

**Diez propuestas para el  
debate presidencial**



PROGRAMA  
**política  
pública  
de paz**

# **DIEZ PROPUESTAS PARA EL DEBATE PRESIDENCIAL**

**Noviembre de 2009**

# **Diez propuestas para el debate presidencial**

## **Introducción**

Uno de los procesos democráticos más importantes para una colectividad es la celebración de elecciones libres y justas. Al mismo tiempo, en regímenes presidencialistas, los comicios para la elección del primer mandatario suelen ser el evento político periódico más trascendental. En gran parte esto se debe a que un componente fundamental de la democracia, régimen político predominante en el mundo, es la representación, esto es, la participación política indirecta vía elección de representantes.

Por su parte, desde los primeros intentos por construir un pacto de paz con las guerrillas colombianas a inicios de la década del ochenta, las ofertas del estado han sido ofertas de gobierno; en este sentido, la política de paz ha jugado electoralmente, lo que incluso puede afirmarse después de la deslegitimación electoral de la opción de paz negociada, como se ha verificado en el caso de las dos últimas elecciones presidenciales. Esto es, ya sea para permitir u obstaculizar la construcción de un pacto de paz con las guerrillas, la política de paz ha jugado electoralmente y ha sido esencialmente una política de gobierno sujeta a la coyuntura política, el estado de opinión y la voluntad del presidente en ejercicio.

Sin querer desconocer la multiplicidad de variables que inciden en la construcción de la paz en Colombia, ni los grados en que éstas lo hacen, la decisión de apostar a la incidencia en el debate presidencial se basa en los siguientes supuestos:

- 1) En un régimen presidencialista, las elecciones presidenciales juegan un rol determinante para la configuración de la agenda pública, a partir de la cual, a su vez, se van moldeando las posibles políticas públicas que afectarán la vida de ciudadanos y ciudadanas.
- 2) El presidente tiene un gran poder de veto frente a la negociación de acuerdos de paz, por lo cual su voluntad política, expresada en políticas de gobierno, determina en gran medida los límites institucionales dentro de los que una oferta de paz puede llegar a materializarse dentro del proceso político. La voluntad del

presidente es condición necesaria —aunque no suficiente— para llegar a dichos acuerdos.

- 3) Un aspecto central para la construcción de la paz es la superación del conflicto armado. Nuevamente se trata de una condición que no es suficiente, pero sí necesaria; la apuesta por la negociación política de acuerdos con las guerrillas es un nivel fundamental en ese proceso, pero ni la comunidad política ni la opinión pública necesariamente lo consideran de esta manera.

Por lo tanto, el Programa Política Pública de Paz ha identificado como prioritaria la incidencia en el debate presidencial, lo cual realiza primordialmente a través de actividades que promueven el encuentro plural de actores que nutren el debate público, y la persuasión por medio de la argumentación.

En este sentido, *Los diez puntos del debate presidencial* que se presentan a continuación constituyen un aporte institucional, a la vez fruto de procesos colectivos de intercambio desarrollados en las actividades del Programa en 2009. En particular, estos puntos son el resultado de, por un lado, los paneles realizados en el marco de la iniciativa *Superación del Conflicto y Construcción de la Paz (1982-2009): Lecciones para Hoy*, la cual es fruto de un esfuerzo de comprensión histórica e incidencia en la agenda pública que lidera la Corporación Nuevo Arco Iris en alianza con Fundación Social, Fundación Ideas para la Paz, Consejería en Proyectos PCS, Planeta Paz y Fundación Cultura Democrática. Por el otro, se ha nutrido de las conclusiones de la serie de mesas redondas desarrolladas en el marco de la iniciativa *El ABC de la Seguridad Democrática*, en la que participa la Corporación en alianza con la Fundación Friedrich Ebert en Colombia, FESCOL, y el Instituto de Pensamiento Liberal.

Por supuesto, las posturas y propuestas incluidas en este documento no comprometen a las instituciones con las que la Corporación Nuevo Arco Iris se ha aliado.

## **1. Paz y seguridad**

Alcanzar la paz en Colombia sigue siendo uno de los puntos cruciales de la agenda nacional. A pesar de la pacificación de algunas zonas del país, es claro que las colombianas y los colombianos no disfrutan hoy de manera equitativa de una convivencia pacífica. Esta ausencia de paz se expresa de manera más directa en las cifras de homicidios, desplazamiento forzado, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones y confinamiento, así como en el control social que ejercen los actores armados ilegales en una importante proporción del territorio. Por otra parte, hay expresiones más imperceptibles, aunque no menos significativas, de esa ausencia de paz, entre las que se encuentran la inseguridad urbana, la expulsión no violenta de la

población rural del campo, la criminalización de las y los defensores de Derechos Humanos, las interceptaciones ilegales y la vulneración de la condición de neutralidad de la población civil por parte de la Fuerza Pública.

Sin embargo, la práctica política se enfrenta a la hegemonía de un discurso público que ha transformado en opuestas las nociones de paz y seguridad, esto es, la posibilidad de que el estado tenga una oferta de paz frente a la persistente afirmación de su fortalecimiento *vis-à-vis* las guerrillas. Quizás la disyuntiva plantea un dilema más de fondo, entre la deslegitimación de la política por la vía de las armas, por un lado, y la vigencia de las dos reivindicaciones fundamentales de las guerrillas, por el otro. Estas reivindicaciones son: las garantías de participación política y la distribución de la tierra.

Pero día a día la complejidad del conflicto aumenta, y su comprensión se dificulta. No sólo se expresa en la multiplicidad de actores armados ilegales, sino también en los vínculos entre lo legal y lo ilegal, y entre el modelo de seguridad, el modelo de desarrollo y la generación de riqueza. Ello demanda el planteamiento de políticas públicas más profundas y coordinadas. La superación del conflicto y la construcción de la paz exigen una mejor comprensión del conflicto y las dinámicas multicausales de la violencia común. Ni la paz se agota en la negociación de un DDR con las guerrillas, ni la seguridad se agota en su derrota militar.

## **2. Democracia y garantías de participación política**

El proceso de fortalecimiento del estado de la última década se ha dirigido fundamentalmente a la conquista o recuperación territorial. En este proceso, se ha producido un crecimiento de la Fuerza Pública sin precedentes, y una concentración del proceso de toma de decisiones en el gobierno nacional. Desde el punto de vista del proyecto democrático, estos dos elementos tienen como consecuencia la militarización de la autoridad estatal en detrimento del poder civil, el desvanecimiento del diseño institucional en cuanto a los mecanismos contramayoritarios de pesos y contrapesos incluidos en la Constitución de 1991, y la reversión del proceso de descentralización.

Por otra parte, el proyecto democrático colombiano, que se ha construido mediante la *acomodación* de élites profundamente divididas —liberales y conservadores en el Frente Nacional; bipartidismo y guerrillas, en especial el M-19 en la Constitución de 1991— para compartir el poder, se enfrenta en la actualidad a la existencia de una élite narcotraficante que no se ha integrado de manera legal al régimen político, pero

que sí controla porciones importantes del poder local, departamental y nacional, como lo ha demostrado el escándalo de la *parapolítica*.

La política de poder compartido es favorable, de acuerdo con la experiencia internacional, a la transición o consolidación democrática. No obstante, en el caso colombiano, la parcialidad de los procesos de acomodación se correlaciona no sólo con una igualmente parcial consolidación democrática, sino también con la permanencia y transformación del ejercicio de la política a través de las armas. En cuanto a la élite narcotraficante, su integración *de facto* a la política y la economía legales no ha implicado una la aceptación de las reglas del juego político democrático, a la vez que ha desafiado y continúa desafiando la política de reformas asociada a la construcción de una paz integral.

### **3. La tierra**

Han pasado veintiséis años desde la institucionalización del Pacto de Chicoral mediante la Ley 4ta de 1973. Esta ley frustró el último intento de Reforma Agraria en el país, planteando como alternativa la entrega de tierras más allá de la frontera agraria existente. Se dejaron intactos los latifundios, cuya escasa vocación productiva se ha orientado a la ganadería extensiva y, más recientemente, a la producción agroindustrial.

Pero este fracaso se dio en un momento en el que las contradicciones sociales podían delimitarse de manera relativamente clara: había una población rural sin derecho de propiedad de la tierra, en contraposición a una acumulación terrateniente improductiva. La situación fue agravándose, pues la ausencia de propiedad para los campesinos en muchos casos implicó el ejercicio de la violencia.

Ahora el problema de la tierra sigue existiendo, pero la solución no se agotaría en la titulación, con o sin acompañamiento estatal para promover su productividad y la comercialización de productos agrícolas. El reto no sólo es entregar algo a los desposeídos, sino también precisar la naturaleza y el alcance del uso del suelo. No sólo es escasa la tierra, sino que las apuestas en materia ambiental del país deberían establecer criterios sobre los cuales limitar el uso de la tierra con fines económicos. Más aún, la titulación no resuelve *per se* el dilema al que Colombia se enfrenta: lograr una paz social que incluya al campesinado históricamente excluido en lo socioeconómico y victimizado en lo humanitario, o casarse con un modelo de desarrollo agroindustrial, basado en la gran propiedad rural, que hace poco uso de mano de obra, y garantiza un nivel importante de *governabilidad*.

### **4. La crisis humanitaria y el desplazamiento**

## Diez propuestas para el debate presidencial

Los logros de la *pacificación militar* que se ha implementado en los últimos siete años pueden expresarse en términos de número de bajas, número de capturas y hasta en número de desmovilizaciones individuales, sobre todo cuando éstas se han producido por parte de mandos medios de la guerrilla. La capacidad operativa de estos grupos se redujo entre 2002 y 2008 en más del 50%, de acuerdo con el número de municipios. Al mismo tiempo, aunque es más difícil cuantificar la población expuesta a la violencia guerrillera, se puede estimar que dicha pacificación benefició al 70% de la población<sup>1</sup> que vive en los grandes centros urbanos y de producción. Asimismo, aunque hayan arrojado resultados más discutibles, los programas de erradicación de cultivos de uso ilícito y consolidación social del territorio pueden incluirse dentro de los esfuerzos más audaces del gobierno para ganar la guerra al “narcotráfico” y el “terrorismo”, más allá de lo militar.

Sin embargo, aparte del empeoramiento de los índices de seguridad urbana en el último año, uno de los elementos que más desvirtúan la pertinencia y efectividad de la política de seguridad es la continuidad de la crisis humanitaria. En efecto, si la paz significa seguridad, habría que preguntarse por el contenido concreto de esa seguridad: los 1.500 casos de ejecuciones extrajudiciales en proceso de investigación<sup>2</sup> y el drama de los más de 3.500.000 de desplazados reconocidos como tales por Acción Social<sup>3</sup> cuestionan el cumplimiento de los fines esenciales del estado, en particular los relativos a la convivencia pacífica, la vigencia de un orden justo, y la protección de “todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades”<sup>4</sup>.

Adicionalmente, hay una conexión perversa entre conflicto, desplazamiento y modelo de desarrollo que se traduce en 5.500.000 hectáreas despojadas a los habitantes del campo en diferentes zonas del país. Al mismo tiempo, la coincidencia geográfica entre zonas expulsoras de población y desarrollo de grandes proyectos productivos agroindustriales o de infraestructura permite inferir que a la tradicional violencia ligada a la pobreza se superpone una violencia asociada a la generación de riqueza en condiciones de gran inequidad social y con graves consecuencias humanitarias.

Algunas preguntas permanecen abiertas. Dado que la correlación señalada ocurre en diferentes temporalidades, surge la pregunta sobre el proceso social subyacente y los

---

<sup>1</sup> Datos del Observatorio del Conflicto Armado, Corporación Nuevo Arco Iris.

<sup>2</sup> Datos del Observatorio del Conflicto Armado, Corporación Nuevo Arco Iris.

<sup>3</sup> Datos suministrados por funcionarios de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en la Mesa 5 sobre desplazamiento de la iniciativa *El ABC de la Seguridad Democrática*.

<sup>4</sup> Constitución Política de Colombia, 1991. Artículo 2.

actores que se catalizan o se benefician de este modelo. Porque más allá de la coincidencia de intereses, deberían esclarecerse los roles de diferentes actores y sectores como los agentes de coerción legal e ilegal, las elites regionales vinculadas o no al narcotráfico, las empresas multinacionales, y la dirigencia nacional, regional y local.

Ahora bien, en cuanto a lo estrictamente asistencial, las deficiencias en el registro de desplazamientos por parte del estado colombiano dificulta la efectividad de la política de atención a la población desplazada. A su vez, el subregistro se justifica por la falta de pronunciamientos judiciales, mientras que las encuestas del CICR indican que el 47% de los desplazados no se registran (rechazos o gente que nunca se reportó). En el trasfondo de la discusión, los argumentos procedimentales priman sobre la realización sustancial de derechos, lo que contradice los postulados del *Estado de Derecho*.

A lo anterior se suman los obstáculos administrativos, entre ellos la falta de claridad en la distribución de responsabilidades entre las entidades territoriales frente a la restitución de derechos de educación, salud y vivienda. Tampoco hay decisiones de fondo que hagan operativas las políticas de atención formuladas, como en el caso de los subsidios de vivienda, que no se acompañan de oferta de vivienda de interés social y acceso al crédito. Los resultados de estas falencias se ponen de presente en los indicadores sociales de necesidades básicas insatisfechas y porcentaje de personas que se encuentran bajo la línea de pobreza y de miseria. En efecto, los desplazados son “los más vulnerables dentro de los vulnerables”<sup>5</sup>.

Finalmente, además de las fallas en lo asistencial, el acceso a la justicia y a la reparación es muy cuestionable. Por un lado, las víctimas de homicidios, desapariciones y desplazamientos son revictimizadas cuando denuncian los delitos de los que han sido víctimas o tratan de recuperar sus tierras. Por el otro, la reparación administrativa instrumentaliza la relación entre el estado y los ciudadanos víctimas, lo que además no implica la aceptación de la responsabilidad estatal en la garantía de los derechos humanos, sino un supuesto acto de “solidaridad”.

## **5. Institucionalidad local frente al conflicto**

Desde 1982 el estado se ha jugado su legitimidad frente a la guerrilla a través de la inversión social en las zonas de conflicto (diferentes variantes del PNR y Plan Colombia). Sin embargo, la naturaleza focalizada y asistencial de estas políticas y su

---

<sup>5</sup> Afirmación de Marco Romero, director de CODHES, en la Mesa 5 sobre desplazamiento de la iniciativa *El ABC de la Seguridad Democrática*.

inconexión con el modelo de desarrollo no soluciona el problema de la exclusión social y económica, mientras que por tratarse de políticas que se imponen desde el centro, sin consultar las realidades regionales y locales, se constituyen en una suerte de contrarreforma al proceso de descentralización.

En efecto, esta institucionalidad *ad hoc* impuesta desde el centro no sólo no es parte integral del modelo de desarrollo, sino tampoco de una política estatal de paz. Por el contrario, se trata de una inversión social clientelar, que instrumentaliza la relación entre ciudadanía y estado.

En el caso del Plan de Consolidación Nacional, la conquista de la lealtad al Estado se hace a través de la provisión de recursos y servicios. Sin embargo, las labores de inteligencia militar se despliegan en la prestación de los mismos. Al mismo tiempo, una población estigmatizada como guerrillera y colona —destructora del medio ambiente— es también instrumentalizada por el estado, lo que genera riesgos para su vida e integridad física: en la medida en que las relaciones población civil-estado están atravesadas por consideraciones estratégicas militares, no sólo es cuestionable la sostenibilidad del modelo de consolidación en el mediano y largo plazo por la falta de construcción de legitimidad, sino que además aumentan los riesgos en términos humanitarios en las zonas de consolidación y se incurre en la violación del Principio de Distinción del Derecho Internacional Humanitario.

Podría concluirse que esta institucionalidad *ad hoc* choca con los principios del Estado Social de Derecho, lo que se expresa en la vulneración de derechos fundamentales y en la ausencia de una política para garantizar una ciudadanía plena y la realización de derechos de manera integral y sostenible.

## **6. Sostenibilidad del Gasto en Seguridad y Defensa**

Hay crecientes resultados en la guerra, lo que, sin embargo, no se traduce en una disminución del gasto. Este elemento no sólo cuestiona la veracidad en el manejo de las cifras sobre los logros militares y de desmovilización, sino que genera una preocupación muy grande frente a la sostenibilidad del gasto en seguridad y defensa.

Las cifras están en disputa, pero es una realidad que tenemos un ejército tan grande como el de Brasil, con un tercio de su población. También es una realidad el significativo incremento en el gasto público en seguridad y defensa, cuyo presupuesto para 2010 es incluso superior al de educación. Pero no sólo importa la cantidad de dinero que se gasta, sino también su distribución. Es importante tener en cuenta que aparte de las implicaciones fiscales del régimen especial de las FFAA, la

profesionalización conduce a un mayor aumento del pasivo pensional que compromete las vigencias futuras.

A la vez, ha habido un cambio cualitativo en las acciones bélicas empleadas sobre todo por las FARC en la actualidad, pasando a estar menos dirigidas a la confrontación militar directa al enemigo, y más a causar heridas de gravedad que derivan en incapacidad. Esta transformación genera para el estado un costo económico muy alto, así como un impacto moral mayor en la Fuerza Pública. El caso de minas antipersonal es ilustrativo a este respecto.

Por último, la sostenibilidad del gasto en seguridad y defensa también se encuentra en riesgo por la mayor probabilidad de celebrar contratos en condiciones de desventaja para el estado, pues la menor cuantía del sector defensa es bastante elevada, lo que amplía el margen de maniobra para contratar sin necesidad de someterse a los procesos de licitación contemplados en la ley. Entonces, no sólo el estado se enfrenta a *un sindicato armado*<sup>6</sup>, sino un sindicato con una considerable autonomía en la ejecución presupuestal.

## **7. Verdad, Justicia y Reparación**

En el caso colombiano el tradicional dilema entre paz y justicia no aplica, pues no ha habido justicia, pero tampoco ha sido exitoso el proceso de desmovilización paramilitar. No sólo hay nuevos grupos, en mayor o menor medida ligados a los paramilitares de la generación anterior, sino que sus acciones llegaron a superar las de las FARC en 2009<sup>7</sup>. Es decir, el proceso de justicia y paz ofrecido a la sociedad colombiana no ha llevado ni a lo uno ni a lo otro.

En cuanto a la verdad, los hechos confesados en las versiones libres de justicia y paz superan incluso las estimaciones de las organizaciones de Derechos Humanos (21.000 asesinatos confesados vs. 8.000 asesinatos estimados). Por lo tanto, los avances en verdad deben reconocerse, al menos en términos cuantitativos. Asimismo, es importante lo evidente que se ha hecho la conexión entre paramilitarismo y narcotráfico, lo que implica un avance en el conocimiento y comprensión de la verdad por la sociedad colombiana.

Paradójicamente, develar este vínculo y la extradición de los jefes paramilitares por delitos de narcotráfico ha obstaculizado el conocimiento de la verdad, ya no referida a

---

<sup>6</sup> Afirmación de José Fernando Isaza, rector de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, en la Mesa 2 sobre costos presupuestales y económicos del conflicto de la iniciativa *El ABC de la Seguridad Democrática*.

<sup>7</sup> Datos del Observatorio del Conflicto Armado, Corporación Nuevo Arco Iris.

los crímenes individuales, sino a la responsabilidad de sectores políticos y económicos legales en los delitos cometidos por los paramilitares como actores ilegales.

En suma, los retos en verdad, justicia y reparación son muy grandes. Esta situación a su vez contrasta con un contexto internacional que aboga por una menor impunidad para los crímenes de guerra y los crímenes de *lesa* humanidad. En este contexto, el dilema entre paz y justicia tiende a ser más complejo, mientras que la voluntad política de quienes están en el gobierno, y las instituciones permanentes o temporales generan mucha credibilidad en futuros procesos adelantados por el estado.

## **8. Relaciones internacionales**

Uno de los puntos que contribuye a profundizar la complejidad del conflicto armado colombiano y sus posibilidades de resolución tiene que ver con las tensiones que se han generado con los vecinos en las zonas de frontera. Colombia ha llevado a cabo acciones agresivas que han tendido a deteriorar las relaciones con Venezuela y Ecuador principalmente, mientras que el clima de polarización ideológica entre estos países no parece propicio a la concertación y la diplomacia.

Más aún, en lo internacional también juega el modelo de seguridad que desconoce internamente la existencia del conflicto, pero despliega toda su agenda exterior a partir de la centralidad de este tema. En efecto, la agenda interna copa todos los espacios de la agenda pública, alimentándose incluso de la inestabilidad de las relaciones con los países vecinos.

En el nivel político, Colombia no sólo se ha aislado del diálogo suramericano, sino que ha chocado de manera importante con Venezuela y Ecuador en lo militar. Esta situación podrá exacerbarse de manera impredecible debido al reciente acuerdo militar entre Colombia y EEUU, más cuando los mecanismos multilaterales americanos, sean tradicionales o nuevos, no tienen la capacidad o interés para mantener la paz regional.

En cuanto a lo económico, la apuesta por una inserción de Colombia a la economía mundial, y especialmente a la economía norteamericana vía TLC, ha venido reemplazando los procesos de integración andina y suramericana en la lista de prioridades del país, lo que repercutirá sobre la composición de las exportaciones colombianas, en detrimento de las que contienen mayor valor agregado. Esta transformación sería compatible con un modelo de desarrollo agro-exportador y minero, con potenciales daños al medio ambiente y agudización del conflicto social y armado.

## **9. Narcotráfico y coca**

Es evidente que el Plan Colombia ha arrojado resultados en su componente contrainsurgente, pero no en la lucha anti-drogas. La relación costo-beneficio de la política de erradicación de cultivos de uso ilícito es demasiado desproporcionada. Se requiere fumigar cuatro hectáreas para erradicar una; mientras que la erradicación manual es más efectiva, pero sujeta a la contra-táctica de las minas antipersonal, que eleva los costos para el Estado. En cuanto a la relación costo-beneficio, se requeriría un incremento de 300% en la ayuda de EEUU para la lucha contra las drogas a fin de reducir en un 15% la cantidad de droga en el mercado en los países consumidores. Más aún, los niveles actuales de inversión son superiores a lo que se requeriría para comprar directamente la producción a la población campesina cocalera<sup>8</sup>.

Es importante mencionar que hay dudas sobre el manejo de las cifras en cuanto a los resultados de la política antidrogas. Por lo demás, a pesar de que se muestran logros parciales, las metas en términos del número de hectáreas erradicadas son compatibles con la permanencia del negocio e incluso con la estabilidad del precio de la cocaína en EEUU.

Finalmente, es necesario evaluar los costos humanitarios y sociales de la política de erradicación, pues en algunas zonas del país pareciera haber, en lugar de una política de “sustitución de cultivos”, una “sustitución de población”, que nuevamente favorece la concentración de la tierra y profundiza los riesgos ambientales.

## **10. Cultura política y opinión pública**

Algunos hablan de una crisis de civilización en Colombia, planteando la pérdida de vigencia de postulados occidentales como los DDHH y la democracia liberal. Una gran parte de la población no se encuentra en disposición de reconciliarse<sup>9</sup>. Todo lo que hable de paz suena a Caguán y a FARC. Además hay una intolerancia profunda, expresada en cosas elementales, como la reacción a la prometedora postulación de Piedad Córdoba al Nobel de Paz, y otras no tan elementales como la creciente violencia común.

Esto a su vez se expresa en la ausencia del tema de paz en las campañas presidenciales, precisamente cuando parece más necesario tener una política integral

---

<sup>8</sup> Conclusiones de la investigación del Daniel Mejía presentadas en la Mesa 8 sobre narcotráfico de la iniciativa *El ABC de la Seguridad Democrática*.

<sup>9</sup> Fundación Social, 2009. *Los Retos de la Justicia Transicional en Colombia: Percepciones, Opiniones y Experiencias 2008*.

## **Diez propuestas para el debate presidencial**

y clara que haga frente a la situación de conflicto armado e incremento de las violencias de todo tipo tanto en el campo como en las ciudades.