paralizaron sus actividades en protesta



Los estudiantes, profesores universitarios y el magisterio han marchado en contra de la inversión del derecho a la sostenibilidad fiscal y las reformas a la salud, a la educación, al empleo y al sistema general de regalías.



Los grupos étnicos protestaron contra la ejecución de megaproyectos de IIRSA, la explotación de recursos naturales en sus territorios y la ineficiencia del Ministerio del Interior en la garantía del acceso a la tierra y la territorialidad.



En el primer año de gobierno de Santos se destacaron las movilizaciones sociales en contra de los impactos sociales, ambientales y culturales de la minería.

por el asesinato de la jueza Gloria Gaona, en Saravena, y para denunciar el gran número de funcionarios del sector amenazados por bandas criminales, mientras que Asonal Barranquilla marchó en protesta por el asesinato de la jueza Sexta Laboral del Circuito, Margarita Rosa de las Salas Bacca<sup>8</sup>. Fecode realizó tres marchas para denunciar dos asesinatos y una desaparición de maestros en Tuluá y Ciénaga. Trabajadores de la red pública hospitalaria de Medellín cesaron actividades para exigir a los grupos armados respeto por la misión médica, tras enfrentamientos de bandas en los centros asistenciales y por la solicitud de servicios médicos de urgencias apuntando al personal con armas de fuego. Campesinos de El Tarra (Norte de Santander), Tame (Arauca) y los municipios tolimenses de Chaparral, Rioblanco, Planadas y San Antonio llevaron a cabo movilizaciones para denunciar ejecuciones extrajudiciales<sup>9</sup>, presuntamente cometidas por miembros del Ejército. En Nariño tuvieron lugar tres protestas de indígenas por asesinatos, secuestros y desapariciones de miembros de sus comunidades: los cuerpos sin vida de Ramiro Inampué y su esposa María Elvira Galíndez, de la comunidad de Machucal (Pasto), fueron encontrados dos días después de ha-

**“ Las mujeres y el sector LGBTI se movilaron por derechos sexuales y reproductivos, y el derecho a conformar una familia (que incluye el matrimonio entre parejas homosexuales y la adopción) ”.**

ber sido desaparecidos. La gobernadora del Resguardo Gran Mallama, fue secuestrada por un grupo armado. Un niño de tres años, del cabildo Gran Cumbal, fue secuestrado por desconocidos hecho que, según la policía, era de carácter extorsivo.

Los DESC fueron exigidos en acciones colectivas principalmente de asalariados que llevaron a cabo 14 jornadas nacionales de protesta, con el objetivo de reivindicar el trabajo digno, denunciar la grave situación de los derechos laborales en Colombia, exigir respeto a las libertades sindicales<sup>10</sup>, estabilidad laboral<sup>11</sup> y cese a la privatización de entidades que constituyen el patrimonio público.

Los grupos étnicos protestaron contra la ejecución de megaproyectos de IIRSA, la explotación de recursos naturales en sus territorios y la ineficiencia de Mininterior en la garantía del acceso a la tierra y a la territorialidad. A su vez, las víctimas de la violencia perseveraron en su empeño de exigir tanto la liberación de secuestrados y el retorno con vida de desaparecidos como sus derechos y repudiaron las masacres, asesinatos y desapariciones forzadas.

Por su parte, las mujeres y el sector LGBTI se movilaron por derechos sexuales y reproductivos, y el derecho a conformar

una familia (que incluye el matrimonio entre parejas homosexuales y la adopción), y las comunidades afrodescendientes aprovecharon el Día Mundial contra la discriminación Racial y Étnica para denunciar actos violentos de racismo y homofobia.

### Problemas ambientales: entre las secuelas del invierno, la megaminería y los megaproyectos

Las protestas por problemas ambientales se concentraron este año en pedir atención a los damnificados<sup>12</sup> y reparación de infraestructura física<sup>13</sup> deteriorada por el último invierno. Ayudas que sí llegaron a municipios pero no fueron entregadas<sup>14</sup>; censos de damnificados en los que no dan las cuentas; campañas políticas iniciadas antes de tiempo gracias a mercados, frazadas, botas o botiquines destinados a los afectados, o dineros que habiendo sido destinados con anterioridad a vivienda de interés social y a labores agrícolas fueron reasignados para atender a damnificados<sup>15</sup>.

Entre las movilizaciones contra la minería, se destacan por los resultados que obtuvieron, las llevadas a cabo en defensa del Páramo de Santurbán. Habitantes de Tolima y Quindío aspiran a que las que ellos están llevando a cabo en defensa del bosque de niebla y 161 nacimientos de agua que se encuentran en riesgo por el proyecto de minería de la Anglo Gold Ashanti en

Cajamarca, tengan eco en el país. A su vez, campesinos, pescadores y otros sectores se rebelaron contra los impactos sociales, ambientales, económicos y culturales, y por incumplimiento de promesas de los megaproyectos de Hidrosogamoso, Hidroituango y la represa sobre el río Magdalena en El Quimbo (Huila).

### Tierra y vivienda: el sueño incumplido del “país de propietarios”

Pobladores urbanos, desplazados y campesinos demandaron acceso a vivienda y a tierra y protestaron contra desalojos de invasiones de suelos urbanos y rurales. En el lapso que se observa se presentó una enorme invasión escalonada de más de una docena de predios de engorde suburbanos y rurales, públicos y privados en Chigorodó, Apartadó, Carepa y Turbo (Antioquia), llevada a cabo entre el 3 y el 11 de mayo, por unos 6.000 campesinos sin tierra ni vivienda, cansados de las promesas de autoridades locales, departamentales y nacionales. El gobernador adujo que era una acción presionada por grupos al margen de la ley mientras el gobierno nacional consideró que era una estrategia electoral.

La promesa de prosperidad democrática como “prosperidad para todos” parece no tener realización si en ese “todos” no se incluyen los actores de las luchas sociales. Con ellos existen muchas deudas pendientes, con ellos hay que discutir sobre los desacuerdos, a ellos hay que respetarles su derecho a la autonomía, a la diferencia, hay que cumplirles el derecho a la memoria, a la verdad, la justicia y la reparación... Son los protagonistas de las luchas sociales quienes ponen en evidencia que las promesas de hoy no satisfacen antiguas reivindicaciones, que incumplir los pactos es pieza clave del comportamiento político y que cada vez más actores sociales exigen su participación en la toma de decisiones sobre su vida colectiva.■

\*Álvaro Delgado, Martha Cecilia García y Ana María Restrepo son investigadores del equipo de Movimientos sociales del CINEP/PPP

### Notas

- <sup>1</sup> Según el Banco de Datos de derechos humanos y violencia sociopolítica de CINEP/PPP, en los primeros 11 meses de gobierno de Santos han sido asesinados 14 líderes de restitución tierras.
- <sup>2</sup> Durante el año que se analiza, los trabajadores de la floricultura, de entidades bancarias y clínicas privadas han protestado por lo que consideran “castigo” de parte de sus patrones tras algunos intentos de sindicalización. Tales han sido las denuncias del sindicato de Agrícola Guarí (del sector de las flores, donde se llevaron a cabo 5 huelgas, tres de ellas en la Sabana de Bogotá y dos en Antioquia), de los empleados del banco BBVA y de los trabajadores de la Clínica Meredi- Hospital Universitario Mayor, antigua Clínica San Pedro Claver del ISS.
- <sup>3</sup> Esta fue una demanda explícita de trabajadores de la Dian, quienes realizaron dos jornadas nacionales contra el despido de alrededor de dos mil supernumerarios que fueron enganchados en 2009. También se ha escuchado en las protestas de gentes que aspiran a ser enganchadas laboralmente en zonas de explotación petrolera.
- <sup>4</sup> Como desde hace más de un decenio, las protestas contra Electricaribe y Electrocosta por las fallas en la prestación del servicio de energía en la Costa Atlántica, han sido numerosas y recurrentes. Por ejemplo, de diez luchas por energía emprendidas por campesinos de la región Caribe, cinco bloquearon la vía San Onofre-Toluvejo y ocurrieron en menos de cuatro meses. Pero solo hasta cuando quedaron sin luz las edificaciones de la administración departamental de Magdalena y municipal de Santa Marta, se escucharon los reclamos del gobernador, general Bonet Locarno, y del Ministro de Energía a Electricaribe para que pusiera freno definitivo a los cortes intempestivos de luz.
- <sup>5</sup> Campesinos han denunciado, a través de manifestaciones públicas, que las fumigaciones de cultivos de uso ilícito afectan los sembrados legales de pancoger de sus huertas caseras, y que el actual gobierno ha incumplido el acuerdo de 2008 que prometía intervenir sólo con erradicación manual, por lo que piden la reparación integral a los perjudicados por dichas aspersiones y garantías a los campesinos que poseen cultivos lícitos. Las acciones de protesta más recordadas por este motivo son la de enero en Anorí y febrero en Ituango, Tarazá y Valdivia (Antioquia).
- <sup>6</sup> Medida legislativa que convierte la sostenibilidad fiscal en un supraderecho, del cual depende la garantía de los demás derechos y que exige a todas las ramas y órganos del poder público colaboración para hacerlo efectivo.
- <sup>7</sup> Durante la discusión de los proyectos de ley ordinaria y estatutaria de salud, el Movimiento Nacional por la Salud y la Seguridad Social manifestó en varias oportunidades sus desacuerdos y planteó alternativas, mientras reiteraba su denuncia sobre la crisis de la red hospitalaria pública nacional y la corrupción en el manejo de dineros destinados a la salud.
- <sup>8</sup> Este crimen mereció el repudio público de la Corte Suprema de Justicia y el presidente de Asonal Judicial rechazó la versión de que la jueza fue víctima de fleteo y dijo que este año han sido asesinados 6 funcionarios y trabajadores de la Rama Judicial en todo el país.
- <sup>9</sup> Se denunció que en El Tarra fue asesinado un menor de edad a quien se le puso un arma en la mano y fue presentado como guerrillero caído en combate; que en Tame tres jóvenes fueron torturados y asesinados por tropas del Ejército, y que en Chaparral fueron víctimas de ejecuciones extrajudiciales dos dirigentes de la Asociación de Trabajadores Campesinos del Tolima.
- <sup>10</sup> A los casos mencionados en nota anterior se suma el de los trabajadores de la multinacional Sodexo quienes en la segunda semana de enero realizaron una jornada mundial por el derecho a la sindicalización, a la negociación colectiva y a la vida digna En Colombia. Sodexo tiene alrededor de 5000 empleados a través de diferentes mecanismos, y se ha negado a reconocer a los afiliados al sindicato Sinaltrainal desde 2009. Además rechaza el pliego de peticiones y la firma de una convención colectiva.
- <sup>11</sup> De los trabajadores de la salud pública solo quedan 30.000 de planta en todo el país.
- <sup>12</sup> Estas protestas solo equivalen al 5% del total de las registradas durante el año que se analiza.
- <sup>13</sup> En mayo, los habitantes de Puerto Wilches bloquearon durante 15 horas la vía hacia Santander y Bolívar en protesta porque Cormagdalena no había realizado las obras de contención de inundaciones por las crecientes del río Magdalena. La corporación dijo que este es el municipio que más recursos ha recibido con ocasión de la temporada de intensas lluvias.
- <sup>14</sup> En Mompós (Bolívar), en junio, ante el rumor de que el alcalde habría recibido del Gobierno una jugosa cantidad de dinero para los campesinos damnificados por el invierno, cientos de labriegos se tomaron la Alcaldía, decididos a reclamar la supuesta ayuda económica que no les habían entregado, después de que sus cultivos fueran devastados por el invierno.
- <sup>15</sup> Miembros de cien familias de adjudicatarios de Duitama protestaron ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para exigirle a la Ministra la devolución de los subsidios de casa propia, que fueron girados a los damnificados por el invierno. Una reasignación similar hizo el gobierno nacional con los recursos que en principio estaban destinados a 12 distritos de riego de igual número de municipios, que beneficiarían a más de 2 mil campesinos dedicados a cultivar una variedad de productos. La movilización de los pobladores rurales afectados con esta medida no se hizo esperar.

# Los milagros de la diplomacia

Las relaciones de Colombia con Latinoamérica, Norteamérica, Europa y Asia se han beneficiado del protagonismo que ha mantenido la diplomacia durante el gobierno Santos. Aunque aún hay tareas pendientes, el balance general es positivo.

Por Socorro Ramírez\*

Una política internacional proactiva, con muy diversos interlocutores internacionales y no centrada en los asuntos de seguridad y drogas, marca el primer año del gobierno de Juan Manuel Santos. El giro fue inesperado. En las dos vueltas electorales parecía que haría más de lo mismo. La primera señal de que la orientación internacional cambiaría la dio tan pronto fue elegido. Y los milagros de la diplomacia han sido evidentes y dejan muchos y muy buenos resultados. Con algunas sombras, claro.

## Primero con los más cercanos pero distantes

Los primeros destinatarios de las señales de cambio tenían que ser los dos principales vecinos y socios comerciales. Juan Manuel Santos como ministro de Defensa había estado en los procesos que contribuyeron a escalar el punto máximo del desencuentro y la tensión: el bombardeo al campamento guerrillero en Ecuador y el proyecto de disuadir a Hugo Chávez proponiéndole a Estados Unidos reforzar la defensa desde bases militares colombianas. En ambos casos no bastaba



enviar embajadores, había que recuperar la confianza. Es lo que se ha logrado dentro de los márgenes que ofrecen proyectos distintos y agudas problemáticas fronterizas.

Frente a Ecuador los gestos arrancaron desde el 7 de agosto, cuando Correa recibió la copia tantas veces solicitada de los computadores guerrilleros (Semana.com, 2010). Y desde ahí los dos presidentes (Correa ha visitado tres veces a Santos en Colombia) pero sobre todo las cancillerías y las instituciones bilaterales –Comisión de Vecindad que involucra a los actores fronterizos y la Comisión Binacional Fronteriza (Combifron), integrada por los ministros del Interior y de Defensa y

las fuerzas militares de ambos países– han ido construyendo un sistema de cooperación en torno a cuatro ejes. Los dos primeros incluyen la formulación conjunta del plan «Fronteras para la prosperidad y el buen vivir» y del “Plan binacional de seguridad fronteriza” (Cancilleria.gov.co, 2011). Además, hay esfuerzos para mejorar la balanza comercial bilateral, actualmente deficitaria para Ecuador. También se han examinado opciones

para la atención de las urgencias humanitarias: mejorar la situación de los desplazados en Ecuador, facilitar el retorno voluntario con el compromiso del gobierno colombiano de otorgar seguridad, y abrir posibilidades de reasentamiento en otros países; también con la repatriación de presos.

“ Los primeros destinatarios de las señales de cambio tenían que ser los dos principales vecinos y socios comerciales ”.

Los dos tipos de asuntos sensibles están pendientes. El llamado a juicio en Ecuador a quienes comandaban al ejército y la policía colombiana en el momento del bombardeo de Angostura, que generó una fuerte defensa de esa operación por parte del gobierno colombiano. Las dos demandas de Ecuador contra

Colombia, una en la Corte Internacional de la Haya por las fumigaciones y la otra en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por la muerte de un ecuatoriano en Angostura. El gobierno colombiano le envió una carta a la CIDH donde pide suspender de manera temporal el proceso, mientras Bogotá y Quito avanzan hacia un acuerdo sin su intervención.

Con Venezuela ha habido realismo y audacia de ambos lados. La primera visita de Estado que recibió Santos fue la de Hugo Chávez, a tres días apenas de su posesión. El diálogo presidencial, iniciado en Santa Marta, continuó en Caracas y siguió en Cartagena (El Tiempo.com, 2011). Ministros de diez carteras, encabezados por los cancilleres, han trabajado sobre diversos asuntos de mutuo interés. Los gobiernos centrales prefieren controlar la agenda y no se han puesto en marcha los mecanismos de vecindad.

En comercio, el gobierno de Colombia ha tenido tres objetivos en relación con Venezuela. Primero, tratar de lograr los pagos atrasados a los exportadores nacionales. El gobierno venezolano revisó 890 millones de dólares de deuda, aprobó pagos por 710 millones, abandonó el de 100 millones por desaparición de importadores o por su no cumplimiento de los requisitos, y cuestionó

**“ Revertir la grave situación en la frontera no es fácil por la falta de instituciones que garanticen la convivencia y protejan la población amenazada ”.**



Correa ha visitado tres veces a Santos en Colombia y las cancillerías e instituciones bilaterales (como la Comisión de Vecindad y Combrifron) se han reunido para construir un sistema de cooperación.

50 millones por irregularidades. Segundo, preciar las reglas que reemplazarían la normativa andina. La negociación ha avanzado aunque la firma del acuerdo se ha postergado por la existencia de diferencias en el enfoque. Tercero, ha procurado abrir oportunidades a la diversificada oferta colombiana, ahora con el gobierno bolivariano, transformado en gran importador que administra el comercio. El gobierno de Chávez escogió 40 empre-

sas colombianas de una lista de 220 que se postularon para participar en el “Encuentro binacional, económico, productivo y comercial”, en el que se concretaron 13 negocios (Portafolio.co, 2011). Sin embargo, la inseguridad jurídica, las dificultades con los pagos y los problemas de la economía venezolana desestimulan el interés de parte del empresario colombiano en ese mercado.

En seguridad la problemática es bien aguda por la corrupción de las fuerzas de seguridad y la presencia a ambos lados de la frontera de narcotraficantes, guerrillas y paramilitares que se disputan el control de los contrabandos de gasolina, drogas, armas y bienes subvencionados en Venezuela. La comunicación permanente de los dos gobiernos concretó hasta ahora dos resultados: la negociación de un acuerdo de lucha conjunta contra las drogas y el crimen organizado, la extorsión y el secuestro; el arresto y entrega al gobierno colombiano de una veintena de narcos/paramilitares y de una decena de guerrilleros de las FARC y del ELN pese al fuerte rechazo que esta medida ha tenido en las filas bolivarianas; y la extradición a Caracas y no a Washington del acusado de narcotráfico, Walid Makled (El Espectador.com, 2011).

Revertir la grave situación en la frontera no es fácil por la falta de instituciones que garanticen la convivencia y protejan la población amenazada. Requiere, además, que en materia de justicia le quiten a los irregulares la posibilidad de imponer sus propias soluciones de fuerza y mantener sus clientelas.



Imagen de Javier Casella-Presidencia

La reconstrucción de las relaciones oficiales con Ecuador y Venezuela tuvo positivas repercusiones regionales e internacionales. Incluso se acordó una fórmula para compartir la secretaría de Unasur.



Imagen de Felipe Ariza-Presidencia

Los presidentes mesoamericanos, junto a los de Colombia y México, estuvieron en Cartagena el 26 de octubre de 2010 para participar en la XII cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, y cuestionaron la propuesta 19 de California (Estados Unidos) sobre la legalización de la marihuana.

Finalmente, hacen falta proyectos conjuntos de desarrollo que generen empleo, reactiven la economía y protejan el medio ambiente.

La reconstrucción de las relaciones oficiales con Ecuador y Venezuela tuvo positivas repercusiones regionales e internacionales. En lugar de haber desatado una competencia polarizante entre Bogotá y Caracas, ambos gobiernos acordaron una fórmula que les permite compartir los dos años que restaban de la secretaría de Unasur, antes ejercida por Néstor Kirchner. El primer año lo ejerce María Emma Mejía, quien ha invitado a Venezuela a acompañar su gestión, y al año siguiente la asume Alí Rodríguez. Para atender el pedido de su homólogo hondureño de ayudar a resolver la división en su país, el presidente colombiano logró, con el apoyo del gobierno venezolano, la negociación y puesta en marcha de un plan reconciliación que comenzó con el retorno de Manuel Zelaya a su país y de Honduras a la OEA.

Para la normalización de relaciones oficiales con los dos vecinos más cercanos no bastaba enviar embajadores. Hay que recuperar la confianza. En este campo se ha avanzado dentro de los márgenes que ofrecen proyectos distintos y agudas problemáticas fronterizas. También es necesario reinstitucionalizar la vecindad para sacarla de los sobresaltos entre los gobiernos centrales. Con Ecuador ya se redefinieron todos los mecanismos con participación local. Con Venezuela hay un diálogo fluido a nivel de los ministerios.

### La prioridad regional

El presidente Santos suele reiterar que esta es la década de América Latina puesto que tiene lo que el mundo necesita –riqueza ambiental y cultural, alimentos, agua, oxígeno, energía, biocombustibles– y atrae inversiones y turistas. Insiste también en que, si se quiere aprovechar esta década, la región debe “superar cualquier diferencia que persista, y pensar en grande” (El Tiempo.com, 2010). La prioridad que le ha otorgado a la región se ha traducido en acercamiento a Suramérica, al Pacífico latinoamericano, a México y Centroamérica, y al Caribe insular.

**“ Para la normalización de relaciones oficiales con los dos vecinos más cercanos no bastaba enviar embajadores. Hay que recuperar la confianza ”.**

Cuatro citas fueron cruciales para mostrar el compromiso con Suramérica: la crisis ecuatoriana del 30 de septiembre, la muerte del expresidente Néstor Kirchner el 27 de octubre (CaracolTV.com, 2010), la V cumbre de Unasur, celebrada el 26 de noviembre en Guyana, y la XX cumbre iberoamericana del 3 y 4 de diciembre, aprovechada para la reunión de Unasur. El que tres de esas citas fueran en Argentina facilitó la disposición de ambos gobiernos para aumentar los vínculos oficiales que hasta entonces eran precarios y distantes. El gesto de Santos de aceptar al ex-

presidente argentino, entonces secretario de Unasur, como testigo del reencuentro colombiano-venezolano, fue visto como otra señal de su interés en el acercamiento suramericano. Asimismo, la postulación de una candidatura colombiana para reemplazar a Kirchner dio prueba de compromiso con Unasur; disposición ratificada por el papel que la secretaria está jugando en la institucionalización de los diversos consejos suramericanos.

Ese compromiso con el subcontinente ha permitido reactivar la relación con Brasil, que se había visto afectada por el acuerdo con Estados Unidos para el uso de bases militares. Aunque Santos no había incluido a Brasil en su periplo como presidente electo, le dedicó a la capital brasileña su primera visita como jefe de Estado luego de la presencia de Lula en su posesión (Semana.com, 2010b). Además de revivir la Comisión Bilateral entre cancilleres y la Comisión de Vecindad, los ministros de seguridad acordaron, en junio de 2011, un “Plan binacional de seguridad fronteriza” (Dinero.com, 2010), dirigido a fortalecer la cooperación para proteger los recursos naturales, la biodiversidad y las poblaciones en la zona de frontera amazónica frente a las amenazas del crimen transnacional. Con el apoyo de Brasil, Colombia ha comenzado negociaciones para ingresar como miembro pleno de Mercosur y debe prepararse para cumplir las exigencias en tarifas aduaneras y reglas de intercambio. No obstante esos avances y a pesar de su coincidencia en 2011 como miembros no permanentes del Consejo

**“ Con México y Centroamérica, además de las posibilidades comerciales y de conexión energética, se ha fortalecido la coordinación en la lucha contra el tráfico de drogas, motor de la criminalidad organizada que azota la región ”.**

de Seguridad de Naciones Unidas, los gobiernos de Colombia y Brasil no solo no han coordinado sus posiciones sino que han actuado en dirección contraria en temas como el de la intervención en Libia.

Además del compromiso con Unasur, Santos mostró en su primer año de gobierno una gran convergencia con México, Chile y Perú (bajo Alan García), países que incluyó en su periplo como presidente electo, con cuyos mandatarios sostuvo varios encuentros y con los que formó la Alianza del Pacífico. Con México y Centroamérica, además de las posibilidades comerciales y de conexión energética, se ha fortalecido la coordinación en la lucha contra el tráfico de drogas, motor de la criminalidad organizada que azota la región. Los presidentes mesoamericanos, junto con los de Colombia y México, estuvieron en Cartagena el 26 de octubre de 2010, en la XII cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, y cuestionaron la propuesta 19 de California sobre la legalización de la marihuana señalando que Estados Unidos “no puede promover la criminalización de estas actividades en otros países y, al mismo tiempo, la legalización abierta o velada de la producción y consumo de drogas en su propio territorio”. (El Universal.com, 2010).

Más que en el Gran Caribe, el gobierno de Santos se ha concentrado hasta ahora en el Caribe insular. Prometió darle prioridad al apoyo a Haití en su visita a la isla como presidente electo, lo ratificó en su primera intervención ante la asamblea de Naciones Unidas y al asumir la presidencia del Consejo de Seguridad propuso transformar la operación de paz en una verdadera acción en pro del desarrollo para superar la pobreza. El 19 de noviembre de 2010, el presidente Santos visitó Jamaica, y con su homólogo anunció la aplicación – después de 17 años de acordado– del régimen común de la zona compartida de más de 15 mil kilómetros cuadrados, contemplado desde la delimitación marítima en 1993, comenzando por la exploración petrolera y la exportación de gas de Colombia a Jamaica.

En su intervención en la cumbre No. 32 de jefes de Estado de la Comunidad del Caribe (Caricom) en San Cristóbal y Nieves del 2 de julio de 2011, el presidente Santos afirmó que Colombia está en plena capacidad de actuar como eslabón aglutinador de las subregiones americanas, de sus intereses y aspiraciones de desarrollo y prosperidad, y se comprometió a jugar ese papel en la VI Cumbre de las Américas, que se realizará en Cartagena en abril de 2012 (Caracol.com.co, 2011).

### La revisión de la relación con Estados Unidos

El gobierno de Santos ha dicho que no quiere depender tan estrechamente de Washington, capital que no incluyó en su periplo como presidente electo. Dos veces se ha reunido con el presidente Barack Obama. La primera se celebró mes y medio después de su posesión, en el marco de la Asamblea de Naciones Unidas. Santos dijo haberle manifestado al presidente de Estados Unidos: “Vamos a hablar de tú a tú. No vamos a seguir siendo el país receptor de ayuda; como quien dice, con el sombrero en la mano todos los años, a ver cuánta plata nos dan. Vamos a ser un socio, un socio verdadero, donde nos ayudemos mutuamente» (El Tiempo, 2010, 1-8). La segunda, se dio el 7 de abril, en torno al lanzamiento de una estrategia para la aprobación de un TLC pendiente desde hace cinco años.

En ambas capitales se habla de “rebalancear” la asistencia. Para eso se realizó en Bogotá, el 25 de octubre de 2010, un «Diálogo de alto nivel entre socios» sobre buen gobierno, democracia y derechos humanos, energía; ciencia y tecnología (Semana.com, 2011). En ocasiones, el presidente y la canciller colombianos han sugerido cautelosamente su interés en debatir el asunto de las drogas. Junto a sus colegas mexicanos y centroamericanos, el presidente Santos se preguntó si no era “hora de repensar la política antidrogas”. La Canciller colombiana habló incluso de llevar el tema al Consejo de Seguridad.

Estados Unidos seguirá siendo la contraparte principal de Colombia en diversos temas centrales. Pero no es despreciable que tras años de una agenda dominada por narcotráfico y seguridad militar se intente hablar ahora de otros temas, en momentos en que las dificultades de la administración Obama – crisis económica, polarización interna, salida de Irak y Afganistán, transición árabe, desafíos de Irán y Corea del Norte– llevan a recortes en el presupuesto para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en Colombia.

### Los más lejanos pero necesarios para diversificar

En dos giras por Europa, como presidente electo y luego en ejercicio, el mandatario colombiano pidió en enero de 2011, el ingreso de Colombia a la Organización para



Imagen de César Carrión-Presidencia

El gobierno de Santos ha dicho que no quiere depender tan estrechamente de Washington, ciudad que no incluyó en su periplo como presidente electo. En ambas capitales se habla de “rebalancear” la asistencia.

la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), ese “club de las buenas prácticas” como lo definió Santos, al que pertenecen 34 naciones de medianos y altos ingresos, y del que participan México y Chile. Ha conseguido el apoyo de Londres, Berlín, París y Madrid (El Espectador, 2010).

“**En el primer año de gobierno de Santos, la diplomacia muestra una excelente marca de rápidos logros**”.

Ese cambio de percepción sobre Colombia lo reflejó también el presidente de la Hong Kong-Shanghai Banking Corporation cuando dijo que observaba el surgimiento de un nue-

vo grupo de países con un dinamismo especial, al que designó como CIVETS, sigla formada con las letras iniciales de cada uno de sus posibles miembros: Colombia, Indonesia, Viet-

nam, Egipto, Turquía y Sudáfrica (El Espectador.com, 2010).

El gobierno reabrió la embajada en Indonesia y ha prometido continuar con la búsqueda de ingresos en 2012 al al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico Asia (APEC por sus siglas en inglés), concluir la negociación de un TLC con

Corea del Sur y estimular las exportaciones hacia esa zona, que es la de mayor crecimiento internacional. No basta con esas medidas ni es tan sencillo pensar que los apoyos europeos y los reconocimientos de un asiático sean ya signos de diversificación efectiva. Ingresar a la OCDE o conformar el CIVETS implica mejorar sustancialmente las precarias relaciones con el mundo desarrollado y con los países emergentes.

### En síntesis

En el primer año de gobierno de Santos, la diplomacia muestra una excelente marca de rápidos logros: normalidad diplomática en las dos relaciones peligrosamente tensas hasta hace apenas un año; señales positivas de la importancia concedida a la región, que permiten asumir algunas pertenencias de Colombia como país suramericano, del Pacífico y bisagra con Mesoamérica; realismo compartido con Estados Unidos, y mutua conveniencia en la diversificación de la agenda, sin arriesgar por ello una cierta alianza mutua en un contexto regional que presiona por autonomía y diversificación de relaciones; cambio de percepción de los gobiernos europeos; intento del presidente de Santos de acercarse a agrupaciones y regiones más lejanos.

Como es claro, quedan aún pendientes cruciales tareas. Una de ellas, convertir ese giro en una política pública de Estado respaldado por la consulta y participación de las diversas instituciones estatales y de los sectores que tienen que ver más directamente con las relaciones internacionales del país. Para ello es esencial profesionalizar la cancillería y el servicio exterior, utilizados en Colombia como instrumento de la política clientelar interna. Y en ese punto no se ha producido el cambio necesario. Bajo la administración Santos, la mayoría de los nombramientos en el exterior se ha hecho no por méritos sino por proximidad personal o política con el mandatario. Así no se podrá consolidar el giro de la política exterior de Colombia. ■

**\*Socorro Ramírez**

Miembro del Foro Andino Estadounidense apoyado por el Centro Carter e Idea Internacional. Columnista del diario *El Tiempo*

### Referencias

- Cancillería.gov.co, 2011, “Colombia y Ecuador avanzan en un Plan Binacional para la Frontera y el Buen Vivir” en *Cancillería.gov.co*, Bogotá, junio 2.
- Caracol.com.co, 2011, “Colombia puede ser el eslabón del hemisferio: Presidente Santos” en Caracol.com.co, Bogotá, julio 2. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=1498875>
- Caracoltv.com, 2010, “Santos declarará tres días de duelo nacional por muerte de N de Néstor Kirchner” en *Caracoltv.com*, Bogotá, octubre 27. Disponible en: <http://www.caracoltv.com/noticias/politica/articulo-195035-santos-declarara-tres-dias-de-duelo-nacional-muerte-de-nestor-kirchner>. Disponible en: [http://www.escri-net.org/resources\\_more/resources\\_more\\_show.htm?doc\\_id=428717&parent\\_id=425976](http://www.escri-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=428717&parent_id=425976)
- Dinero.com, 2010, “Colombia y Brasil negocian plan de seguridad fronteriza” en *Dinero.com*, Bogotá, junio 24. Disponible en: <http://www.dinero.com/actualidad/noticias/articulo/colombia-brasil-negocian-plan-seguridad-fronteriza/122314>
- El Espectador, 2010, “Colombia logra apoyo para ingresar a la OCDE” en *El Espectador*, Bogotá, julio 7. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso-212317-colombia-logra-apoyo-ingresar-ocde>
- El Espectador.com, 2010, “Crecimientos justos, equitativos y altos, anuncia Santos” en *El Espectador.com*, Bogotá, noviembre 7. Disponible en: <http://www.elespectador.com/economia/articulo-233746-crecimientos-justos-equitativos-y-altos-anuncia-santos>
- El Espectador.com, 2011, “Walid Makled fue entregado a Venezuela” en *El Espectador.com*, Bogotá, mayo 9. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-268195-extraditan-walid-makled-venezuela>
- El Tiempo, 2010, “Santos y Obama, de ‘tú a tú’” en *El Tiempo*, Bogotá, septiembre 26, p 1-8.
- El Tiempo.com, 2010, “Los puntos claves del discurso de Juan Manuel Santos en la Asamblea General de la ONU” en *El Tiempo.com*, Bogotá, septiembre 25. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7979960>
- El Tiempo.com, 2011, “Chávez anuncia visita a Colombia durante gira por países suramericanos” en *El Tiempo.com*, Bogotá, marzo 2. Disponible en: [http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-9075320.html](http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9075320.html)
- El Universal.com, 2010, “Exigen coherencia a Estados Unidos en lucha antidrogas” en *El Universal.com*, Caracas, octubre 26. Disponible en: [http://www.eluniversal.com/2010/10/26/int\\_ava\\_exigen-coherencia-a\\_26A4657611.shtml](http://www.eluniversal.com/2010/10/26/int_ava_exigen-coherencia-a_26A4657611.shtml)
- Portafolio.co, 2011, “Empresarios colombianos están en cita con gobierno venezolano” en *Portafolio.co*, Bogotá, marzo 1. Disponible en: <http://www.portafolio.co/negocios/empresarios-colombianos-están-cita-gobierno-venezolan>
- Semana.com, 2010, “Correa espera pronta visita de Santos a Ecuador” en *Semana.com*, Bogotá, agosto 9. Disponible en: <http://www.semana.com/america-latina/correa-espera-pronta-visita-santos-ecuador/142840-3.aspx>
- Semana.com, 2010b, “La importancia de ser aliado de Brasil” en *Semana.com*, Bogotá, septiembre 2. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/importancia-aliado-brasil/143942-3.aspx>
- Semana.com, 2011, “EE.UU. y Colombia inician segundo diálogo de alto nivel” en *Semana.com*, Bogotá, mayo 31. Disponible en: <http://www.semana.com/mundo/eeuu-colombia-inician-segundo-dialogo-alto-nivel/157707-3.aspx>



# Cien días

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)