

Cien días vistos por CINEP (no. 87 feb-mayo 2016)	Titulo
Guerrero Guevara, Luis Guillermo - Autor/a; Hernández Barreto, Camilo Andrés - Autor/a; Romero Narváez, Diana Margarita - Autor/a; Medina, Javier Lautaro - Autor/a; Restrepo Rodríguez, Ana María - Autor/a; Medina, Gissell - Autor/a; Muñoz, María del Carmen - Autor/a; Archila, Mauricio - Autor/a;	Autor(es)
Bogotá	Lugar
CINEP/PPP	Editorial/Editor
2016	Fecha
	Colección
Protesta social; Conflicto armado interno; Violencia; Paz; Acuerdos de paz; ZIDRES, Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social; Participación ciudadana; Investigación social; Colombia; Medellín;	Temas
Revista	Tipo de documento
* <a href="http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20160930112717/20160503.ciendias87.pdf">http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20160930112717/20160503.ciendias87.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences





# Cien días<sup>87</sup>

VISTOS POR CINEP/PPP

## Ciudadanía activa: Paz en construcción



## Contenido

### Editorial

“Adiós a las armas”. ¿Se puede hacer una política sin la mediación de la violencia en Colombia? ..... 3

Por: Luis Guillermo Guerrero Guevara.

### Conflicto y paz

El delito político en el marco del proceso de paz con las FARC-EP ..... 7

Por: Camilo A. Hernández Barreto.

La crisis del Sistema Penal y Carcelario en Colombia, un reto para el posconflicto ... 11

Por: Diana Margarita Romero Narváez.

### Desarrollo

Zidres: porfía y resistencia ..... 16

Por: Javier Lautaro Medina.

### Movimientos sociales

Participación ciudadana en Medellín: la “co-creación” de un Plan de Desarrollo sin organizaciones sociales ..... 20

Por: Ana María Restrepo Rodríguez.

Negar la protesta social ya no es una opción. Panorama de la movilización social en el primer trimestre de 2016 ..... 16

Por: Gissell Medina.

### Frontera

La encrucijada de la Asamblea Nacional en Venezuela ..... 29

Por: María del Carmen Muñoz.

### Investigación

¿Qué pasa con la investigación (social) en el país? ..... 32

Por: Mauricio Archila Neira.

### Director

Alejandro Angulo Novoa, S.J.

### Comité Editorial

Luis Guillermo Guerrero Guevara

Martha Cecilia García

Sergio Andrés Coronado

Fernando Sarmiento

William Roza

Gissell Medina

Margareth Figueroa

Mónica Osorio Aguiar

Liliana Munera

### Colaboran en este número

Luis Guillermo Guerrero Guevara

Camilo A. Hernández Barreto

Diana Margarita Romero Narváez

Javier Lautaro Medina

Ana María Restrepo Rodríguez

Gissell Medina

María del Carmen Muñoz

Mauricio Archila Neira

### Equipo Editorial

Mónica Osorio Aguiar

Alejandro Angulo Novoa, S.J.

### Diseño y edición fotográfica

Mónica Osorio Aguiar

Impresol Ediciones Ltda.

### Portada

Impresol Ediciones Ltda.

### Diagramación

Impresol Ediciones Ltda.

www.impresoediciones.com



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

#### Formulario de inscripción revista Cien Días

• Nombres y apellidos\*

• Correo electrónico\*

\*Campos obligatorios

**Enviar**

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

Carrera 5 No. 33B-02

Tel: 2456181

www.cinep.org.co

comunicaciones@cinep.org.co

Bogotá D.C., Colombia

Febrero – mayo de 2016

ISSN: 0121-3385

# Editorial

## Adiós a las armas

### ¿Se puede hacer una política sin la mediación de la violencia en Colombia?

Por: Luis Guillermo Guerrero Guevara\*

“Adiós a las armas” es una novela del escritor y periodista estadounidense Ernest Hemingway, publicada en el año 1929, y que recoge las duras experiencias de guerra de un soldado norteamericano que combatió al lado del ejército italiano en la Primera Guerra Mundial. Traer el título de la novela de Hemingway nos sirve hoy en Colombia, para mirarnos en el espejo de la guerra y discernir sobre por qué la condición humana se entrega a una profunda decadencia cuando decide tomar el camino de la violencia, pretendiendo que por esta vía se puede llegar a la solución de problemas y contradicciones políticas, económicas y culturales entre sectores y actores opuestos de una sociedad. Pero la novela también presenta una antítesis esperanzadora: la emergencia del amor humano y la propuesta antibelicista para buscar la felicidad personal y colectiva, en medio de la oposición entre el odio y el amor, entre la guerra y la paz. En esta travesía hemos vivido por cerca de seis décadas en el país.

Hoy en Colombia, al practicar y no solo decir: “Adiós a las armas”, le llegó su oportunidad. El recurso de las armas

para imponer las ideas y las decisiones es una mediación que se está quedando sin argumento; a pesar de que las extremas de derecha y de izquierda siguen atrincheradas en el dogma de la guerra como medio para hacer la política y generar las decisiones económicas y sociales que quieren implantar. Por tal motivo, todo acto o proceso de diálogo entre posiciones contrarias les genera desconfianza; en esta lógica, el diálogo es signo de debilidad, de abandonar la fuerza y de mostrar fragilidad e inseguridad.

Pero practicar el “Adiós a las armas” no será una tarea fácil en el contexto de la tradición y la cultura política colombiana. La historia vivida es nefasta: más de seis millones de víctimas y desplazados forzados, ocho millones de hectáreas despojadas a las comunidades campesinas, indígenas, afrodescendientes y al Estado mismo, en diversas regiones del país; entre doscientas y trescientas mil personas asesinadas y desaparecidas; las cifras son muy difíciles de establecer, pues parte de la estrategia es borrar y no dejar rastros de semejantes crímenes.

“No habíamos visto nada sagrado, y lo que llamaban glorioso no tenía gloria, y los sacrificios recordaban los mataderos de Chicago, con la diferencia de que la carne solo servía para ser enterrada”

Ernest Hemingway. *Adiós a las armas*.

Lo que está patente es que hemos manejado los conflictos inevitables en la construcción de sociedad y Estado para destruirnos a nosotros mismos y al Estado. En vez de haber hecho de los conflictos el campo de la responsabilidad y el respeto para resolver las discrepancias y construir juntos una sociedad justa e incluyente. (De Roux, 2016b, párr. 3).

La tarea pasa por eliminar las armas de la política y no por excluir o eliminar al contrario del debate político. Pero, igualmente, es ineludible que la sociedad en su conjunto rescate el pacto constitucional que en 1991 ratificó, de manera clara, que el monopolio de las armas está en manos del Estado; y que este ordene a su vez al poder ejecutivo tener el control de las Fuerzas Armadas

“

El recurso de las armas para imponer las ideas y las decisiones es una mediación que se está quedando sin argumento.

”

de la Policía para que cumplan, de manera íntegra y responsable, en orden a la función que les corresponde, según la Constitución Nacional, que en su Artículo 217 dice:

La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. (ANCC, 1991, Art. 217).

Y en su Artículo 218 define a la Policía Nacional como:

[...] un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. (ANCC, 1991, Art. 218).

En consecuencia, el espíritu de la Constituyente de 1991 estuvo determinado por la voluntad de reafirmar el monopolio de las armas bajo el control del Estado social y de derecho (ANCC, 1991, Art. 1) y en el marco de la responsabilidad y funciones de las Fuerzas Armadas. En lo que tiene que ver con la Policía, la Constitución busca reorientar esta institución del Estado a los cauces de la civilidad y apoyo a la vida cotidiana del ciudadano. Esta tarea que los colombianos nos prometimos realizar hace 25 años es una deuda y una tarea no cumplida. El conflicto armado que se quiere desactivar con la firma entre el Gobierno Santos y las FARC en La Habana, y con los diálogos del Gobierno con el Ejército de Liberación Nacional, es una oportunidad para que vayamos dando pasos reales en esta dirección. Falta ver también, para que el monopolio de las armas sea una realidad, que se desactiven de manera concreta los clanes y grupos “paramilitares” y su connivencia con unidades de las Fuerzas Armadas. Según los informes sobre violación de derechos humanos y derecho internacional humanitario (DIH)

del CINEP y de otras entidades que estudian el fenómeno en el país, durante el año 2015, estos grupos, junto con las Fuerzas Armadas y de Policía, fueron los más activos en violar los Derechos Humanos y el DIH en el país (CINEP/PPP, 2016).



**La tarea pasa por eliminar las armas de la política y no por excluir o eliminar al contrario del debate político.**



Ahora bien, el “adiós a las armas” no es un acto, es un proceso. Y en este transcurso se presentarán todo tipo de presiones, tensiones y obstáculos, desde los intereses de los sectores que están a favor y de los que están en contra de privilegiar las armas. Vamos a necesitar de una alta seriedad y creatividad, tanto del Estado como de la ciudadanía, para anteponer los acuerdos definidos y refrendados por el pueblo soberano, sobre la tendencia de quienes ven en la aplicación de los acuerdos la entrega del poder a los grupos insurgentes.

Sin duda, en este proceso de prescindir de las armas para la resolución de los conflictos políticos del país, los resultados de los acuerdos sobre el segundo punto de la agenda de las FARC (“Participación política: apertura democrática para construir la paz”) y posiblemente los contenidos de los acuerdos de los puntos dos y tres de la agenda del ELN (“Democracia para la paz” y “Transformaciones para la paz”), se convertirán, en su momento, y luego



**Para que el monopolio de las armas sea una realidad, falta ver que se desactiven de manera concreta los clanes y grupos “paramilitares” y su connivencia con unidades de las Fuerzas Armadas.**



de la refrendación ciudadana, en el escenario real para que en Colombia sea posible entrar en la construcción de un complejo y esperanzador proceso de hacer política, entre fuerzas contrarias, sin la mediación de las armas.

Por el momento, solo se pueden considerar y destacar algunos puntos incluidos en el acuerdo borrador de La Habana sobre el tema de Participación Política, expuesto a la opinión pública el 6 de noviembre de 2013 (Mesa de conversaciones, 2013), con la intención de vislumbrar de qué forma se está pensando y qué condiciones se van acotando y priorizando para generar los espacios, estrategias y mecanismos de la acción política sin armas en el país.

En primer lugar, el borrador propone como prioridad la condición de la “apertura democrática para construir la paz” y se amplía en la importancia de “abrir el campo político, de ampliar y cualificar la democracia”, lo que se plasma en proponer la “apertura para que surjan nuevas fuerzas políticas”, y así, “fortalecer el pluralismo para la construcción y consolidación de la paz”. Sobre esta dinámica se desea, como aspiración ideal y deber ser, la “participación de toda la sociedad colombiana en la construcción de la paz con justicia social y la reconciliación”.

En segundo lugar, se desataca la idea del “fortalecimiento de organizaciones y movimientos sociales y el robustecimiento de espacios de participación para que esta tenga incidencia y sea efectiva”. “El ejercicio de la política no está ni se debe limitar a la participación en el sistema político electoral, por esto es necesaria la oposición y las formas de acción de organizaciones y movimientos sociales y populares”. Para las organizaciones y movimientos sociales y populares, es necesario “garantizar el pleno ejercicio de derechos y libertades”, incluyendo el de hacer oposición y promover y facilitar los espacios para que tramiten sus demandas. Para esto, el Gobierno Nacional elaborará un “proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana que deberá discutirse en un espacio de participación de carácter nacional [...], garanti-

zando una representación pluralista y equilibrada”.

Una tercera pista que nos da el borrador tiene que ver con la generación de una nueva práctica de la participación ciudadana, lo que significa derrotar una de las tradiciones más arraigadas en las costumbres y repertorios políticos del país: las relaciones clientelares y la corrupción pública privada que muchas de las élites regionales y nacionales tienen por estrategia predilecta para su accionar político. Teniendo en cuenta que la participación, la veeduría y el control por parte de los ciudadanos son esenciales, se acuerda una serie de medidas para promover y fortalecer el control por parte de los ciudadanos sobre la gestión pública. Se establece en los borradores:

Hacer una revisión integral y participativa del sistema de participación en los procesos de planeación; fortalecer los diseños institucionales y la metodología con el fin de facilitar la participación ciudadana y asegurar su efectividad en la formulación de políticas públicas sociales como salud, educación, lucha contra la pobreza y la desigualdad, medio ambiente y cultura; y fortalecer la construcción de presupuestos participativos en el nivel local y regional. (Mesa de conversaciones, 2013).

Todo esto obliga a una nueva arquitectura de la institucionalidad pública, pero también a una nueva forma de ser ciudadanía activa, lo que exige a las organizaciones, partidos políticos e instituciones sociales, la generación de nuevas capacidades y valores cívicos.

En este sentido, se trata de ser ciudadanos organizados desde un esfuerzo civil de gobernanza, ampliando la base social y la democracia para la participación política, con principios de pluralidad, equidad, solidaridad, transparencia, confianza y ética pública. Ciudadanía empoderada que busca participar en un diálogo simétrico entre diversos sectores, generando confluencia para provocar una nueva institucionalidad social y pública (González, F., 2015), basada en la riqueza de las dife-

“

Es importante, en estos momentos del proceso, sacar a la luz y denunciar la estrategia de persecución que están viviendo los miembros de estos movimientos políticos legales.

”

rencias y de las alianzas público privadas y público sociales, sobre una visión convergente e incluyente de desarrollo y paz territorial. Una ciudadanía activa con un propósito colectivo y una visión de futuro compartido para los territorios y la nación, que permita articular agendas, procesos e intereses, que den lugar a la formulación de proyectos estratégicos para los territorios, y logre que estos sean incluidos en los programas de gobierno, en los planes de desarrollo y de ordenamiento, y asignación de recursos.

En un cuarto aspecto, el borrador propone que los “medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales” deben contribuir a “la participación ciudadana, a la promoción de los valores cívicos de la inclusión política, a visibilizar las identidades étnicas y culturales, a generar la integración nacional y en general al fortalecimiento de la democracia” (Pág. 10). Este es un punto clave en la generación de nuevos imaginarios y de construcción de opinión pública responsable, crítica y constructiva para la construcción de paz. Sabemos que los medios de comunicación son un poder más en la sociedad y que en Colombia están atados al poder del capital económico, no tienen independencia ni libertad y constituyen la expresión de unos intereses privados que han hecho daño y que tienen una deuda alta con el país.

Finalmente, el borrador del acuerdo sobre participación política de La Habana, destaca un quinto punto que enfatiza sobre los “derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general”; pero, de manera especial, para los partidos y movi-

mientos políticos declarados en oposición o que surjan de este proceso de diálogo. El documento aclara que “las garantías deberán estar consignadas en un Estatuto”, el cual debe ser definido por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, por agrupaciones de oposición acordadas por las partes y por el Gobierno. En este proceso, el Gobierno nacional se compromete a elaborar un proyecto de ley sobre el tema, con el acompañamiento de la comisión de partidos y movimientos políticos.

Este Estatuto debe a su vez llevar a la creación de un “Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política”, que se aterriza en un “marco de garantías de los derechos y libertades y busca asegurar la promoción y protección de la persona, el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión”. Todo esto tiene también como finalidad mayor, contribuir a crear una cultura de reconocimiento, respeto y convivencia, que dignifique la acción política y brinde protección y confianza, tanto para los dirigentes como para las organizaciones y partidos, con el fin de quitarle espacio y excluir del campo de la política a cualquier forma de estigmatización, persecución o eliminación de dirigentes por motivo de sus actividades políticas, de libre opinión o de oposición.

En lo que respecta a las garantías específicas para el nuevo movimiento que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, dice el borrador, “hemos acordado discutir este tema como parte del punto 3 de la Agenda del Acuerdo General, Fin del Conflicto” (Mesa de conversaciones, 2013).

Si bien la firma e implementación del “Acuerdo Final” entre el Gobierno y las FARC, en el punto de “Participación Política”, quiere contribuir a la ampliación y profundización de la democracia, lo que implicará la dejación de las armas, la proscripción de la violencia como método de acción política para todos los colombianos y las plenas garantías para quienes participan en política, en este momento existe una gran preocupación por el

accionar amenazante y de control de territorios por parte de grupos paramilitares en varias regiones y ciudades del país como Córdoba, Chocó, Caquetá, Cauca, Antioquia, Santander, Medellín y Bogotá D.C.

Este contexto muestra que si la firma de la paz está cerca, las garantías para la participación política segura y sin riesgos, de las nuevas fuerzas políticas, como la Marcha Patriótica o el Congreso de los Pueblos, y de las nuevas que pudieran surgir de los acuerdos de las FARC y del ELN, todavía no están listas, lo que puede generar con las FARC atrasos en la firma o llevar a una crisis en la recta final de la misma. Y, por el lado del ELN, puede crear un factor de desconfianza y mayor complejidad en el diálogo.

Por eso, es importante, en estos momentos del proceso, sacar a la luz y denunciar la estrategia de persecución que están viviendo los miembros de estos movimientos políticos legales. Para el caso de la Marcha Patriótica, desde su fundación en el año 2010 hasta la fecha, se ha denunciado el asesinato de más de cien personas de su movimiento; su presunto mayor enemigo es el paramilitarismo. Esta situación ya la vivió el país, con una fuerza inusitada, desde mediados de los años 80 hasta entrada la primera década del presente siglo. Etapa histórica en la que se dio, entre otros hechos de persecución a los movimientos sociales populares, el exterminio del partido político Unión Patriótica (UP),



**Este Estatuto debe a su vez llevar a la creación de un “Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política”, que se aterriza en un “marco de garantías de los derechos y libertades.**



en el que fueron asesinados más de tres mil dirigentes y militantes de base; asesinados dos candidatos a la presidencia de la república, siete congresistas, trece diputados, once alcaldes y sesenta y nueve concejales. La UP sufrió más de 20 atentados a sus sedes políticas y presiones a la libertad de prensa (Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, 2005).

La Marcha Patriótica es un movimiento civil democrático de izquierda, en movilización y debate público. Propio para una Colombia del posconflicto armado, donde puedan convivir las posiciones políticas de derecha, de centro y de izquierda. Sus líderes son mayoritariamente campesinos que sobrevivieron en organizaciones rurales al holocausto de la Unión Patriótica. Muchos llevan la memoria de sus familiares asesinados y tienen el coraje de los acrisolados en la resistencia civil. Han optado por la paz como se viene dando, y apoyan los diálogos [...]. Son significativos en este momento, porque constituyen una verdadera organización way out (camino de salida) que enseña una forma práctica de hacer política a los que dejen las armas, ofreci-

da desde los civiles. Sus posiciones y métodos están para ser discutidos, pero tenemos la obligación de hacer respetar lo sagrado de sus vidas, si realmente tenemos dignidad en este país. (De Roux, 2016a, párr. 4).

Si frente a este fenómeno que en este momento ya empezó a sentirse en varias regiones del país y ya está tocando fondo, el Estado no actúa con seriedad y eficiencia, y la ciudadanía no sale de su indiferencia y por lo menos trata de informarse de lo que realmente está sucediendo, la credibilidad de la paz estará golpeada de manera sensible y las posibilidades de decirle “adiós a las armas” quedarán nuevamente atrapadas, como cantaba Mercedes Sosa, en manos del monstruo grande que pisa fuerte: la guerra.

La declaración final opta por la no violencia, se entienden por ello los métodos proactivos para transformar los conflictos en construcción social, como lo son la búsqueda de la verdad, las marchas, las mesas de concertación, la justicia restaurativa, la desobediencia civil, la no colaboración, el debate político y social, etc. Colombia tiene muchos ejemplos de no violencia: la guardia indígena, las movilizaciones sociales, los trabajadores de Derechos Humanos y defensa del territorio, las comunidades de paz, los Programas de Desarrollo y Paz, la Ruta de Mujeres por la Paz, “Educación para la reconciliación”, etc. **G**

### \*Luis Guillermo Guerrero Guevara

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

### Referencias

- 1 ANCC [Asamblea Nacional Constituyente Colombia]. (1991). Constitución Política de Colombia 1991. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- 2 CINEP/PPP. (21 de abril de 2016). En riesgo los defensores de DD.HH. en Colombia. Paramilitarismo la mayor amenaza. CINEP/PPP. Recuperado de <http://cinep.org.co/Home2/component/k2/item/212-en-riesgo-los-defensores-de-dd-hh-en-colombia-paramilitarismo-la-mayor-amenaza.html>
- 3 Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. (10 de junio de 2005). Genocidio de la Unión Patriótica, 20 años de impunidad. Recuperado de <http://justiciaypazcolombia.com/GENOCIDIO-DE-LA-UNION-PATRIOTICA>
- 4 De Roux, F. (6 de abril de 2016a). Atajar el terror. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/atajar-el-terror-francisco-de-roux-columnista-el-tiempo/16556768>
- 5 De Roux, F. (20 de abril de 2016b). Conflictos sin sangre. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/conflictos-sin-sangre-francisco-de-roux-columna-el-tiempo/16568991>
- 6 Mesa de conversaciones. (6 de noviembre de 2013). Borrador conjunto. Participación política: apertura democrática para construir la paz. Recuperado de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/2do-informe-conjunto-punto-nro-2-de-la-agendamesa-de-conversaciones>

# El delito político en el marco del proceso de paz con las FARC-EP

El objetivo de este escrito es señalar algunas tensiones políticas que se deben tener en cuenta para entender el papel que la figura del delito político juega en el marco del proceso de paz con las FARC-EP y en el que se inicia con el ELN. La criminalización de la protesta social y el fortalecimiento del fuero militar son dos fuerzas que dificultan el uso del delito político para facilitar la transición de la guerrilla a una fuerza política.

Por: **Camilo A. Hernández Barreto\***

El delito político es una figura jurídico-política utilizada históricamente para finalizar las guerras en Colombia. El delito político tiene sus raíces en el liberalismo, pues reivindica la rebelión como derecho y le da un tratamiento político-militar. En ese sentido, privilegia la paz sobre la justicia, la negociación con el enemigo y la posibilidad de otorgar beneficios como la amnistía y la no extradición. Estas, junto a la restauración de los derechos políticos, son algunas de sus características (Orozco, 2006, p. 29).

Lo anterior llevaría a suponer, que en el marco del actual proceso de diálogo que adelanta el Gobierno Santos con las FARC-EP, estos beneficios jurídicos y políticos (amnistía, no extradición y restauración de derechos políticos) serán concedidos a la guerrilla indiscriminadamente y bajo el argumento de privilegiar la paz sobre la justicia. Sin embargo, esto no es tan sencillo por dos razones: la primera, porque desde los años ochenta el delito político ha

sido progresivamente desplazado por la figura del terrorismo (delito común que no tiene perdones judiciales), y la segunda, porque desde mediados de los años noventa la legislación internacional relacionada ha ganado más espacio dentro de nuestro ordenamiento jurídico<sup>1</sup>. Recientemente, esta tendencia se ha fortalecido también con la introducción de mecanismos de justicia transicional aplicados en el marco del proceso de negociación con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), supuestamente, privilegiando la justicia por encima de la paz.

El asunto central es que la aplicación efectiva de esta figura jurídico-política no recae solo en un procedimiento de reglamentación jurídica, sino que también depende de coyunturas políticas que en ocasiones han facilitado que el Estado dé un tratamiento político-militar a la protesta social. No hay que perder de vista que la criminalización de la protesta social se da de muchas maneras por lo que instrumentalizar el delito político o el terrorismo para hacerlo es solo una de ellas<sup>2</sup>.

Otra tensión importante que se da en el marco de la negociación ocurre en torno a la impunidad, pues al tiempo que

el Estado busca aplicar penas severas para la guerrilla, busca reducirlas para los crímenes cometidos por las fuerzas militares mediante el fortalecimiento del fuero militar.

## Hacia la sustitución del delito político por el terrorismo

Durante la década de los noventa, el delito político fue vaciado de contenido al reducir el tipo de delitos que se consideraban conexos a este. Tensiones políticas transformaron esta figura al punto que muchos la consideraron anacrónica. Aun así, no pudo ser eliminado de la normatividad penal porque este fue instrumentalizado para la criminalización de la protesta social, a la vez que se estimaba que podría ser utilizado como incentivo para negociar en el futuro la incorporación al régimen político de las guerrillas (FARC-EP y ELN), que continuaron en guerra contra el Estado<sup>3</sup>.

De esta manera, con el aumento de los secuestros, se prohibió considerar a

“

El delito político tiene sus raíces en el liberalismo, pues reivindica la rebelión como derecho y le da un tratamiento político-militar.

”



En la negociación actual entre el Gobierno nacional y las FARC-EP el delito político volvió a ser tema de debate nacional.

este delito como conexo al delito político por medio de la “ley antisequestro” de 1993. Sin embargo, hacia finales de la misma década se derogó un artículo de dicha ley que prohibía la concesión de amnistías e indultos con el objetivo de poder negociar con las FARC-EP, reconociéndolos como delincuentes políticos<sup>4</sup>. Paralelamente, la sustitución del delito político por el delito de terrorismo siguió su marcha, pues en el juzgamiento de personas vinculadas con las guerrillas se volvió más común utilizar ambas figuras al mismo tiempo. El peso que una u otra tenía en una investigación judicial no solo dependió de las indagaciones para definir qué tipo de delito se cometía, también dependió de coyunturas políticas que llevaron a que los jueces se inclinaran más por una de las dos. Incluso, la utilización de estas figuras jurídicas llegó a funcionar como instrumento para criminalizar la protesta social, mediante la judicialización de líderes sociales<sup>5</sup>.

Durante el proceso de paz con las FARC-EP, desarrollado en San Vicente del Cagúan, esta figura fue importante en las discusiones sobre si se reconocía o no el estatus de beligerancia a esta guerrilla. Este grupo buscaba que

“

Con el aumento de los secuestros, se prohibió considerar a este delito como conexo al delito político por medio de la “ley antisequestro” de 1993.

”

la comunidad internacional reconociera dicho estatus basándose en el Protocolo II de 1977, pero fracasó debido a que era innegable que el grupo continuaba secuestrado civiles por fuera del contexto de la guerra, práctica mejor conocida como “pesca milagrosa” (Pizarro-Leongómez, 2011).

Luego, durante el proceso que adelantó el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006) con las AUC, este debate volvió a surgir. Primero, el Gobierno propuso abolir definitivamente del Código Penal el delito político argumentando exageradamente que su existencia era un incentivo para el terrorismo. Sin embargo, para poder acordar la desmovilización de los grupos paramilitares, agremiados en las AUC, modificó la legislación para declarar a estos como delincuentes políti-

cos, por medio de la figura de la sedición. Lo anterior quedó pactado en la Ley de Justicia y Paz, pero no fue aceptado por la Corte Suprema de Justicia (2007), que básicamente declaró que este delito solo se comete cuando la intención es atacar al Estado y no defenderlo (Corte Suprema de Justicia, 2007)<sup>6</sup>.

Mediante esta sentencia, la Corte Suprema de Justicia (2007) permitió que el delito político sobreviviera, pero dejó en una especie de limbo jurídico el proceso de sometimiento a la justicia de esa agrupación, lo cual ha contribuido a que no se conozca toda la verdad sobre los crímenes cometidos por el paramilitarismo.

### **Delito político y la criminalización de la protesta social**

Para el actual proceso de paz con las FARC-EP, nuevamente el Gobierno utiliza la figura del delito político, para promover la negociación con esta guerrilla. Sin embargo, las condiciones para hacerlo son muy distintas a las del proceso de San Vicente del Cagúan (1999-2002), momento en el cual el poderío militar de esta guerrilla era mayor que en la actualidad. Por eso, el acuerdo

sobre justicia hecho entre el gobierno Santos y esta guerrilla, el pasado 23 de septiembre de 2015, permite ver que este tema para las FARC-EP ya no lleva implícito un reconocimiento de beligerancia y que, de manera más pragmática, han optado por buscar caminos que faciliten la dejación de armas a cambio de la restauración de sus derechos políticos, mediante “la transformación de las FARC-EP en un movimiento político legal” (Mesa de Conversaciones, 2015, n. 10). De ahí que estén dispuestas a ser juzgadas en un marco de jurisdicciones especiales de paz y no bajo el Marco Jurídico para la Paz (2012) promovido por el Gobierno.

Algo que seguramente facilitará este proceso es el apoyo de la comunidad internacional, pero no será un proceso sencillo pues en la actualidad el peso de la Corte Penal Internacional es mayor que en el pasado, por lo cual, el tema de la justicia y la reparación a las víctimas es el eje central bajo el cual se articula el acuerdo. Este es el mayor reto para la jurisdicción especial.

### **Delito político y fuero militar: ¿obstáculo para superar la impunidad?**

Desde 2011, un acelerado maratón de reformas legislativas ha sido promovido por el Gobierno Santos. Acertadamente, Novoa (2012) califica esto como la “sexta locomotora” del Gobierno, porque estas reformas (marco jurídico para la paz, reforma a la justicia y al fuero penal militar) apuntan a generar nuevos arreglos institucionales para garantizar beneficios y procedimientos penales para “sujetos justiciables”; inmunidades para funcionarios públicos (civiles y militares); y, poco avanzan en el reconocimiento de derechos para ciudadanos y para las víctimas.

Más que en cualquier otro intento de negociación previo con las guerrillas, en el actual proceso con las FARC-EP el tema de la impunidad ha sido central y, por ende, es el más difícil de los obstáculos a superar. Es cierto que no todos los delitos cometidos por la guerrilla pueden catalogarse como delitos políticos, como también es cierto que



Figura 1. Justicia transicional. Tomado de “Justicia transicional”, por Matador, s.f.

las fuerzas militares han cometido delitos, que con el fortalecimiento del fuero penal militar, pueden quedar excluidos de sanciones penales. Por eso, algunos consideran que en la mesa de negociación se está cocinando un acuerdo para la impunidad. En 2014, en audiencia pública, se discutieron diversas posiciones frente al Marco Jurídico para la Paz. Allí quedó en evidencia la percepción de que se busca tramitar por igual crímenes cometidos por guerrilleros y militares, e incluso, esto abría la posibilidad para que exparamilitares pudieran participar en política en un marco de justicia transicional que tendría como exigencia no haber cometido delitos de lesa humanidad y genocidio, y confesar y reparar a las víctimas (“Delito político y”, 2014).

Finalmente, más allá de lo que se acuerde con las guerrillas, es importante que el Estado no permita que los gobiernos de turno continúen inscribiendo la protesta social dentro de marcos político-militares, como sucedió durante el Paro Nacional Agrario en 2013. Por esa razón, es importante reglamentar los criterios que definen al delito político no solo en el marco de una justicia transicional, sino en el derecho penal ordina-

rio. Una guía para hacerlo se encuentra en la Sentencia C-577 de 2014, que retoma criterios como: finalidad, conexidad y proporcionalidad (Zuleta, 2015).

“ Es necesario diferenciar el delito político y el terrorismo, y reconocer que el primero es también un derecho, el derecho a la rebelión, como lo resalta el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. ”

En ese sentido, es necesario diferenciar el delito político y el terrorismo, y reconocer que el primero es también un derecho, el derecho a la rebelión, como lo resalta el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión” (ONU, 1948, Preámbulo, párr. 3). Igualmente sucede con el fuero militar, que no debe ser ampliado bajo la excusa del proceso de paz, sino que debe ser reglamentado ade-

cuadramente de acuerdo a los principios básicos del DIH. Lo anterior es solo un paso necesario para garantizar la efectiva participación política de las FARC-EP y la democratización del país; implica también entender que una parte de la historia de la violencia y el conflicto pasan por la negación de estos derechos políticos y que restablecerlos no debe ser sinónimo de impunidad, sino una oportunidad más que permita generar escenarios reales de reparación y reconciliación en el país. ☐



**\*Camilo A. Hernández Barreto**

Investigador del CINEP/Programa por la Paz. Equipo Iniciativas de paz.

## Notas

- 1 Primero, el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra que fue adoptado en la legislación colombiana mediante la Ley 171 de 1994 y ratificado por la Corte Constitucional (Sentencia C-225) en 1995. Mientras que el Estatuto de Roma fue ratificado en 2002 por Colombia, pero con una reserva de siete años para que la Corte Penal Internacional pudiera investigar crímenes de guerra e internacionales. Dicho plazo se venció en 2009. Sobre las implicaciones de lo anterior, ver Hernández (2009).
- 2 Dos vías para entender la manera como se instrumentalizan estas figuras jurídicas son: por un lado, la doctrina militar contrainsurgente “quitarle el agua al pez”, la cual continúa estando vigente en Colombia. Por otro lado, está el funcionamiento del sistema jurídico en su conjunto, que si bien ha estado alineado con la doctrina contrainsurgente, especialmente en los años de la guerra fría, también ha generado unas dinámicas propias del funcionamiento del derecho penal en Colombia. Esto último se puede explorar en los trabajos de Alejandro Aponte sobre el derecho penal del enemigo.
- 3 Este argumento se encuentra más desarrollado en: Hernández, C. A. (2014). *El Delito Político en Colombia. Desplazamientos e Instrumentalización, 1978 – 2003*. Este se basa principalmente en ideas planteadas en las

siguientes obras: Giraldo, J. (noviembre, 1988). *Los modelos de la represión. Solidaridad, 100*; Orozco, I. (2006). *Combatientes, rebeldes y terroristas. Guerra y derecho en Colombia*. Bogotá, D.C., Colombia: Temis; Uprimny, R. & Sánchez, L. (2010). *Derecho penal y protesta social*. En E. Bertoní (Comp.), *¿Es legítima la criminalización de la protesta social?: derecho penal y libertad de expresión en América Latina*. (pp. 47-74). Buenos Aires, Argentina: Universidad de Palermo.

- 4 Tanto la Corte Suprema de Justicia como la Corte Constitucional compartían esta visión. Esta última declaró exequible el artículo 14 de la Ley 40 de 1993, también llamada “ley antisequestro”, que prohibió la amnistía y el indulto para el secuestro por considerarlo un delito atroz excluyéndolo como conexo con delitos políticos.
- 5 Algunos ejemplos se pueden encontrar en: Aponte (1996), y en Uprimny & Sánchez (2010).
- 6 Uno de los artículos que analiza minuciosamente este debate es: Múnera, L. (noviembre-diciembre, 2006). *Procesos de paz con actores armados ilegales y pro-sistémicos (los paramilitares y las políticas de reconciliación en Colombia)*. *Pensamiento Jurídico*, 17, 65-102.

## Referencias

- 1 Aponte, A. (junio, 1996). *Delito Político, estrategias de defensa jurídica, derecho penal y derechos humanos en Colombia: una reflexión crítica*. *Revista de Derecho Público*, 6, 139-132.
- 2 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 11 de julio de 2007, segunda instancia 26945, M.P.: Yesid Ramírez Bastidas y Julio Enrique Socha Salamanca (2007).
- 3 *Delito político y crímenes de lesa humanidad*. (8 de julio de 2014). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/delito-politico-y-crime-nes-de-lesa-humanidad-articulo-503236>
- 4 Hernández, C. A. (2014). *El delito político en Colombia. Desplazamientos e instrumentalización, 1978 – 2003* (tesis de pregrado). Recuperada de <http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/14305/1/HernandezBarreto-CamiloAndres2014.pdf>
- 5 Hernández, J. G. (2009). C.P.I.: Terminaron para Colombia los siete años de salvedad. *Razón Pública*. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/641-cpi-terminaron-para-colombia-los-siete-ade-salvedad.html>
- 6 Matador. (s.f.). *Justicia transicional*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/opinion/caricaturas/matador/16463629>
- 7 Mesa de Conversaciones. (2015). *Comunicado conjunto # 60 sobre el Acuerdo de creación de una Jurisdicción Especial para la Paz. La Habana, 23 de septiembre de 2015*. Recuperado de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-60-sobre-el-acuerdo-de-creacion-de-una-jurisdiccion-especial-para-la>
- 8 Múnera, L. (noviembre-diciembre, 2006). *Procesos de paz con actores armados ilegales y pro-sistémicos (los paramilitares y las políticas de reconciliación en Colombia)*. *Pensamiento Jurídico*, 17, 65-102.
- 9 Novoa, A. (2012). *Marco para la paz, justicia, fuero militar: ¿Leyes de punto final sin solución del conflicto?* *Indepaz*. Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/06/Marco-para-la-paz-y-leyes-de-punto-final.pdf>
- 10 ONU [Organización de las Naciones Unidas]. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado de <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- 11 Orozco, I. (2006). *Combatientes, rebeldes y terroristas. Guerra y derecho en Colombia*. Bogotá, D.C., Colombia: Temis.
- 12 Pizarro-Leongómez, E. (10 de mayo de 2011). *Las Farc y el reconocimiento de beligerancia*. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9318340>
- 13 Uprimny, R., & Sánchez, L. (2010). *Derecho penal y protesta social*. En E. Bertoní (Comp.), *¿Es legítima la criminalización de la protesta social?: derecho penal y libertad de expresión en América Latina* (pp. 47 - 74). Buenos Aires, Argentina: Universidad de Palermo.
- 14 Zuleta, S. (28 de septiembre de 2015). *El delito político como instrumento de Paz*. *Razón Pública*. Recuperado en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/8856-el-delito-pol%C3%ADtico-como-instrumento-de-paz.html>

# La crisis del Sistema Penal y Carcelario en Colombia, un reto para el posconflicto

Existe una crisis del Sistema Penal y Carcelario que debe ser resuelta para poder atender los retos que impone el escenario de posconflicto y construir, así, una paz duradera.

Por: **Diana Margarita Romero Narváez\***

Conviene recordar que el actual proceso de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC-EP es una ventana de oportunidad para una paz sostenible y duradera, así mismo, representa la parte más compleja del proceso al expresar las reformas políticas que el país requiere para la implementación de los acuerdos. El asunto de fondo está en que no se puede hablar de negociación solo con las partes enfrentadas, pues también es necesaria la participación de todos los sectores y grupos formales e informales de la sociedad civil, para conocer cuáles deberán ser las transformaciones políticas e institucionales que deberá llevar a cabo el Gobierno.

Hay que empezar por señalar que la actual negociación de paz no puede solucionar todos los problemas del país; sin embargo, ante tal posibilidad de transformación, es de vital importancia resolver la crisis del Sistema Penal y Carcelario, ya que si esta no se tiene en cuenta, existe la posibilidad de que sea invisibilizada por las reformas propuestas por el proceso de paz, y, en caso de no solucionarse, puede convertirse en un verdadero obstáculo para las

transformaciones necesarias en el posconflicto.

Por años, el Sistema Penal y Carcelario en Colombia ha sido el instrumento de política social más utilizado por los Gobiernos, para resolver, de manera punitiva, problemas sociales como la pobreza, la desigualdad y la criminalidad. Es necesario distinguir dichos desafíos para superar la forma de entender y de actuar frente a realidades sociales complejas, que no pueden ser transformadas únicamente desde la vigilancia y el castigo.

En esta línea de ideas, vale la pena preguntarse cómo la negociación de La Habana podría ser un insumo para resolver las falencias del Sistema Penal y Carcelario. Para ello, es necesario conocer cómo evolucionó el Sistema, de qué manera opera hoy en día y cuáles son los retos a los que se enfrenta.

## **El Sistema Penal y Carcelario en los “picos” del conflicto colombiano**

Desde el siglo XV, Colombia viene desarrollando políticas en materia de delitos sancionables. Sin embargo, fue

hasta la década de 1990 que se empezaron a desarrollar políticas de impacto nacional en pro de una mejor capacidad de gestión administrativa, en materia de justicia penal.

Tras la promulgación de la Constitución de 1991, a nivel nacional, el conflicto armado se recrudeció de manera paralela con el fortalecimiento de las guerrillas y la aparición de nuevos grupos armados impulsados por el narcotráfico, lo que aumentó los cinturones de miseria en las grandes ciudades y los conflictos sociales (Duque-Salazar, 2013, p. 37). Dicho contexto influyó en las nuevas reformas sobre lo penitencial, y exigió que se replanteara la función de la Dirección General de Pri-

“

No se puede hablar de negociación solo con las partes enfrentadas, pues también es necesaria la participación de todos los sectores y grupos formales e informales de la sociedad civil.

”

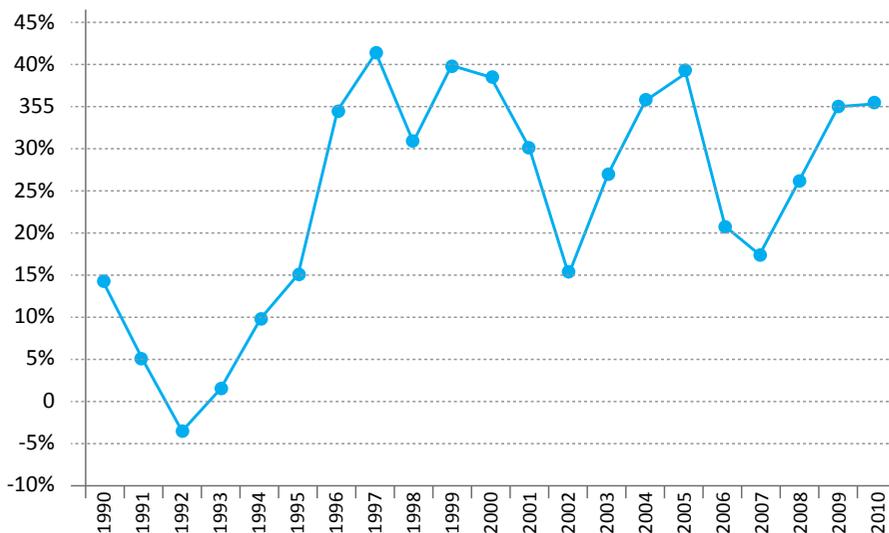
siones, la cual, para ese entonces, era ineficiente frente a las nuevas políticas de detención y crecientes tasas de hacinamiento (ver gráfica 1). Estos motivos impulsaron proyectos legislativos como los Decretos 2160 de 1992 y 1242 de 1993, que dieron origen al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), en 1993.



De tal forma, se identifica que la política criminal en Colombia, en los últimos años, refleja un populismo punitivo que tiene que ver más con conveniencias políticas en materia de resultados para la operación electoral.



**Gráfica 1. Hacinamiento en los establecimientos penitenciarios en Colombia.**



Adaptado de “Datos Estadística Poblacional”, por Inpec, como se citó en “Desarrollo del Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano entre 1995-2010, en el marco de las políticas de Estado a partir de las sentencias de la Corte Constitucional”, por Seres, 2011, p. 211.

Esta evolución replanteó la función readaptadora del Sistema. Bajo el principio de humanización de la cárcel, se empezaron a desarrollar actividades laborales, educativas y de asistencia médica y psicológica para los internos (Acosta, 1996, p. 34); insumos que coadyuvaron a la construcción del Nuevo Código Penitenciario y Carcelario, el cual fue aprobado a través de la Ley 65 de agosto de 1993 y modificado parcialmente por la Ley 1709 de 2014 (Seres, 2011, p. 35).

Pese a dichos esfuerzos, la crisis carcelaria lejos de mejorar se agravó durante la década de los años 90; periodo en el cual la Corte Constitucional realizó una intervención drástica en relación con el funcionamiento del sistema, como puede leerse en las Sentencias T-705 de 1996, T-153 de 1998 y T-296 de

1998, cuando critica “la existencia notoria de un estado de cosas inconstitucionales en el sistema penitenciario” (Comisión Colombiana de Juristas 2004, p. 109). Tales providencias dan cuenta de las condiciones inhumanas vividas al interior de los centros carcelarios, situación que a su vez refleja una cultura que victimiza al victimario, con lo que se incumplen leyes, tratados y convenios constitucionales (Seres, 2011, p. 64).

Prueba de lo anterior puede verse en el análisis de la Comisión Colombiana de Juristas (2004), en el que se establece que los años 1996 y 1998 fueron los dos periodos con mayor índice de hacinamiento durante la década de 1990, por lo cual puede decirse que, en el corto plazo, las transformaciones administrativas no surtieron los efectos esperados (ver gráfico 2).

## El Sistema Penal y Carcelario en tiempos de la seguridad democrática

Durante el primer gobierno de Álvaro Uribe se fortaleció la capacidad de investigación y persecución criminal de la Fiscalía General de la Nación y de la Política Judicial, y se demandó la implementación del sistema penal acusatorio en todo el país (DNP, 2007, p. 637). Posteriormente, para el año 2003, se presentó la cifra de reclusión más alta registrada en el país (Seres, 2011, p. 203), que lejos de responder a la crisis carcelaria, reflejaba un sistema penal y carcelario rígido.

Por lo anterior, en el 2004 el Gobierno nacional presentó un análisis sobre la realidad carcelaria, que hacía visibles las altas tasas de hacinamiento y la demanda de cupos carcelarios (CSPP, 2012, p. 15). En aras de solventar la crisis carcelaria, el Gobierno emprendió la construcción de centros penitenciarios (Conpes, 2004): once nuevos establecimientos carcelarios en el país, llamados Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) (CSPP, 2012).

Para la construcción de dichos centros penales, el proyecto anticipó la entrega de 24.331 nuevos cupos en un tiempo inferior a dos años. Sin embargo, las metas se vieron condicionadas por los sobrecostos de funcionamiento que ascendían a más de 150.000 millones al año y por el alto valor del mantenimiento infraestructural, el cual aumentó en más de 33.726 millones (Conpes, 2009). Por otra parte, se encontraron demoras en la entrega de dichos cupos, como consecuencia de los graves problemas de corrupción en la contratación de las obras de los ERON, y la baja calidad de los lotes y la materia prima (CSPP, 2012, p. 10).

Pese a la crisis carcelaria anteriormente descrita, la Presidencia de la República (2007, p. 178) defendió su gestión argumentando que en 2006 y 2007 la tasa de hacinamiento se redujo en dos puntos porcentuales y que en 2010 se registró una reducción de 10 puntos porcentuales con respecto al 2009 (Seres, 2011, p. 208).

Sin embargo, pese a los avances, la crisis del sistema parece no resolverse. Según Restrepo (2011, p. 3), las alternativas judiciales son simplemente paños de agua tibia frente a los problemas de infraestructura, hacinamiento, corrupción, deshumanización de la cárcel y la carencia de programas educativos y laborales para la resocialización de los internos con miras a un retorno a la ciudadanía plena.

### Situación actual del Sistema Penal y Carcelario

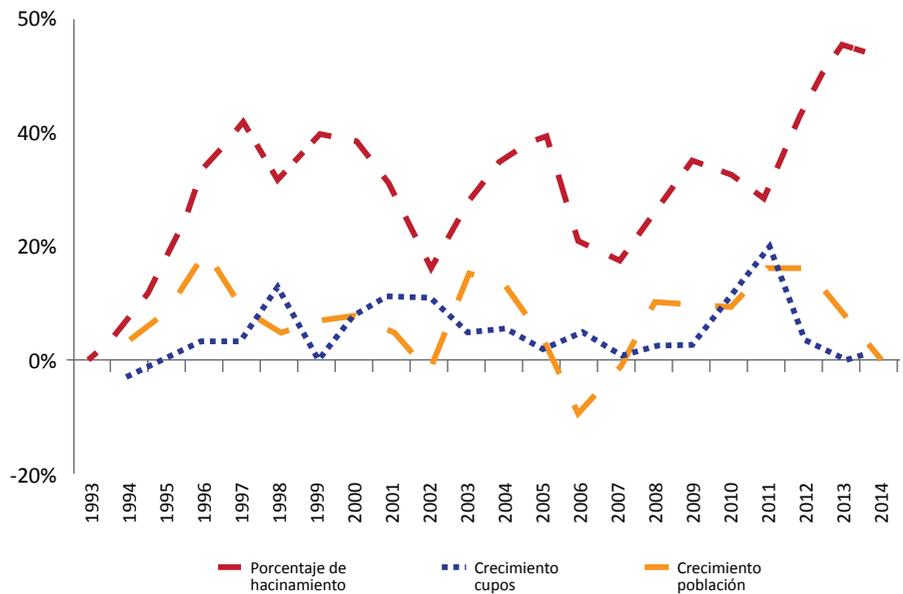
Las transformaciones mencionadas anteriormente son una causa directa de la situación actual de los centros penitenciarios en el país, la cual se expresa en el aumento de denuncias y tutelas interpuestas como consecuencia de la crisis carcelaria.

Según Toloza (2014), durante el 2014 se registraron 117.000 presos intramuros vs. 75.000 cupos; dicha sobrepoblación y hacinamiento en los establecimientos nacionales reflejan un sobrecupo de 40.000 reclusos y un 55,6 % de hacinamiento a nivel nacional. A pesar de una somera reducción estadística, para el año 2015 no cambia la situación, en tanto que se registra un déficit numérico de 38.886 cupos, que se traducen en un índice de hacinamiento de 49,9 % (Inpec, 2015, p. 19).

Lo anterior posiciona a Colombia como el tercer país con el mayor número de personas apesadas (Toloza, 2014), situación que preocupa en tanto que esta población excede la capacidad del sistema de ofrecer servicios de salud y educación de calidad para los internos, así como la capacidad de proveer espacios laborales que promuevan la resocialización.

De tal forma, se identifica que la política criminal en Colombia, en los últimos años, refleja un populismo punitivo que tiene que ver más con conveniencias políticas en materia de resultados para la operación electoral; el actual diseño de la política criminal ha sido una de las causas para la sobrepoblación, la saturación y el es-

**Gráfica 2. Porcentaje de hacinamiento, crecimiento de cupos y aumento de la población privada de libertad**



Adaptado de Inpec, 2014, como se citó en "Conpes 3828. Política penitenciaria y carcelaria en Colombia", por Conpes, 2015.

tancamiento del Sistema Penal y Carcelario en Colombia, lo que favorece la violación de Derechos Humanos.

Puede decirse que el panorama descrito desnuda la incapacidad del Sistema Penal y Carcelario colombiano de promover una buena atención médica, así como actividades de formación educativa y laboral, derechos fundamentales que además de coadyuvar a los procesos de resocialización, permiten el desarrollo de una vida digna.

En medio de dicho contexto, se evidencia un sistema que no protege los derechos de los internos, y que, por el contrario, ha favorecido la violación sistemática de estos. Tal situación hoy despierta asombro en la opinión pública, a través de casos como la revelación del pasado miércoles 10 de marzo, en la que según las investigaciones realizadas por la Fiscalía sobre testimonios y confesiones de cerca de diez paramilitares, se descubrió el descuartizamiento, tortura y desaparición de al menos 100 personas entre 1999 y 2001, en aproximadamente cuatro cárceles a nivel nacional.

Según un artículo de Semana ("Las alarmantes matanzas", 2016), los he-

“ Se evidencia un sistema que no protege los derechos de los internos, y que, por el contrario, ha favorecido la violación sistemática de estos. ”

chos representan la parte más oscura del periodo de tensión entre los paramilitares y guerrilleros detenidos en La Modelo. Aunado a esto, los testimonios revelan que los desaparecidos serían reclusos, visitantes y personas ajenas al penal, que eran secuestradas e introducidas al penal para torturarlas y asesinarlas.

Por tanto, no es extraño que el sistema legitime asociaciones perversas entre los internos, quienes, en un esfuerzo por hacer justicia y superar las condiciones indignas que les rodean, han optado por conformar agrupaciones que actúan a través de actividades marcadas por la criminalidad y el utilitarismo al interior de los centros carcelarios.



Patio, Penitenciaría Las Heliconias. Fuente: fotografía tomada por interno de la Penitenciaría Las Heliconias el 16 de octubre de 2016. Dicha foto fue donada por uno de los internos de la penitenciaría.

“

Los acuerdos sobre Participación política y Fin del conflicto representan transformaciones institucionales encaminadas hacia garantizar la seguridad y el acceso a la justicia.

”

pobreza, la desigualdad y la criminalidad.

La *Política de desarrollo agrario integral* es precisa para solventar los grandes desafíos del campo, ya que estimula la producción agropecuaria y las oportunidades de empleo en las zonas rurales, y afronta el crecimiento de cinturones de pobreza en las ciudades, como consecuencia del desplazamiento forzado, el conflicto armado y la desigualdad social.

Los acuerdos sobre *Participación política* y *Fin del conflicto* representan transformaciones institucionales encaminadas hacia garantizar la seguridad y el acceso a la justicia, lo que implicaría que las personas no se tomen la justicia por sus propias manos, sino que empiecen a creer en la justicia del Estado.

La *Solución al problema de las drogas ilícitas* generaría una reducción de la violencia asociada a los mercados criminales. Paralelamente, el acuerdo de *Víctimas* y la construcción de un marco de justicia transicional especial son un insumo para la construcción de verdad, justicia, reparación y no repetición.

Si bien no se puede asegurar que los acuerdos de La Habana solventen plenamente los desafíos sociales, que sin atención conducen a factores de criminalidad, se identifica que dichos son un insumo para cultivar el sentido por el cambio de una sociedad cada vez más equitativa, justa y en paz. **C**

**\*Diana Margarita Romero Narváez**  
 Estudiante de Ciencias políticas y relaciones internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Pasante del equipo de Iniciativas de paz del CINEP/Programa por la Paz.

### ¿Es el posacuerdo una ventana de oportunidad para resolver la crisis del Sistema Penal y Carcelario?

Con el fin de construir una paz estable y duradera, las negociaciones en La Habana han demostrado ser una ventana de oportunidad para transformar las instituciones del sistema político colombiano a través de la justicia social. Dicha consideración implica al Sistema Penal y Carcelario colombiano,

en tanto institución promotora de justicia y control social, que, como ha sido demostrado, no basta para resolver los desafíos sociales que sin atención conducen a factores de criminalidad.

Vale la pena preguntarse de qué manera los acuerdos de La Habana solventan desafíos sociales, sin que se llegue a la prisión, al ser este el último recurso de política social al que se deberá optar. Para ello, vale la pena conocer qué elementos de los acuerdos resuelven problemas sociales como la

**Referencias**

- 1 Acosta, D. (1996). *Sistema integral de tratamiento progresivo penitenciario: reflexión en torno a la construcción de un modelo de atención a internos*. Recuperado de <http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Estudios%20Penitenciarios/1.2.pdf>
- 2 Comisión Colombiana de Juristas. (2004). *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1997 a 2001. Tomo II. El Estado colombiano y la comunidad internacional frente a la situación en Colombia*. Bogotá, D.C., Colombia: Opciones Gráficas Editores Ltda.
- 3 Conpes [Consejo Nacional de Política Económica y Social]. (2004). *Documento Conpes 3277. Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3277.pdf>
- 4 Conpes [Consejo Nacional de Política Económica y Social]. (2009). *Documento Conpes 3575. Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios – seguimiento a los Conpes 3277 de marzo 2004 y 3412 de marzo de 2006*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3575.pdf>
- 5 Conpes [Consejo Nacional de Política Económica y Social]. (2015). *Documento Conpes 3828. Política penitenciaria y carcelaria en Colombia*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/Pol%C3%ADtica%20penitenciaria%20y%20carcelaria.pdf>
- 6 CSPP [Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos]. (2012). *El modelo Eron. La implementación de las nuevas cárceles en Colombia* [Informe 2012]. Recuperado de <https://puebloscaminando.files.wordpress.com/2012/08/eron.pdf>
- 7 DNP [Departamento Nacional de Planeación]. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND%202006-2010/Paginas/PND-2006-2010.aspx>
- 8 Duque-Salazar, J. D. (2013). *Los Motines Carcelarios en Colombia Durante 1993 – 2002: una perspectiva comparada* (tesis de maestría). Recuperada de <http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/13399/1/Duque-SalazarJuanDiego2013.pdf>
- 9 Inpec. (2015). *Informe Estadístico, Enero*. Recuperado de [http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Estad%EDsticas/Estadisticas/Informes%20y%20Boletines%20Estad%EDsticos/INFORME%20ENERO%202015%201\\_0.pdf](http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Estad%EDsticas/Estadisticas/Informes%20y%20Boletines%20Estad%EDsticos/INFORME%20ENERO%202015%201_0.pdf)
- 10 Las alarmantes matanzas en La Modelo. (20 de febrero de 2016). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/carcel-la-modelo-como-descuartizaron-y-desaparecieron-100-personas/461246>
- 11 Presidencia de la República. (2007). *Informe al Congreso 2007*. Recuperado de [http://wsp.presidencia.gov.co/dapre/Documents/Informe-Congreso/Informe\\_congreso\\_2007-AUV.pdf](http://wsp.presidencia.gov.co/dapre/Documents/Informe-Congreso/Informe_congreso_2007-AUV.pdf)
- 12 Restrepo, D. (2011). *El crecimiento de la población reclusa y el hacinamiento en Colombia en perspectiva comparada*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/380.pdf>
- 13 Seres (2011). *Desarrollo del Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano entre 1995-2010, en el marco de las políticas de Estado a partir de las sentencias de la Corte Constitucional*. Universidad del Rosario, Bogotá, D.C., Colombia
- 14 Toloza, F. (5 de agosto de 2014). *El sistema carcelario es una máquina de destrucción. Así lo vivió Francisco Toloza, líder de Marcha Patriótica. Las2Orillas*. Recuperado de <http://www.las2orillas.co/el-sistema-carcelario-es-una-maquina-de-destruccion/>



**91.9 FM**

**Síguenos en:**



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



[twitter.com/r0mpecabezas](https://twitter.com/r0mpecabezas)

*En Bogotá todos los MARTES de 7 a 8 de la noche*

**Y conéctate con nosotros en:**  
[rompecabezas.cinep.org.co](http://rompecabezas.cinep.org.co)  
[rompecabezas@cinpe.org.co](mailto:rompecabezas@cinpe.org.co)

# Zidres: porfía y resistencia

El pasado mes de enero, Juan Manuel Santos sancionó la Ley 1776 de 2016, “Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, Zidres”. Su discusión, trámite y expedición, desde los tiempos de Lizarralde como ministro de agricultura en 2014 y de las comprobadas denuncias de acumulación irregular de baldíos por parte de grandes empresas y particulares fue un escenario más, en el que las organizaciones populares del campo expresaron su oposición a las políticas públicas sobre tierras y desarrollo rural planteadas desde el Gobierno central.

Por: **Javier Lautaro Medina\***

## Porfía

Para el Gobierno nacional, esta Ley tiene el objetivo de “desarrollar planes rurales integrales, fortalecer la sostenibilidad ambiental y fomentar el desarrollo económico y social de sus habitantes” (Presidencia de la República, 2016, párr. 2). Este mismo comunicado de prensa afirma que se busca aumentar la disponibilidad de tierra para desarrollos agroindustriales.

En este sentido, aunque en el desarrollo de la Ley existen constantes referencias a la agricultura familiar y la formalización de la propiedad de la tierra para campesinos, subsiste la idea de que en el fondo se trata de la continuación del modelo de desarrollo rural basado en la agroindustria, que ha implicado para nuestro país la “incidencia de los gremios empresariales en las decisiones de la política pública” (PNUD, 2011, p. 318).

¿Era este el momento para tramitar la Ley? Una pregunta cuya respuesta puede denotar una adecuada planeación de la política de tierras y de desarrollo rural o una porfía gubernamental sin par

para imponerse en contra de las múltiples críticas de organizaciones sociales. Más allá de su eventual inconstitucionalidad —sobre la cual deberá pronunciarse la Corte Constitucional en los siguientes meses—, la pregunta sobre el tiempo apunta a si no era mejor esperar al acuerdo definitivo sobre tierras que se ha estado discutiendo en La Habana y la promulgación de la nueva Ley de

“

Subsiste la idea de que en el fondo se trata de la continuación del modelo de desarrollo rural basado en la agroindustria.

”

Tierras y Desarrollo Rural, que, precisamente, se ha demorado, entre otros factores, por la espera de la paz. O más bien, es la Ley una compensación a los sectores empresariales por sus críticas a los acuerdos.



La Ley de Zidres contrasta con los acuerdos hasta ahora alcanzados en La Habana, pues no tiene en cuenta la participación de las comunidades.

Por ejemplo, el borrador de los acuerdos habla de la implementación de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial —PDET— (Mesa de Conversaciones, 2014, p. 9, n. 2) en áreas priorizadas por niveles de pobreza, grado de afectación derivado del conflicto, debilidad institucional y presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas. Estos criterios aplican a muchas zonas geográficas del país, que también pueden tener los requisitos establecidos para las Zidres que, de acuerdo a la Ley, funcionarán en zonas que:

[...] se encuentren aisladas de los centros urbanos más significativos; demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; tengan baja densidad poblacional; presenten altos índices de pobreza; o carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos. (Congreso de Colombia, 2016, p. 1, art. 1, párr. 2).

Mucho más si se habla de una cifra de seis millones de hectáreas como cálculo inicial para las Zidres, de acuerdo a las fuentes gubernamentales (Unidad Investigativa El Tiempo, 2014), que estarían en toda la Orinoquía, parte de la Amazonía, e incluso otros territorios ubicados en Norte de Santander, Tolima, La Guajira y Chocó (“Aquí no se habla de titularidad”, 2014).

Contrasta además, entre la Ley de Zidres y los acuerdos hasta ahora alcanzados, el tema de la participación de las comunidades. En el primer caso, es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural —MADR—, la Unidad de Planificación de Rural Agropecuaria —UPRA— y el Consejo de Ministros quienes tienen el peso de las decisiones. En el segundo, se habla del establecimiento de instancias de decisión con participación de comunidades y acompañamiento de órganos de control para la construcción de planes de acción para la transformación regional (Mesa de Conversaciones, 2014, p. 9, n. 2.3 y 2.4).

El mismo documento final de la Misión Rural habla del impulso a Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial —PDRIET—, que

deben ser construidos de forma participativa “partiendo de las potencialidades del territorio y las necesidades y aspiraciones de sus habitantes” (DNP, 2015, p. 92). Establecer la complementariedad entre estos y las Zidres es un asunto no resuelto pues, entre otras cosas, así como no se realizó consulta previa con los grupos étnicos que potencialmente se verían afectados (“Senado aprueba Ley de Zidres”, 2015) —hecho por el que también existen demandas—, tampoco se realizaron acciones de consulta en los territorios específicos en los que el Gobierno nacional planea efectuarlas. Por citar un caso relacionado con esto, y más allá de los acuerdos de paz, se han realizado protestas contra las Zidres en regiones que no siempre están presentes en el panorama de movilización agrario reciente. Por ejemplo, en el Casanare, algunos sectores han considerado que las tierras se entregarían a grandes empresas o multinacionales que con el tiempo acabarían con los recursos naturales (“Comunidades de Casanare”, 2016; “Gran movilización”, 2016).

“Las organizaciones populares del mundo rural junto a las organizaciones no gubernamentales se han opuesto a esta figura.”

Finalmente, sobre el momento de la Ley, se debe resaltar que su artículo 4° consigna que el Consejo Nacional de Política Económica y Social —Conpes— aprobará la estrategia multisectorial de desarrollo del sector rural y evaluará periódicamente el desempeño del creado Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres. Lo que denota que la figura de las Zidres se crea de forma previa a la construcción de una “gran estrategia” dirigida a superar los problemas estructurales del campo, que es la que debería orientar la creación de instrumentos para el desarrollo rural.

“

El problema no es solo de la titularidad sobre la tierra sino de su acceso, uso y disposición.

”

## Resistencia

La discusión sobre la oportunidad de la Ley no puede esconder que existen otros elementos de discusión sobre la implementación de las Zidres. Las organizaciones populares del mundo rural junto a las organizaciones no gubernamentales se han opuesto a esta figura desde que se empezó a tramitar años atrás, incluso, en la demanda que se presentó a la Corte Constitucional aparece como firmante la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular.

Son varias las razones expresadas en la demanda en relación con la reconfiguración del régimen de baldíos: desconocimiento de competencias de los entes territoriales, ausencia de consulta previa a grupos étnicos y vulneración de derechos de comunidades campesinas. Al concentrarnos en este último punto, encontramos que los argumentos que dichas organizaciones han expuesto para oponerse a las Zidres se enmarcan en el debate sobre reforma agraria, propiedad y uso de la tierra. Es decir, el problema no es solo de la titularidad sobre la tierra sino de su acceso, uso y disposición.

A pesar de que la Ley establece la formalización de las tierras a campesinos, mujeres rurales y/o trabajadores agrarios, y aun cuando se habla de que estos podrán adquirir un “porcentaje” de las tierras en el marco del desarrollo del proyecto productivo de una zona establecida como Zidres (Congreso de Colombia, 2016, arts. 16 y 17), no hay garantía de que dicha tierra tenga la extensión de la Unidad Agrícola Familiar —UAF—, que es hasta ahora el instrumento para determinar la cantidad de tierra necesaria para la subsistencia de una familia campesina y que sirve, de acuerdo al régimen parcelario, como criterio de asignación de tierras cuando se trata de baldíos. En este caso, para la

Ley los criterios son el desempeño del proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante (art. 17), lo que puede tener como consecuencia que los empresarios o inversionistas tengan un mayor papel que el Estado a la hora de determinar la asignación de tierras al campesinado.

La Ley procura evadir la discusión sobre la titulación de las tierras enfatizando en su uso y utilización, particularmente, de los bienes inmuebles de la nación que podrán ser entregados en “concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio” a particulares, cuando el proyecto integre “como asociados al pequeño o al mediano productor” (art. 13), sin determinar el lapso para el préstamo de las tierras. Por otra parte, en la práctica fuerza a los campesinos a asociarse a un proyecto productivo para buscar la titulación de las tierras y, por esa vía, facilita que puedan perder la soberanía y la capacidad de uso de los recursos que se encuentran en la tierra que ocupan.

El artículo 5° del “Borrador avanzado del proyecto de declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”,

de Naciones Unidas (UNHRC, 2015)<sup>1</sup>, afirma que estos tienen el derecho de soberanía sobre los recursos naturales en sus comunidades, autoridad para gestionar y controlar sus recursos naturales, y disfrutar de los beneficios de su desarrollo y conservación. También habla del derecho de decidir si se concede o no el acceso a los recursos naturales en sus comunidades. Con la Ley Zidres se pone en alto riesgo este derecho al conducirlos obligatoriamente a asociarse alrededor de un proyecto productivo y no alrededor de propuestas de permanencia y vida digna en el territorio, en las que lo económico es un factor más, importante, pero uno más entre varios.

Aquí es conveniente resaltar que en la altillanura colombiana, una de las zonas donde el Gobierno nacional plantea la implementación de las Zidres, un estudio reciente reveló que ya se encuentran andando estos procesos propios de recreación de la vida campesina, en los que:

[...] diversas familias han concentrado su trabajo en las actividades productivas que les son más conocidas, pero con respeto por la biodiversidad existente en sus predios. Igualmente, es común encontrar que varias

“

La resistencia de las organizaciones populares del campo a estas políticas también pasa por la discusión sobre quién define qué es el campesinado, cuáles son las mejores políticas para este grupo social y cuáles son los planes, programas y proyectos de vida que quieren desarrollar.

”

de estas familias han construido alrededor de sus predios Planes de Vida con valores, prioridades y estrategias para alcanzarlos, los cuales se basan tanto en sus conocimientos previos como en la interacción con su nuevo hábitat. (Forero, Yunda, De Vargas, Rodríguez, & León, 2015, p. 32).

Hecho que puede verse truncado por las Zidres, o por lo menos, sustancialmente modificado, y que puede invisibilizar la experiencia propia social, cultural y económica, que ha demostrado, de acuerdo al estudio citado, que puede ser eficiente y exitosa sin inversiones de gran capital (Forero et al., 2015, p. 8), lo que contradice los argumentos que fundamentan la creación de la figura. Esto lleva a preguntarse sobre cuáles son los estudios que soportan la Ley con respecto a la necesidad de hacer grandes inversiones de capital para la construcción de propuestas sustentables ecológicamente, viables económicamente y socialmente pertinentes. ¿Esto ocurre por una ausencia deliberada de estudios independientes que soporten la legislación? ¿Se siguen definiendo políticas, programas y proyectos a nivel central que desconocen las dinámicas territoriales?

En este aspecto, la resistencia de las organizaciones populares del campo a estas políticas también pasa por la discusión sobre quién define qué es el campesinado, cuáles son las mejores políticas para este grupo social y cuáles son los planes, programas y proyectos de vida que quieren desarrollar. Uno de los ponentes de la Ley afirmó que:



Es indispensable superar los problemas estructurales del campo. Foto: archivo Cinep.

El campesino verá si quiere seguir trabajando solo o ser socio de un proyecto productivo alquilando su predio, o si quiere alquilar su propiedad y adicionalmente ganar un doble sueldo trabajando en el proyecto. Eso creo que le hace bien al campesino. (Sierra, L. E., como se citó en Medina, 2015, párr. 10).

A esto, quizá habría que responderle que entonces el Gobierno y los representantes políticos verán si quieren construir las políticas con la participación de las organizaciones sociales o ganarse el desgaste causado por las constantes movilizaciones y negociacio-

nes que, teniendo en cuenta este tipo de legislación, no parece que vayan a aflojar. Es decir, ¿no es mejor empezar desde los territorios y con todos los actores, incluido el movimiento campesino, la discusión de una política pública que tendrá impacto en ellos? ☒

**\*Javier Lautaro Medina**

Investigador del CINEP/Programa por la Paz. Coordinador del Equipo Movilización, territorio e interculturalidad.

**Referencias**

- 1 Proyecto que actualmente está haciendo su trámite en Naciones Unidas y tiene como punto de inicio a la Declaración sobre los Derechos de las Campesinas y los Campesinos, adoptada por La Vía Campesina en el 2008. La importancia del documento radica en que es una de las apuestas centrales de reconocimiento de derechos por parte del movimiento campesino a nivel internacional, en el cual participan algunas de las organizaciones de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular.

**Referencias**

- 1 Aquí no se habla de titularidad, sino de productividad: Jorge Enrique Vélez. (28 de octubre de 2014). Verdad Abierta. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5491-aqui-no-se-habla-de-titularidad-sino-de-productividad-jorge-enrique-velez>
- 2 Comunidades de Casanare se levantan en protesta contra la ley Zidres. (29 de febrero de 2016). Radio Noticias Casanare. Recuperado de <http://radio-noticiascasanare.com/inicio/2016/02/29/comunidades-de-casanare-se-levantan-en-protesta-contra-la-ley-zidres/>
- 3 Congreso de Colombia. (2016). Ley 1776 de 2016. Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201776%20DEL%2029%20DE%20ENERO%20DE%202016.pdf>
- 4 DNP [Departamento Nacional de Planeación]. (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/El%20CAMPO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>
- 5 Forero, J., Yunda, C., De Vargas, M., Rodríguez, C., & León, A. (2015). La viabilidad de la agricultura familiar en la altillanura colombiana. Análisis de su eficiencia económica-productiva y su dinámica ecosistémica en comunidades de Puerto López. Bogotá, D.C., Colombia: OXFAM.
- 6 Gran movilización de rechazo a la ley Zidres. (2 de marzo de 2016). Extra. Recuperado de <http://casanare.extra.com.co/noticias/local/gran-movilizacion-de-rechazo-la-ley-zidres-191091>
- 7 Medina, M. A. (18 de diciembre de 2015). Así quedó la ley de Zidres. El Espectador. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/asi-queda-ley-de-zidres-articulo-606601>
- 8 Mesa de Conversaciones. (6 de junio de 2014). I. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral. Recuperado de [https://www.mesade-conversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20Pol\\_tica%20de%20desarrollo%20agrario%20integral.pdf](https://www.mesade-conversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20Pol_tica%20de%20desarrollo%20agrario%20integral.pdf)
- 9 PNUD [Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo]. (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Bogotá, D.C., Colombia: INDH PNUD.
- 10 Presidencia de la República. (29 de enero de 2016). Lo que debe saber de la ley Zidres. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/noticia/Lo-que-debe-saber-de-la-ley-Zidres>
- 11 Senado aprueba Ley de ZIDRES a pesar de alerta indígena sobre Consulta Previa. (16 de diciembre de 2015). Actualidad Étnica. Recuperado de <http://www.actualidadetnica.com/actualidad/actualidad-col-01/politica/9190-senado-aprueba-ley-de-zidres-a-pesar-de-alerta-indigena-sobre-consulta-previa.html>
- 12 UNHRC [United Nations Human Rights Council]. (27 de enero de 2015). Draft UN Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas [Versión 27/01/2015]. Room XX of the Palais des Nations, Ginebra, Suiza. Recuperado de <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RuralAreas/Pages/2ndSession.aspx> [Entrada: Advanced versión of the new text of draft declaration]
- 13 Unidad Investigativa El Tiempo. (15 de octubre de 2014). Gobierno, tras lotes de engorde para proyectos productivos. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/lotes-de-engorde-en-colombia-ley-proyectos-productivos/14692687>



# Participación ciudadana en Medellín:

## la “co-creación” de un Plan de Desarrollo sin organizaciones sociales

¿Qué entiende la administración del alcalde Federico Gutiérrez por organización social? Análisis de la propuesta de participación ciudadana en el diseño del Plan de Desarrollo de Medellín 2016-2019.

Por: **Ana María Restrepo Rodríguez\***

Como muchas ciudades latinoamericanas, Medellín tiene una importante trayectoria de participación ciudadana institucional, sobre todo a través de los ejercicios de Presupuestos Participativos (PP). Así se confirma cada año en el Día Blanco (jornada de rendición de cuentas barriales y comunales sobre la gestión del PP) y se evidenció en el proceso de elección de los delegados de PP en el 2015, tal como lo señaló Viva la Ciudadanía (como se citó en Pietro, 2015):

Difícilmente puede hallarse otro ejercicio de democracia representativa de la dimensión del Presupuesto Participativo en el que sea tan cercana la relación entre los candidatos y la ciudadanía, y tal vez no exista una mejor ruta para la formación de la ciudadanía que este laboratorio de planeación participativa y control social. Es seguro que este experimento presenta fallas y riesgos, pero



Es posible combinar la participación institucional y la movilización.

“

Sin embargo, una mirada a las organizaciones y sectores sociales participantes en La Ruta Medellín genera cuestionamientos sobre el sentido de la convocatoria y la relación proyectada con las organizaciones sociales en los próximos cuatro años.

”

vale la pena correrlos cuando se constata su significativa convocatoria y la apropiación ciudadana de los espacios de decisión en la vida pública de la ciudad. (párr. 6).

Los 2.627 delegados elegidos en dicha jornada se unirían a los 1.698 representantes de organizaciones y sectores sociales y a los siete ediles para defender los intereses colectivos en el proceso de planeación local, con un presupuesto de ciento cincuenta y un mil millones de pesos para la vigencia del 2016.

Federico Gutiérrez, actual alcalde de Medellín (movimiento político independiente Creemos), decidió recurrir a esta amplia participación ciudadana para el proceso de planeación territorial. Así, en lugar de presentar el borrador de su propuesta de Plan de Desarrollo a los representantes del Consejo Territorial de Planeación (CTP), decidió ir directamente a las comunidades representadas en el CTP para “co-crear” con ellas el plan. Este ejercicio se llamó La Ruta Medellín y recorrió las 16 comunas y cinco corregimientos de la ciudad recogiendo las necesidades de los habitantes. Fue un proceso similar a los Consejos Comunitarios establecidos por Álvaro Uribe Vélez, solo que en estos no se so-

“

Si bien el manejo de la protesta social está en manos de la Secretaría de Gobierno sus propuestas deberían estar incluidas en un plan de gobierno que se co-crea. La movilización social es también una forma de participación política.

”

lucionaba a dedo el problema, solo se escuchaba con los ojos cerrados para que no se dieran favoritismos (así se explicaba en la introducción al proceso y se simbolizaba con orejas andantes que recorrían la ciudad).

Como parte de la ruta, el 27 de febrero se realizó el “Encuentro sectorial con organizaciones sociales de ciudad para aportes al Plan de Desarrollo”. Allí, el secretario de Inclusión Social y Familia, Luis Bernardo Vélez Montoya, explicó que esta secretaría recoge, a través del punto “Medellín digna” del plan de gobierno, diversidad de actores y de temas de la vida cotidiana en la ciudad: familia, personas mayores, población en ejercicio o riesgo de prostitución, diversidad sexual, habitantes de calle, emergencias y riesgos ambientales, diversidad étnica, personas en condición de discapacidad y seguridad alimentaria.

Sin embargo, una mirada a las organizaciones y sectores sociales participantes en La Ruta Medellín genera cuestionamientos sobre el sentido de la convocatoria y la relación proyectada con las organizaciones sociales en los próximos cuatro años:

### ¿Qué entiende la administración municipal por organización social?

De acuerdo a los participantes en la reunión, en realidad la organización social para la Alcaldía se constituye a partir de temas, no de procesos y mucho menos de propuestas de otras posiciones políticas. Sin desmeritar la participación de algunas organizaciones representativas de la movilización social en Medellín (como las indígenas o la de afrodescendientes sobre la que se hablará más adelante), el universo de sectores sociales estaba sobre todo representado por fundaciones que cubren actividades como la atención a personas en condición de discapacidad o a adultos mayores, o que se han dedicado al estudio de la atención a desastres naturales; estas agrupaciones se han constituido por la necesidad de suplir tareas de bienestar del Estado, pero en este afán no logran plantear perspectivas políticas de solu-

ción a problemas estructurales. Esto a pesar del énfasis del secretario de Inclusión en que el enfoque no será asistencialista ni subsidiario.

### ¿Qué posibilidad de acción política tienen las organizaciones y los movimientos sociales?

Para mencionar el caso de la Medellín rural, los principales temas de discusión estuvieron relacionados con el mercado y la posibilidad de solucionar problemas de desnutrición en la ciudad a través de la compra de productos a los campesinos de los corregimientos. Esta es una visión unívoca del campesinado como productor y de la ruralidad como espacio útil a lo urbano. En este sentido, no se reconoce la tradición del movimiento campesino en Medellín, que ya en el 2013 exigía (1) superar esa mirada del mundo rural circundante de Medellín como lugar de turismo y producción, (2) demandaba el reconocimiento del sujeto campesino medellinense a través de una cédula campesina, (3) pedía la revisión de avalúos catastrales y (4) exigía la ampliación de las condiciones para el acceso a subsidios de vivienda, porque en el actual POT estos están restringidos a situaciones de pérdida por afectaciones naturales o desplazamiento (“Con marcha pacífica exigen equidad”, 2013).

Así mismo, en el encuentro sectorial con organizaciones sociales se habló mucho de seguridad alimentaria, pero la seguridad estaba siendo entendida como “tener de dónde echar mano” para suplir, por ejemplo, los comedores comunitarios. Más que un asunto de soberanía alimentaria<sup>1</sup>, se trataba de productividad y calidad.

### ¿A quiénes se quiere incluir y cómo? ¿Cómo se recogen las demandas colectivas presentadas a través de la protesta social?

Sin desconocer que la actividad política de una administración municipal se constituye a partir de alianzas, el ejemplo de la visión sobre la ruralidad enseña que la inclusión en la ciudad está entendida a partir del ciudadano que se



Es necesario que en su plan de gestión la administración municipal tenga en cuenta las demandas expresadas a través de la protesta social.

integra a través del conducto establecido. Si bien el manejo de la protesta social está en manos de la Secretaría de Gobierno —porque se considera desde una perspectiva de seguridad—, sus propuestas deberían estar incluidas en un plan de gobierno que se co-crea. La movilización social es también una forma de participación política.

El registro de la movilización social urbana en Medellín en el periodo 2012-2015, en los periódicos de mayor circulación (El Colombiano y El Mundo), se concentró en las clases medias y altas que vieron afectados sus barrios por obras de infraestructura, la consecuente valorización, el aumento en el impuesto predial (movilización en la que participan sectores sociales de todos los estratos y propietarios de comercio e industria) y la ubicación de proyectos de vivienda de interés prioritario en esas zonas.

Otras movilizaciones que llamaron la atención de los medios fueron las de los motociclistas contra el decreto que prohibía los parrilleros, las de taxistas y otros conductores de automóviles contra las fotomultas, las protestas de médicos, estudiantes de ciencias de la salud y usuarios del sistema de salud (por una reforma integral que reconozca la salud como derecho) y las protestas del magisterio.

Estas protestas hablan de la vida cotidiana en la ciudad y algunas de ellas han ido configurando un movimiento sobre el derecho a la misma: así sucedió con la constitución en julio de 2013 de la Alianza Verde, una convergencia de organizaciones y asociaciones de vecinos que se movilizan para proteger los espacios naturales urbanos frente a las obras de infraestructura; a esta reivindicación del derecho al paisaje en las ciudades, se suma la defensa del espacio público en cabeza de los usuarios de bicicletas, que han logrado conformar una red para reclamar la ciclorruta por la calle Palacé y mejores condiciones de acceso al centro de la ciudad en este medio de transporte.

“

Que la participación ciudadana es entendida en este diseño del Plan de Desarrollo como acciones individuales y privadas que no ponen en cuestión las desigualdades sociales.

”

Otras protestas, las de los sectores más vulnerados, ponen en cuestión el proyecto de ciudad innovadora (que no es un invento de esta administración, pero sí un proceso continuado de la

imagen de Medellín) y se articulan al malestar social de todos los sectores que esperan ser recogidos en la planeación del desarrollo urbano. El caso de los desconectados es el más representativo de las exclusiones sociales de la ciudad.

En el año 2009 se conformó la Mesa Interbarrial de Desconectados para exigir no solo el acceso a los servicios públicos y el mínimo vital de agua, sino para luchar contra la desconexión que se ha camuflado en propuestas como la de energía prepago. A los desconectados, Empresas Públicas de Medellín los llama morosos, y muchos de ellos ni siquiera tienen redes porque de acuerdo al POT están en zonas de alto riesgo. Cabe recordar la protesta que realizaron en diciembre del año 2012, cuando se concentraron en el corredor de los tradicionales alumbrados del río Medellín para recordarle a la población que con lo que se invierte en esta atracción turística —con la que no están en descuerdo— o con una mínima parte de las ganancias anuales de EPM se podría condonar la deuda a los que no pueden pagar para acceder a un mínimo del servicio. A pesar de que con la Mesa se logró en 2010 el Acuerdo Municipal “Litros de Amor”, la situación de este 10 % de la población de la ciudad sigue siendo vulnerable.

Por otro lado, en una ciudad que tiene un largo proceso de renovación



Sin embargo, una mirada a las organizaciones y sectores sociales participantes en La Ruta Medellín genera cuestionamientos sobre el sentido de la convocatoria y la relación proyectada con las organizaciones sociales en los próximos cuatro años.



urbana, la reubicación de habitantes y trabajadores no se ha constituido en un proceso justo, como lo denunciaron los habitantes y trabajadores de talleres mecánicos de Naranjal-Arrabal en noviembre de 2014, quienes eran obligados a aceptar ofertas mínimas sobre sus propiedades para dar paso a proyectos de infraestructura en la zona. Los desconectados y los desalojados por el desarrollo urbano no estaban incluidos ni representados en la reunión con la Secretaría de Inclusión. Seguramente, la explicación es que ellos habían sido escuchados en las reuniones por comunas, pero, al igual que en los ya mencionados consejos comunitarios, estos problemas no se solucionan recogiendo “la lista de mercado”.

Con este escaso reconocimiento de las organizaciones sociales y el desconocimiento de sus propuestas de ciudad, se afirma que la participación ciudadana es entendida en este diseño del Plan

de Desarrollo como acciones individuales y privadas que no ponen en cuestión las desigualdades sociales.

### Ante esta situación, ¿se puede combinar participación institucional y movilización?

El movimiento Lgbti ha logrado que se pase de discursos institucionales de atención a acciones de reconocimiento, así, por ejemplo, exigen que no se les identifique solamente como población vulnerable, aunque en algunos casos lo sea.

Sin embargo, las organizaciones afrocolombianas han constituido el mejor ejemplo de articulación entre acciones colectivas contenciosas y uso de mecanismos institucionales. El Espacio Autónomo del Movimiento Social Afrocolombiano de Medellín se convirtió, en este proceso de planeación, en un ente de diálogo directo con la administración municipal.

A la invitación directa por parte de la Alcaldía para participar en la Ruta Medellín, el Espacio Autónomo dijo no, porque ya tienen experiencia con los presupuestos participativos y siempre quedan invisibilizados ante las priorizaciones generales barriales; por lo tanto, comenzaron a construir su propuesta de Plan de Etnodesarrollo sin dejar de participar en los espacios organizados por la Alcaldía como el encuentro sectorial del que se habló en párrafos anteriores.

Así, los intereses de las doscientas treinta y seis mil personas que se autorreconocen como afrodescendientes, negros, raizales o palenqueros en Medellín han sido representados en un trabajo con la Unidad de Etnias (institución de la Alcaldía), para, en primer lugar, señalar que no porque la administración municipal cree una oficina de atención ya hay representación y, en segundo lugar, y sobre todo, para exigir restitución y goce efectivo de derechos, gestión institucional para la transversalización del tema de etnodesarrollo, consulta previa y soluciones integrales como pueblo (no dirigidas a individuos).

De este modo, la organización social afromedellinense ha logrado mantener su perspectiva crítica sobre el modelo de ciudad sin desaprovechar las oportunidades políticas de participación ciudadana. Aunque la idea de organización social convocada por la Alcaldía responde a la iniciativa privada y evita las orillas de la movilización social, el movimiento afrodescendiente supo insertarse en algunos espacios institucionales para el diseño del proyecto de ciudad que guiará la gestión municipal los próximos cuatro años.

Con este aprendizaje y este panorama de participación, quedará por verse la atención a las demandas expresadas a través de la protesta social y el reconocimiento político de la movilización social, cuando la administración de Federico Gutiérrez tenga que enfrentarse a las luchas sociales. 

**\*Ana María Restrepo Rodríguez**

Investigadora del CINEP/Programa por la Paz. Equipo Movimientos sociales.

### Referencias

- 1 *Soberanía alimentaria*: el derecho de los pueblos a definir su política agraria y alimentaria, que incluye entre otras cosas, el reconocimiento de los derechos de las campesinas que desempeñan un papel esencial en la producción agrícola y en la alimentación, y el acceso de los/as campesinos/as y de los sin tierra a la tierra, al agua, a las semillas y al crédito.

### Referencias

- 1 Con marcha pacífica exigen equidad. (2 de septiembre de 2013). *ElMundo.com*. Recuperado de [http://elmundo.com/portal/noticias/seguridad/con\\_marcha\\_pacifica\\_exigen\\_equidad.php#.VyaM6\\_I96Uk](http://elmundo.com/portal/noticias/seguridad/con_marcha_pacifica_exigen_equidad.php#.VyaM6_I96Uk)
- 2 Pietro, E. (14 de junio de 2015). Ciudadanía con más poder de decisión. *ElMundo.com*. Recuperado de [http://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/ciudadania\\_con\\_mas\\_poder\\_de\\_decision.php#.VyZ9F\\_I96Uk](http://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/ciudadania_con_mas_poder_de_decision.php#.VyZ9F_I96Uk)



# Negar la protesta social ya no es una opción.

## Panorama de la movilización social en el primer trimestre de 2016<sup>1</sup>

La dinámica de la movilización social en Colombia, durante los primeros tres meses (y dos días) del año, ha girado en torno a cuatro episodios de relevancia nacional, que avizoran un aumento de la movilización en el país<sup>2</sup>.

Por: **Gissell Medina\***

El presente artículo busca presentar estos episodios. El primero de ellos fue el paro nacional convocado a través de las redes sociales el 24 de enero; el segundo, el paro nacional convocado por las centrales obreras y otras organizaciones el 17 de marzo; el tercero, la marcha del 2 de abril, promovida por el uribismo; el cuarto, las protestas desarrolladas en Bogotá contra las políticas de Enrique Peñalosa. Finalmente, se presentará un breve recuento de diversas protestas sectoriales y locales que se han desarrollado durante el trimestre a lo largo del país.

El estancamiento económico derivado del modelo de reprimarización del aparato productivo y, como consecuencia, de la fuerte dependencia de los precios de hidrocarburos y minerales y su reciente caída, de la venta de Isagen, el descalabro de Reficar, el no pago de salarios y honorarios a trabajadores y contratistas de la salud, el pírrico aumento del salario mínimo, la crisis energética, la ineficacia de Transmilenio y el rechazo o el apoyo al proceso de paz son algunas de las razones que han llevado a la ciudadanía a las calles en lo corrido del 2016.

### **Enero 24. Inconformidad y espontaneidad a la calle**

Como todos los años, el aumento del salario mínimo decretado en diciembre generó gran descontento debido a que el poder adquisitivo de los trabajadores no aumentó frente a la creciente inflación. En un país acostumbrado a que esta situación se repita año a año sin una convocatoria efectiva de protesta por parte de las centrales obreras, sorprendió una iniciativa que apareció a inicios del año en redes sociales invitando a un Paro Nacional con el lema: “No más corrupción, menos impuestos, más salarios”.

Sin tener claridad sobre de dónde venía la convocatoria, la impresión inicial fue de escepticismo por el planteamiento de un paro un domingo, y de desconfianza; incluso había quienes afirmaban que era una propuesta del uribismo para desestabilizar al Gobierno de Santos. En la revista *Semana* se leía lo siguiente:

Está bien movilizarse y muchas personas comparten imágenes de los lugares de encuentro para ese día. Pero hay un pequeño

detalle: el 24 de enero es domingo. ¿Es un chiste? Es cierto que somos un país que se identifica con el realismo mágico y se siente orgulloso de eso, pero ¿qué se pretende parar? ¿La ciclovía? (Hurtado, 2016, párr. 3).

Con el transcurrir de los días hubo personas “no organizadas” que se apersonaron de la convocatoria; así quedó en claro que era una iniciativa ciudadana espontánea de indignación, similar —aunque en una dimensión menor— a la lógica de la Primavera Árabe, del Movimiento 15-M, del Movimiento okupa, en el sentido de que no provenía de ninguna organización sino de jóvenes, estudiantes, trabajadores indignados por los múltiples motivos

“

Cada vez más, los incumplimientos de los pactos que dieron fin a acciones anteriores, dan pie a otras movilizaciones sociales (Archila, García, Restrepo, & Parra, 2014).

”

mencionados anteriormente. Así, la convocatoria fue ganando apoyo paulatinamente, y el 24 de enero la participación fue bastante significativa: se presentaron marchas en más de 10 ciudades.

La jornada fue el escenario de nacimiento del Movimiento E-24, que se articuló a algunos de los convocantes habituales de movilizaciones como las centrales obreras, la Marcha Patriótica, el Congreso de los Pueblos y otras organizaciones para el apoyo de acciones como la radicación conjunta de pliegos sindicales (“Solicitudes de sindicatos”, 2016) y el Paro Nacional del 17 de marzo (“Anuncian que habrá paro nacional”, 2016).

### Marzo 17. Un paro de acuerdos incumplidos

El 16 de febrero, las centrales obreras, organizaciones de pensionados, camioneros, organizaciones estudiantiles, algunas dignidades agropecuarias y otras organizaciones llegan al acuerdo de convocar un Paro Cívico Nacional de 24 horas. El paro se planteó contra elementos económicos del Gobierno (ver pliego), dejando en claro que se mantenía el apoyo al proceso de paz para acallar voces que desde el uribismo querían aprovechar las críticas al Gobierno, encasándolas en contra de los diálogos.

El del 17 de marzo fue un paro que puso de relieve una realidad en la que ha insistido bastante el equipo de Movimientos Sociales del CINEP/PPP: “Cada vez más, los incumplimientos de los pactos que dieron fin a acciones anteriores, dan pie a otras movilizaciones sociales” (Archila, García, Restrepo, & Parra, 2014).

Son tantas y tan estructurales las peticiones, que a simple vista surge la pregunta que plantea el titular de El Espectador: “¿Qué tan viable es cumplir las peticiones?” (Redacción Política, 2016). Claramente, no es una cuestión fácil. Encontrar una solución pasa por repensar el modelo económico que genera el grueso de las problemáticas presentadas; sin embargo, los convocantes no lo han planteado y aún no tienen la fuerza suficiente para exigirlo.

En términos estrictos, lo del 17 no fue un paro, fue una importante movili-

### Las 15 peticiones de los convocantes del paro nacional

1. Desarrollar un programa estructural con medidas de emergencia para el pueblo guajiro y otros más donde la hambruna y la muerte de la niñez son una vergüenza para Colombia.
2. Cumplimiento de los acuerdos firmados entre el Gobierno y las diferentes organizaciones de los trabajadores, pensionados, campesinos, afros, estudiantes, indígenas, transportadores y empresarios agrarios.
3. Alza general de subsidio de transporte y salarios, con equidad para las mujeres y reducción de las tarifas de servicios públicos y transporte. Reducción del costo de la canasta familiar y establecimiento de mínimos vitales.
4. Defensa del patrimonio público, especialmente de Ecopetrol (construcción del PMRB, no a la venta de las filiales ni al cierre de campos petroleros) y las empresas públicas territoriales como ETB, EAAB, EEB, Emscali y la participación del Estado en ISA e Isagén.
5. Evaluación y revisión de los TLC. Defensa de producción nacional, tanto agropecuaria como industrial, mediante mecanismos arancelarios, tributarios, financieros, (condonación parcial de deudas y rebaja de intereses para los afectados por el verano). Rechazo a la importación de alimentos con arancel cero y el desmonte de las licoreras.
6. No a la privatización de la salud y la educación a cargo del Estado e incremento presupuestal para estos sectores. Dignificación de la salud de docentes y pago de deudas laborales. Reforma universitaria democrática y concertada, y la condonación de deudas de estudiantes con el Icetex y fortalecimiento presupuestal del Sena.
7. Promoción del empleo en condiciones de trabajo digno y decente, política de formalización laboral y ampliación de las plantas de personal en el sector público y privado, con quienes cumplan funciones permanentes y misionales, así como protección del derecho al trabajo y acceso al espacio público para los informales.
8. Promover un ordenamiento territorial con base en protección del medioambiente y el agua como derecho fundamental. La moratoria minera y la consulta previa para proyectos minero-energéticos.
9. Reducción de los precios de los combustibles y congelamiento de peajes. Impedir la cesión de corredores viales.
10. La reforma tributaria no puede ser de carácter regresivo, por consiguiente, se eliminan las exenciones tributarias a las multinacionales y no se aumente el IVA, ni se amplíe su base gravable, ni se impongan cargas tributarias a trabajadores y pensionados, y se elimine el 4x1.000.
11. Defensa de la tierra para la producción agropecuaria del campesinado y el reconocimiento de sus derechos. Fortalecimiento de economía propia. Sustitución gradual para pequeños productores de cultivos ilícitos.
12. Garantía plena de los derechos humanos, libertades sindicales y no criminalización ni judicialización de la protesta social y reparación colectiva. Desmonte del Esmad.
13. Fortalecimiento del régimen de prima media (Colpensiones) y no realizar modificaciones regresivas al régimen pensional. Pleno reconocimiento de los derechos prestacionales de militares y policías en retiro.
14. Disminución de las tasas de interés acabando la especulación financiera y protegiendo al sector de la economía solidaria (cooperativas y cajas de compensación).
15. Política pública concertada de lucha contra la corrupción y la impunidad. Fortalecimiento de los órganos de control y la justicia.



ción con un balance positivo en la medida en que contó con una alta y diversa participación en casi todas las ciudades del país. En respuesta, el Gobierno ordenó a los ministros revisar en qué van las medidas relacionadas con los puntos del pliego (“Un paro de acuerdos incumplidos”, 2016). Esta medida no responde a las peticiones, lo cual puede ser consecuencia de la dispersión de las mismas, y el hecho de que no fueran tan claras las formas de presión que se emplearían para llegar a un acuerdo. En este escenario, no hay que perder de vista

que para algunos sectores esta jornada constituyó un escenario de medición de fuerzas de frente a un efectivo Paro Nacional proyectado hacia mayo, que realmente paralice la producción y genere mayor presión sobre el Gobierno.

### Paro armado y 2 de abril. ¿Actos aislados contra la paz?

Desde finales de febrero, Álvaro Uribe comenzó a ventilar en Twitter una propuesta de movilización contra el Gobierno por el proceso de paz, el



Se avizora un aumento de la movilización social en el país.

manejo económico del país y la corrupción (“Oposición uribista se va a las calles”, 2016).

Luego de la captura de Santiago Uribe, investigado por presuntos apoyos al paramilitarismo, la senadora Paloma Valencia leyó un comunicado en el Congreso señalando que la bancada del Centro Democrático se declaraba “en rebeldía contra la dictadura y convocamos al pueblo colombiano para que ejerza el derecho a la protesta aun cuando todavía hay tiempo” (“Centro Democrático se declara”, 2016, Comunicado completo del Centro Democrático, párr. 2).

Como parte de la convocatoria, Fernando Londoño publicó un video titulado “Lo que se viene”, en el que alerta sobre la entrega del país a las FARC: “Los colombianos estamos jugando el mismo juego, el de los cubanos hace 57 años, el de los venezolanos hace 20. Esto de que vienen las FARC y de que Juan Manuel Santos les está entregando el país” (Londoño, 2016). Frente a la crisis económica, asegura que el Gobierno intencionalmente la ha generado porque “Los que quieren hacer de Colombia un país comunista están dando el primer paso indispensable para que un país sea comunista y es que esté en la miseria... Lo que sigue señores es la esclavitud, la pobreza y el hambre” (Londoño, 2016).

Ante este desolador panorama hace un llamado a:

[...] darle a conocer a este Gobierno y al mundo que no nos vamos a entregar. El dos de abril habrá una marcha. Esta convocada por el Centro Democrático pero no es del Centro Democrático, no es de nadie. Realmente quienes invitan son esos anónimos colombianos que desde las redes sociales le dicen al otro: venga caminemos. (Londoño, 2016).

Y advierte: “Si usted no sale el dos de abril a la calle, se dirá para usted mismo y para siempre, y para sus hijos: tuve la cobardía de no salir el dos de abril a caminar” (Londoño, 2016).

Este video, el comunicado del Centro democrático y las declaraciones de Paloma Valencia de “¡Por muchísimo menos comenzó la violencia política!” (“Por menos comenzó”, 2016) ubican la movilización del dos de abril como un escenario para atizar el odio y la violencia en el país.

Resulta contradictorio que el Centro Democrático haga llamados a protestar, por un lado, cuando su máximo dirigente, Álvaro Uribe fue uno de los presidentes que mayor nivel de represión empleó en contra de la movilización social, tanto por estigmatización como por el uso de la violencia contra los manifestantes; por otro, por la posición despectiva que han empleado militantes de esta agrupación, como la senadora Valencia, en contra de los indígenas que protestan en el Cauca por no tener tierras donde vivir y trabajar.

Es necesario mencionar el paro armado que se desarrolló en siete depar-

“

El Gobierno no podrá seguir haciendo oídos sordos a las peticiones de un conglomerado de actores que podrán hablar más duro en contra del modelo económico que el Gobierno no aceptó se incluyera en los diálogos, y de otros elementos que generan los problemas contra los que se protesta.

”

tamentos del país dos días antes de la marcha uribista entre el 30 de marzo y 1 de abril. Uno de los objetivos de esta acción convocada por el “Clan Usuga”, que también se hace llamar “Autodefensas Gaitanistas de Colombia”, fue ganar estatus político al asegurar en los panfletos repartidos lo siguiente: “Somos una organización de dominio territorial, unidad de mando y operaciones militares continuadas a lo largo del tiempo”.

Aunque el Gobierno le quiso restar importancia, la jornada fue evidencia de la capacidad de control territorial de organizaciones paramilitares en gran parte del país, lo que ratifica la denuncia que han hecho las FARC y organizaciones de Derechos Humanos —entre ellas el CINEP—, sobre la persistencia del paramilitarismo en el país como uno de los principales retos para la finalización del conflicto (“Paro armado de ‘Clan Úsuga’”, 2016).

Bajo las circunstancias del paro hubo violaciones de Derechos Humanos, especialmente el confinamiento de poblaciones enteras, así como ataques a la fuerza pública en el marco del Plan Pistola. El paro enardecó las marchas del 2 de abril, pues hubo denuncias de la repartición de panfletos de paramilitares de las Águilas Negras en los que se invitaba a la población a participar en la marcha uribista (“Paro armado y amenazas”, 2016). Adicionalmente, hubo declaraciones como las del senador Iván Cepeda, que señalaban que el paro armado y la marcha del Centro Democrático no fueron hechos aislados, pues las dos fuerzas, una desde la ilegalidad y la otra desde la legalidad, defienden causas similares. Para Cepeda y otros analistas, estas movilizaciones, aunque tengan diversos discursos, bus-

can en realidad quitarle apoyo popular a la paz (“Bandas criminales causaron terror”, 2016).

La jornada del 2 de abril resultó exitosa dada la importante asistencia de marchantes en la mayoría de ciudades del país. Las consignas se centraron en un rechazo al proceso de paz, considerado una farsa, al castrochavismo y a la persecución política en contra del uribismo.

Sin duda, el proceso de reconciliación que se abre paso en el país requiere prestar atención a estas dos expresiones de rechazo al proceso de paz, pues, pese a los componentes de desinformación o engaño que pueda haber en sus reclamos, resulta representativo de un importante número de ciudadanos.

### El 2016 inicia con varias protestas en Bogotá

El cambio de Gobierno en Bogotá ha resultado traumático para una parte importante de la ciudad, por la ruptura que Enrique Peñalosa ha emprendido contra la política social de los tres Gobiernos anteriores y las protestas que esto ha desencadenado.

La primera protesta que se registró en el Gobierno de Peñalosa fue un bloqueo generado espontáneamente en la Autopista Norte. Una mujer murió en Transmilenio, su historia sensibilizó, pues murió víctima de la injusticia del sistema de salud que no aprobó una operación necesaria para alargar su vida. Adicional a esto, el levantamiento del cuerpo duró más de 5 horas, ante la demora, la gente empezó a hacer bloqueos, y, rápidamente, llegó el Esmad a desbloquear. Este hecho se convirtió en símbolo del rechazo a la acción estatal que actúa con lentitud e inoperancia para solucionar la crisis del sistema de salud, y con rapidez y contundencia para desbloquear Transmilenio (“Un levantamiento que duró”, 2016).

Luego, se presentaron diversos tipos de acciones en Transmilenio, entre “colatones” y bloqueos, para protestar por el aumento en la tarifa, por la falta de buses y por el mal servicio en general. Estas protestas terminaron en disturbios por la acción del Esmad en defensa del sistema y en contra de los manifestan-



Se fortalece la protesta social como herramienta para que la ciudadanía exija sus derechos.

tes que fueron tildados por Peñalosa de “saboteadores profesionales” (“En bloqueos a Transmilenio”, 2016). Como consecuencia de los disturbios fueron detenidas 85 personas. La prensa hizo eco de las versiones de la Policía y de la Alcaldía descalificando la protesta, señalando fines políticos detrás de ella y tratando a los participantes como delincuentes (“Hay algo más detrás”, 2016).

El primero de febrero coincidieron las protestas de vendedores informales desalojados por la administración y la marcha de trabajadores judiciales (“Distrito, jornada de protestas”, 2016). El cuatro y cinco de febrero, contratistas del programa Territorios Saludables, bandera de la administración Petro en materia de salud, que estaba enfocado en la prevención, protestaron por la no renovación de sus contratos y por la práctica finalización del programa (“El choque por el plan”, 2016). El 29 de febrero marcharon, según el periódico El Tiempo, unas 19.500 personas entre vendedores ambulantes y personas con discapacidad, los primeros por los desalojos que les han realizado del espacio público y los segundos por recortes en sus programas de atención (“Informales y discapacitados”, 2016).

Otras protestas se han dado por la intensión de urbanizar la Reserva van der Hammen y por la persecución a trabajadoras sexuales que trabajan en el espacio público. En términos generales, hay un número significativo de ciuda-

“ Los colombianos ven cada vez más la protesta como una opción legítima de acción política. ”

danos en Bogotá que han rechazado en las calles las políticas del nuevo alcalde, muchos de ellos se unieron a la convocatoria del Paro Nacional.

### Protestas sectoriales y locales

Paralelamente a estas grandes movilizaciones a nivel nacional, se han presentado otras protestas vinculadas a problemáticas más particulares. Paro judicial, el tercero que realiza Asonal Judicial en tres años sin hallar solución por parte del Gobierno; paros médicos en Riohacha, Medellín, Bello, Barranquilla, Soledad, por retrasos o ausencia de pagos; conflicto laboral en la Aerocivil; plan reglamento en el Inpec; paro de bomberos en Bucaramanga y en Girardota; protestas y amenazas de paro de la USO en Cartagena y Barrancabermeja; huelga en Cerejón; protesta de servidores públicos contra el alcalde de Bucaramanga; amenaza de paro de trabajadores portuarios en Buenaventura; protestas por despidos injustificados en Tigo-Une Medellín; protestas de taxistas en distintas ciudades del país; paro de trabajadores del MIO por demoras en sus pagos y plantón de

estudiantes por aumento del pasaje en Cali; bloqueos por obras inconclusas con la comunidad en Girón; protestas en rechazo a la minería en Sogamoso (CINEP/PPP, s.f.).

Si bien estas son reivindicaciones, en su mayoría, de tipo particular, se relacionan con las exigencias planteadas en las movilizaciones nacionales en la medida en que responden a la falta de garantías laborales, a la crisis de la salud, a la falta de exigencias a las multinacionales mineras en términos ambientales y laborales.

Todo este maremagnum de inconformidad social se ha ido acumulando durante los seis años de gobierno de Juan Manuel Santos. El manejo que este le ha dado ha girado entre el menosprecio<sup>3</sup> y el incumplimiento. Lo paradójico es que los mismos sectores que han protestado contra su Gobierno, exceptuando a los uribistas, son los que han manifestado permanentemente su apoyo a los diálogos de paz. En este sentido, una vez firmados los acuerdos, el Gobierno no podrá seguir haciendo oídos sordos a las peticiones de un conglomerado de actores que podrán hablar más duro en contra del modelo económico que el Gobierno no aceptó se incluyera en los diálogos, y de otros elementos que generan los problemas contra los que se protesta.

La dinámica de los últimos años, y del último trimestre en particular, parece indicar que los colombianos ven cada vez más la protesta como una opción legítima de acción política. El hecho de que la derecha haya acudido pacíficamente a las calles a plantear sus reclamos refuerza esta idea. El panorama deja entonces fortalecida la protesta social como herramienta de la ciudadanía para la exigencia de sus derechos, lo cual redundará en el fortalecimiento de la democracia colombiana<sup>4</sup>, y amplía la posibilidad de una adecuada implementación de los acuerdos de paz, especialmente los que hacen referencia a participación política, no solo referida a lo electoral, sino a la construida por los movimientos sociales<sup>5</sup>. 

**\* Gissell Medina**  
 Investigadora CINEP/PPP. Equipo Sistema de Información General.

## Notas

- 1 Según el monitoreo de la conflictividad social realizado por la Defensoría del Pueblo, el año pasado se presentaron un total de 1.792 hechos de protesta social en el país. En enero de este año se registraron 125 hechos, 18 más que el mismo mes del año anterior, lo cual parece indicar que la movilización en este año aumentará, y así continuará con la trayectoria de crecimiento de los últimos años (Defensoría del Pueblo, 2016).
- 2 En este lapso se incluirá el 2 de abril, por su cercanía temporal.
- 3 Recordemos el desafortunado “Ese tal paro no existe”, pronunciado por Juan Manuel Santos en la coyuntura del Paro Agrario del 2013.
- 4 Sin embargo, no hay que descuidar el aumento de violaciones de Derechos Humanos contra sus defensores y contra organizaciones como la Marcha Patriótica, que reporta ya 115 miembros asesinados (“Mujeres de Marcha Patriótica”, 2016).
- 5 Ver Mesa de Conversaciones (2013).

## Referencias

- 1 Anuncian que habrá paro nacional dentro de un mes. (16 de febrero de 2016). *El Tiempo*, pp. 1-2.
- 2 Archila, M., García, M. C., Restrepo, A. M., & Parra, L. (2014). Informe especial luchas sociales en Colombia 2013. Bogotá, D. C., Colombia: CINEP/PPP.
- 3 Bandas criminales causaron terror, pérdidas económicas y un saldo criminal de víctimas. (2 de abril de 2016). *Noticias Uno*. Recuperado de <http://noticiasunolaredindependiente.com/2016/04/02/noticias/paro-armado-pais-analisis-paro/>
- 4 Centro Democrático se declara en rebeldía en el Congreso por captura de Santiago Uribe. (29 de febrero de 2016). *Noticias RCN*. Recuperado de <http://www.noticiasrcn.com/nacional-justicia/centro-democratico-se-declara-rebeldia-el-congreso-captura-santiago-uribe>
- 5 CINEP/PPP. (s.f.). Archivo de prensa CINEP/PPP. CINEP/PPP, Bogotá, D. C., Colombia.
- 6 Defensoría del Pueblo. (17 de marzo de 2016). Defensoría verificó DD.HH. en los 68 municipios donde se adelantó jornada de paro nacional. Recuperado de <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/4944/Defensor%C3%ADa-verific%C3%B3-DDHH-en-los-68-municipios-donde-se-adelant%C3%B3-jornada-de-paro-nacional-protestas-sociales-paro-nacional-marchas-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-.htm>
- 7 Distrito, jornada de protestas. (2 de febrero de 2016). *El Nuevo Siglo*, p. 10B.
- 8 El choque por el plan de salud en los barrios. (5 de febrero de 2016). *El Espectador*, p. 27.
- 9 En bloqueos a Transmilenio hay saboteadores profesionales: Peñalosa. (11 de febrero de 2016). *El Nuevo Siglo*, p. 10B.
- 10 ¿Hay algo más detrás de las protestas de ayer? (11 de febrero de 2016). *El Tiempo*, pp. 1-5.
- 11 Hurtado, M. F. (14 de enero de 2016). ¿Quién se inventa un paro un domingo? *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/educacion/articulo/el-paro-del-24-de-enero-es-real/456580-3>
- 12 Informales y discapacitados protestaron en el centro. (1 de marzo de 2016). *El Tiempo*, pp. 1-7.
- 13 Londoño, F. (6 de marzo de 2016). Lo que se viene [video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=mBHpajNsTNo>
- 14 Mesa de Conversaciones. (6 de noviembre de 2013). Borrador Conjunto. 2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz. Recuperado de [https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20Participaci\\_n%20Pol\\_tica.pdf](https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20Participaci_n%20Pol_tica.pdf)
- 15 Mujeres de Marcha Patriótica reclaman por sus muertos en Bogotá. (18 de marzo de 2016). *Semanario Voz*. Recuperado de <http://www.semanariovoz.com/2016/03/18/mujeres-de-marcha-patriotica-reclaman-por-sus-muertos-en-bogota/>
- 16 Oposición uribista se va a las calles. (23 de febrero de 2016). *El Espectador*, p. 23
- 17 Paro armado de ‘Clan Úsuga’ atemoriza en Medellín y el país. (2 de abril de 2016). *El Colombiano*, pp. 4-5.
- 18 Paro armado y amenazas paramilitares ambientan marcha uribista ¿Coincidencia? (31 de marzo de 2016). *Colombia INFORMATICA*. Recuperado de <http://www.colombiainforma.info/politica/ddhh-conflicto-y-paz/3185-paro-armado-y-amenazas-paramilitares-ambientan-marcha-uribista-coincidencia>
- 19 Por menos comenzó la violencia política: Paloma Valencia sobre Santiago Uribe. (1 de marzo de 2016). *Blu radio*. Recuperado de <http://www.bluradio.com/125128/por-menos-comenzo-la-violencia-politica-paloma-valencia-sobre-santiago-uribe>
- 20 Redacción Política. (17 de marzo de 2016). ¿Qué tan viable es cumplir las peticiones que motivaron el paro nacional? *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/tan-viable-cumplir-peticiones-motivaron-el-paro-nacional-articulo-622819>
- 21 Solicitudes de sindicatos. (11 de febrero de 2016). *El Mundo*, p. 11.
- 22 Un levantamiento que duró más de cinco horas. (20 de enero de 2016). *El Espectador*, p. 26.
- 23 Un paro de acuerdos incumplidos. (17 de marzo de 2016). *El Espectador*, p. 2.

# La encrucijada de la Asamblea Nacional en Venezuela

Teniendo en cuenta la lógica de las fronteras, es decir, la que sugiere que nada de lo que pasa en un país fronterizo le es ajeno al vecino, analizaremos, en las siguientes páginas, las implicaciones de la nueva configuración política de Venezuela y los retos que tendría que asumir su Asamblea Nacional, con mayoría de la oposición, frente a la difícil situación del país.

Por: **María del Carmen Muñoz\***

La fecha del 6 de diciembre de 2015 se ha constituido en un hito en la historia reciente de Venezuela, una vez que 7'707.422 ciudadanos —entre ellos, los denominados “nini”<sup>1</sup>, quienes agotados por el deterioro de la calidad de vida votaron en contra del oficialismo y, no en todos los casos, a favor de la oposición— decidieron participar en la búsqueda de alternativas que contribuyeran a la solución de los graves problemas que afectan al país: crisis económica, inseguridad, deterioro del tejido social, crisis política y cierre de la frontera colombo-venezolana.

En el artículo publicado por MonitorProDaVinci (2016)<sup>2</sup>, titulado: “¿Cuáles son las proyecciones económicas del FMI sobre Venezuela?”, se afirma que Venezuela permanecerá “en recesión económica durante 2016, al estar ‘en medio de la incertidumbre política’ y registrar que con ‘el nuevo descenso en el precio del petróleo se han profundizado las presiones y desequilibrios macroeconómicos’” (FMI, 2016, como se citó en ProDaVinci, 2016, párr. 2). El producto interno bruto venezolano se podría contraer en un 8 % en 2016,

porcentaje mayor al 5,7 registrado en el 2015.

En cuanto a la inflación, y de acuerdo con la misma fuente, se estima que en 2016, al final del periodo, esta será de 720 %, y la de 2017 será de 2200 %; mientras que sobre el desempleo se estima que, para el 2016, Venezuela registrará un índice del 17,4 %, lo que representa un aumento de 10 % en relación al año 2015, en el que el porcentaje de desempleo fue del 7,4 %. Para el 2017, el FMI proyecta un índice de desempleo del 20,7 %. En cuanto a las proyecciones del valor del petróleo, el FMI estima que para el 2016 estará a un precio medio anual de 34,75 dólares (un descenso de 32 % con respecto a 2015) y en 40,99 dólares para 2017 (MonitorProDaVinci, 2016).

“

Ahora reina la desconfianza, el miedo y la incertidumbre, se rasgó el tejido social, el cual, probablemente, será mucho más difícil de reconstruir que la misma economía.

”

Según MonitorProDaVinci (2016), el FMI advierte en su informe que muchos de los análisis agregados excluyen a la economía venezolana y a la argentina. Con respecto a Venezuela, afirman que “proyectar el panorama económico en Venezuela es complicado por la escasez de consultas bajo el Artículo IV desde 2004 y los retrasos en la publicación de datos económicos clave” (párr. 8).

Estos datos reflejan la caótica situación económica por la que atraviesan los venezolanos, al punto de estar sufriendo una crisis humanitaria que se traduce en la dificultad para conseguir alimentos, medicinas y útiles de aseo vitales para la vida de los ciudadanos, lo que exigirá de la Asamblea Nacional y de la sociedad en general medidas diversas y urgentes para sortear las circunstancias.

En materia de seguridad, la situación no es distinta. Según el informe del Observatorio Venezolano de Violencia (2015)<sup>3</sup>, para finales de ese año, en el país habría 27.875 muertes violentas, para una tasa de 90 por cada cien mil habitantes. En América Latina y el Caribe, durante el mismo periodo, se habrían cometido 145.000 homicidios, de los cuales Venezuela aporta el 19 %, su



Los problemas tanto de Venezuela como de la frontera con Colombia se resolverán no solo con lo que pueda hacer la Asamblea Nacional dentro de su competencia, sino que habrá que sacar lo mejor de los venezolanos y colombianos, y altas dosis de confianza y trabajo conjunto. ”

gran mayoría en la total impunidad por la corrupción y la ineficiencia del Gobierno para garantizar la justicia y velar por la seguridad de la ciudadanía.

Los desequilibrios económicos y la inseguridad repercuten en el comportamiento de la ciudadanía. Si algo caracterizaba al pueblo venezolano era su actitud jovial, la familiaridad con la que se trataban unos con otros y la sana convivencia en la que transcurría su cotidianidad. Era fácil hacer acuerdos entre las organizaciones, realizar transacciones políticas y comerciales e intercambios culturales. Ahora reina la desconfianza, el miedo y la incertidumbre, se rasgó el tejido social, el cual, probablemente, será mucho más difícil de reconstruir que la misma economía.

La crisis política es uno de los retos más duros que tendrá que enfrentar la

Asamblea, toda vez que el oficialismo ha venido controlando, desde el ejecutivo, el poder legislativo y judicial. No hay división de poderes, lo que se percibe es, en vez de un socialismo libertario, una dictadura. El oficialismo sabe que estas actuaciones violan la Constitución, la cual es interpretada por la sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia a su antojo. Estas arbitrariedades envían un mensaje a la ciudadanía anunciando que el ejecutivo está por encima de los demás poderes: judicial, legislativo, electoral y ciudadano, denominado comúnmente, poder popular, al que dice representar.

La esperanza para los venezolanos, puesta en la nueva Asamblea Nacional, se encuentra en una encrucijada debido a que el presidente Maduro se declaró en desobediencia, lo que indica que hará caso omiso de las propuestas, decretos o decisiones que se aprueben en la Asamblea. Esta actitud está respaldada por el poder que concentró en el Tribunal Supremo de Justicia —TSJ—, el cual, mediante maniobras anticonstitucionales, fortaleció el pasado 23 de diciembre al hacer que la antigua asamblea nombrara de manera súbita 13 magistrados. Muestra de la actitud del presidente fue el recurso que interpuso ante el TSJ para que declararan la inconstitucionalidad de la Ley de Am-

nistía y Reconciliación Nacional aprobada semanas antes por el Parlamento.

De ahí que no resulta descabellada la propuesta que planteó el exmagistrado Perkins Rocha Contreras en un artículo publicado en Politika<sup>4</sup>, en el que sugiere que “Hay que eliminar la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia”, y crear un Tribunal Constitucional fuera del actual poder judicial con autonomía financiera y jurídica, para que desde ahí se retome el norte para realizar las transformaciones que necesitan los venezolanos.

Independientemente de si esta alternativa llega a funcionar, y teniendo en cuenta la delicada situación del país, la oposición ha optado por medidas que conlleven a la salida del presidente por la vía de la enmienda, el referéndum revocatorio o mediante una Asamblea Constituyente. En cualquiera de los casos, el oficialismo se verá enfrentado a la presión de la ciudadanía en cabeza del movimiento estudiantil; puede decirse que si hubiese sensatez por parte de las fuerzas militares y del poder judicial, estos se alinearían con dichas iniciativas, para que se vea su aporte, así sea tardío, a la salida de semejante debacle.

Otro de los tantos retos que los venezolanos le conceden a la Asamblea



Venezuela continua en un escenario de incertidumbre política y crisis económica.

“

Si bien es cierto que esta tarea no se encuentra dentro de las competencias directas de la Asamblea Nacional sí le corresponde ejercer presión sobre el Ejecutivo para que esto suceda.

”

Nacional es el de abrir la frontera colombo-venezolana. Si bien es cierto que esta tarea no se encuentra dentro de las competencias directas de la misma, sí le corresponde ejercer presión sobre el Ejecutivo para que esto suceda. Le sobran argumentos: el primero, la necesidad de aportar en la activación de la economía de Venezuela, pues ahora más que nun-

ca ese país necesita de Colombia para fortalecerse. Con el cierre, en palabras de Socorro Ramírez (2015), solo se logró estrangular la poca economía que quedaba de emprendimiento legal.

El que Maduro insista en mantener esta medida no implica que se paralice la simbiosis cotidiana de la frontera. Esta seguirá su curso, se mantendrá el contrabando y el paso fronterizo por las trochas, la gente pagará las vacunas o coimas a la Guardia Nacional, con tal de seguir con sus actividades en uno u otro lado de la frontera, al margen de lo que hagan o piensen los Gobiernos centrales.

Pronto se estará solicitando pasaporte a los venezolanos para pasar a Colombia; Venezuela continuará deportan-

do colombianos gradualmente, se estará fortaleciendo la comisión de convivencia del territorio y se notarán con mayor intensidad las expresiones del descontento de la ciudadanía venezolana en las calles. Así las cosas, los problemas tanto de Venezuela como de la frontera con Colombia se resolverán no solo con lo que pueda hacer la Asamblea Nacional dentro de su competencia —con todo y las dificultades que le imponga el Gobierno—, sino que habrá que sacar lo mejor de los venezolanos y colombianos, de tal manera que se conjuguen espíritu, voluntades, comprensiones, esfuerzos y altas dosis de confianza y trabajo conjunto, para desarrollar las valiosas potencialidades que tiene la gente de la frontera. **□**

**\*María del Carmen Muñoz**

Investigadora del CINEP/Programa por la Paz. Coordinadora del Equipo Escuela de paz y convivencia ciudadana.

**Referencias**

- 1 Ciudadanos que no se han inscrito ni con el oficialismo ni con la oposición.
- 2 ProDaVinci.com es un sitio web que busca poner a circular ideas, conversaciones y debates en distintas áreas, que van desde la economía y los negocios, hasta las artes, la ciencia y la política.
- 3 El Observatorio Venezolano de Violencia (OVV) está integrado por investigadores de siete universidades nacionales, públicas y privadas de Venezuela.
- 4 Boletín publicado por la Universidad Católica Andrés Bello de Venezuela.

**Referencias**

- 1 MonitorProDaVinci. (14 de abril de 2016). ¿Cuáles son las proyecciones económicas del FMI sobre Venezuela? *ProDaVinci*. Recuperado de <http://prodavinci.com/2016/04/14/economia-y-negocios/que-dice-el-fmi-sobre-venezuela-monitorprodavinci-2/>
- 2 Observatorio Venezolano de Violencia. (2015). *Informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2015*. Recuperado de <http://images.eluniversal.com/2015/12/28/informe-del-observatorio-venez.pdf>
- 3 Ramírez, S. (13 de diciembre de 2015). 2015, un hito peligroso / Análisis. Las relaciones entre Colombia y Venezuela siguen en una caldera infernal. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/2015-un-hito-peligroso-analisis-socorro-ramirez/16456480>



**Sistema de información general**

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



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

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

# ¿Qué pasa con la investigación (social) en el país?

El artículo “¿Qué pasa con la investigación (social) en el país?” pretende continuar el diálogo iniciado en CINEP/PPP el 3 de febrero de 2016 con funcionarios de Colciencias, así como con defensores y críticos de este ente estatal. Por tanto, reflexionará sobre tres grandes temas: orientación de las políticas nacionales de ciencia, tecnología e innovación; los criterios de medición e indicadores de esas políticas; y, por último, el papel de las ciencias sociales y las humanidades en la concepción oficial de la ciencia y la tecnología, y ante los retos del posacuerdo.

Por: **Mauricio Archila Neira\***

El pasado miércoles 3 de febrero, los diálogos que CINEP/PPP convoca cada tres meses sobre temas de coyuntura fueron especiales porque el tema no era coyuntural y aparentemente no parecía muy “taquillero”; sin embargo, acudió mucho público, sobre todo jóvenes estudiantes de varias universidades de la ciudad. La convocatoria llevaba por título: “Políticas y modelos de investigación para las ciencias sociales y las humanidades”, y figuraban como invitados Oscar Gualdrón, ingeniero y actual director de fomento a la investigación de Colciencias; Margarita Garrido, historiadora y exdirectora de Colciencias; y Eduardo Restrepo, antropólogo y uno de los críticos más mordaces de la política de ciencia y tecnología de los últimos gobiernos. La intención de este artículo no es reproducir el mencionado debate, sino continuar con el diálogo iniciado en aquella ocasión y aportar a la reflexión sobre un tema que, sin ser de inmediata coyuntura, sí preocupa a la sociedad, especialmente a los académicos y estudiantes no solo de ciencias

humanas o sociales, sino de todas las disciplinas y profesiones. Y no es para menos, pues lo que está en juego es el futuro de la ciencia y la tecnología en el país, algo crucial para un crecimiento económico equitativo y armónico con la naturaleza, la consolidación de la democracia y la aclimatación de la paz. Son tres las reflexiones que tocaré en este artículo: orientación de las políticas nacionales de ciencia, tecnología e innovación (CTI); los criterios de medición e indicadores de CTI; y, por último, el papel de las ciencias sociales y las humanidades en esas políticas, y, de cara al posacuerdo.

Inicio reconociendo el avance que significó la Ley 1286 de 2009, al convertir a Colciencias en el Departamento Administrativo de Ciencia y Tecnología, y al crear el Sistema Nacional de CTI. De esta forma, se elevó su estatus institucional y se le dio más autonomía, aunque debe concertar con el Departamento Nacional de Planeación su programa de trabajo, de acuerdo con los planes nacionales de desarrollo. En ese sentido son muy importantes los docu-

mentos: “Plan estratégico institucional 2015-2018”, de Colciencias (versión de noviembre de 2015), y el borrador del documento Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social) titulado “Política nacional de ciencia, tecnología e innovación, 2015-2025”, de diciembre del año pasado, pues precisamente buscan articular la proyección estratégica de Colciencias con el actual plan de desarrollo del segundo mandato de Juan Manuel Santos.

Luego de revisar estos documentos oficiales, surgen preguntas como: ¿Cuáles son los principios que orientan esa política?, ¿cómo se va a financiar?, ¿cuál es la visión de ciencia que allí se

“

Lo que está en juego es el futuro de la ciencia y la tecnología en el país, algo crucial para un crecimiento económico equitativo y armónico con la naturaleza, la consolidación de la democracia y la aclimatación de la paz.

”

vierte? Y, finalmente, ¿cómo entran las ciencias sociales y las humanidades allí? Voy a tratar de responder a las primeras preguntas en este apartado para abordar luego las otras.

El Plan estratégico se propone posicionar el conocimiento y la innovación como ejes centrales de la competitividad, para convertir a Colombia en uno de los tres países más innovadores de América Latina en 2025. Según la visión institucional, ello se logrará “gracias a una política de Ciencia y Tecnología que fomenta la producción científica ambiciosa, la innovación empresarial competitiva y la generación de una cultura que valora el conocimiento” (Colciencias, 2015b, p. 3). Uno podría cuestionar qué se entiende por cada uno de los componentes, incluida la visión limitada de “cultura” que allí se sugiere, pero tal vez sea más provechoso ver los medios propuestos para lograr tal resultado: mejorar el recurso humano por medio de becas en maestrías y doctorado, y aumentar el número de artículos publicados en revistas científicas. Va quedando claro que el criterio que se impone en CTI es la formación de capital humano y que su función principal es ser productivo. Ya profundizaré, en la segunda sección, en cómo se mide esa productividad, pero, por ahora, anoto que no causa sorpresa que un Gobierno como el actual, defensor del modelo extractivista de desarrollo, adopte una política productivista en ciencia y tecnología.

El borrador del documento Conpes, a su vez, profundiza dicha perspectiva mientras hace un llamado a mejorar la precaria situación nacional de CTI en seis niveles: la formación de capital humano, entendido como personas altamente calificadas; generar conocimiento pertinente y de “alto valor”; aumentar la capacidad innovadora del aparato productivo; estimular la colaboración entre sectores privados y públicos; y producir una institucionalidad adecuada para la “gobernanza” (Conpes, 2016, p. 16). Luego vuelve sobre el objetivo de convertir a Colombia en uno de los tres países más innovadores de América Latina, para lo cual proponen resultados

en cada uno de los seis ejes ya anotados. Por ejemplo, en cuanto al primero, se recaba en la formación de doctores mediante el incremento de las becas, no solo para estudiar en el extranjero, sino en los 205 programas que hay en el país en ese nivel. Claro que a continuación se anota que la mayoría de ellos (25 %) son en ciencias sociales y humanas (Conpes, 2015, p. 26).

Pero no basta con formar a los nuevos doctores, ellos deben publicar artículos de calidad. Preocupa a los autores del documento Conpes que muchos de esos doctores no se empleen en el sector productivo, como ocurre en los países desarrollados, sino en el sector de servicios, especialmente en la docencia sin que, a su juicio, haya mejorado la calidad de la educación superior en el país (Conpes, 2015, pp. 28-30). De esta forma va haciéndose evidente un sesgo oficial contra las ciencias sociales y humanas, y contra el ejercicio del magisterio en todos los niveles del sistema educativo. Pero, como dijeron agremiaciones científicas como la ACAC (Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia) y las academias de ciencias, no puede haber labor científica integral si se menosprecia a las ciencias sociales y las humanidades (*El Espectador*, 13 de enero, 2016).



Va haciéndose evidente un sesgo oficial contra las ciencias sociales y humanas, y contra el ejercicio del magisterio en todos los niveles del sistema educativo.



En cuanto a la generación de conocimiento de “alto impacto”, el borrador Conpes señala que hay problemas de parte de los investigadores y de los grupos: pocos de los primeros están clasificados en el nivel más alto y hay baja calidad en los grupos por su escasa productividad —el 35 % está en categoría C y solo el 17 % en A1 y A—, además, la mayoría investigan en ciencias sociales y están concentrados geográficamente en las grandes ciudades. Sobre la infraestructura investigativa, se dice que en 2014 Colciencias reconoció 50 centros de investigación, la mayoría están en el área de salud, hay ocho en ciencias sociales y solo uno en educación (Conpes, 2015, pp. 30-32).

En cuanto a publicaciones —referidas a artículos en revistas indexadas—, Colombia está muy rezagada en comparación no solo con los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económi-



Existe un sesgo que margina a las ciencias sociales y las humanidades.

co), sino que está en el quinto lugar en América Latina. Se reconoce que ha crecido el número de revistas, pero muy pocas aparecen en los índices internacionales, de los cuales en el documento Conpes solo se citan dos: Scopus, el 13,8 % de las revistas nacionales aparecen allí, e ISI (Institute for Scientific Information), con solo el 2,8 %. Por tanto, hay un desfase entre cantidad y calidad (Conpes, 2015, p. 35). Y así sigue el diagnóstico crítico en los otros cuatro niveles arriba señalados.

En la formulación de políticas, el borrador Conpes contiene aspectos positivos que ojalá se cumplieran como el de aumentar la inversión para graduar más de cinco mil doctores en los próximos diez años. Pero hay otros muy preocupantes. En cuanto a la generación de conocimiento de “alto valor que dé respuesta a las necesidades y oportunidades sociales y de desarrollo productivo del país”, se propone focalizarse en tres áreas de conocimiento: energías renovables, salud y alimentos; y en tres de tecnología: biotecnología, nanotecnología y tecnologías de la comunicación (Conpes, 2015, p. 66). Es cierto que necesitamos investigación en salud y alimentos, y seguro requerimos nuevas tecnologías, pero, ¿dónde quedan los retos de la paz que se está negociando con la insurgencia? Esto para solo mencionar un tema clave en la actualidad nacional.

Para rematar, el borrador Conpes propone apoyar la creación de cinco centros nacionales de alta tecnología. Ante ello saltan de nuevo las asociaciones y academias científicas de todas las áreas reclamando fortalecer los existentes en vez de crear nuevos centros (*El Espectador*, 13 de enero, 2016). Y además, queda el interrogante: ¿qué pasa con los centros de investigación que no son tecnológicos? El documento Conpes concluye sugiriendo un rediseño del sistema de indexación de revistas hacia criterios de más visibilidad y de la forma de medición de investigadores y grupos (Conpes, 2015, pp. 66-68). Y más a fondo propone la restructuración del mismo Colciencias para

“

Espero contribuir al necesario cambio de rumbo de Colciencias, para que se ponga a tono con la coyuntura actual y estimule un conocimiento más pertinente con la realidad que vivimos y el futuro que enfrentamos.

”

enmarcarlo en el recién creado Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (Conpes, 2015, p. 77).

Ahora bien, la orientación productivista que revela la política oficial de CTI, además de corresponder al modelo económico que desde hace años agencian las elites nacionales, es también resultado de las presiones globales expresadas especialmente por las exigencias de la OCDE, a la que estamos solicitando ingresar desde 2013. Esto, por supuesto, limita la posibilidad de formular autónomamente políticas nacionales de CTI<sup>1</sup>.

En todo ello subsiste el interrogante sobre el presupuesto real para CTI, pues a pesar de las diferencias de cifras, se suele señalar que es muy bajo en comparación con otros países de América Latina. Así, por ejemplo, en *El Espectador* del 21 de enero se dan cifras preocupantes: para 2016 solo hubo un aumento de cuatro mil millones de pesos en el presupuesto de Colciencias —que quedó en 319 mil millones de pesos—, lo que equivale al 0,2 % del PIB. El borrador del documento Conpes, a su vez, dice que actualmente estaríamos en el 0,7 % del PIB y propone aumentar la inversión en CTI al 1 % en 2018, y al 1,5 % en 2025. Como complemento a estos recursos, se recomienda: “[...] incentivar la vinculación del sector empresarial dentro de los proyectos regionales financiados con recursos del fondo CTI del sistema general de regalías” (Conpes, 2015, p. 81).

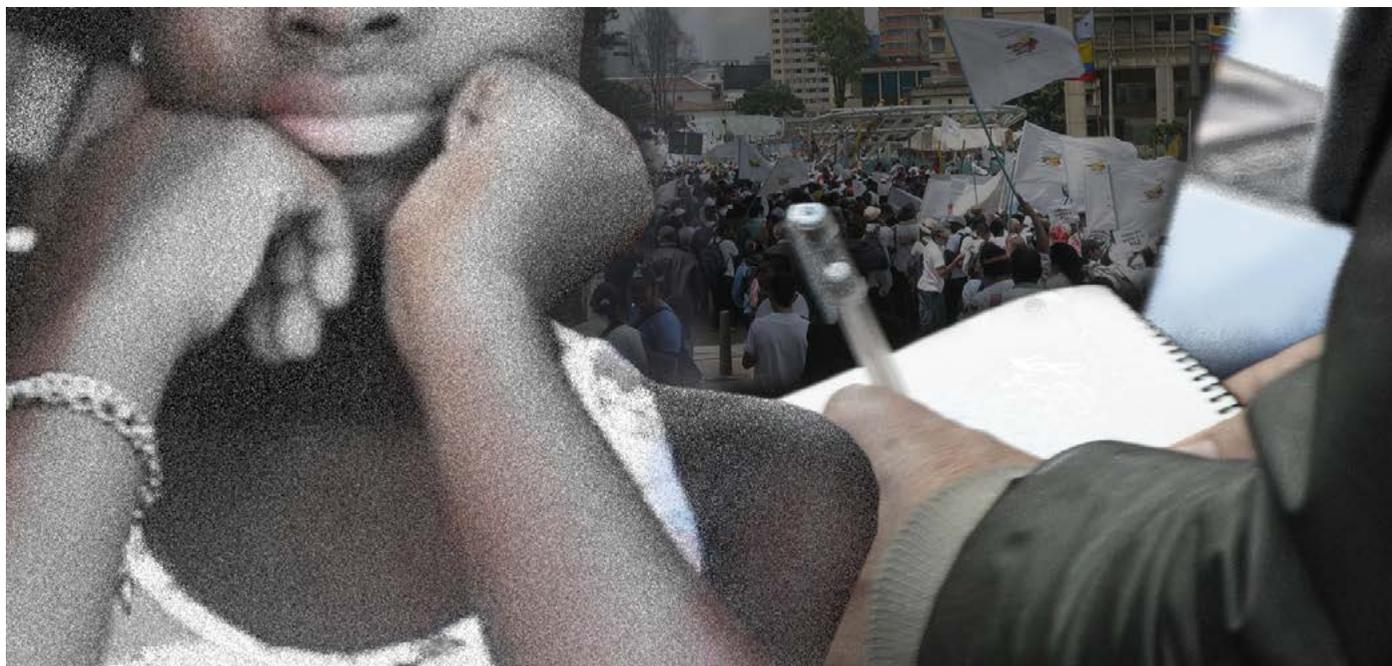
Así parece que las regalías van a compensar los deficientes presupuestos para CTI, especialmente en las regiones más abandonadas. Pero esos fondos, que no son manejados por Colciencias,

han disminuido a la par del descenso en los precios de las *commodities* que los alimentaban y, sobre todo, no parecen haber contribuido a los loables propósitos con que se crearon, sino a fortalecer las redes clientelistas, cuando no a los grupos armados al margen de la ley. Queda la ilusión de las alianzas “público-privadas” en estos esfuerzos presupuestales, pero está por verse al servicio de qué intereses se construyen. En esas condiciones, aun lo poco de progresistas que puedan tener las propuestas de CTI del actual Gobierno se queda en el papel, pues no hay plata para impulsarlas, o la que hay, se está yendo para otra parte.

El segundo tema de estas reflexiones tiene que ver con los criterios para clasificar y medir los componentes del sistema de CTI. Preocupa ante todo que el papel de Colciencias sea más punitivo que estimulador: las funciones asignadas van más por el lado de vigilar y castigar que de incentivar y estimular. Por eso es tan crucial definir qué y cómo se mide.

Ya se veía antes que hay una orientación oficial productivista para las políticas de CTI que viene de vieja data. Por eso, la categoría clave de clasificación y medición es la de producto, que por cierto es aplicada al menos a cuatro componentes: generación de nuevo conocimiento, desarrollo tecnológico e innovación, apropiación social de conocimiento, y formación de recurso humano (Colciencias, 2015a, pp. 29-54)<sup>2</sup>.

A pesar de esa amplitud en la consideración de los diversos productos, a la hora de clasificar y medir, Colciencias privilegia los artículos en revistas indexadas, especialmente las de nivel A. Esto plantea muchos interrogantes y críticas. Por una parte, los índices internacionales reconocidos por ese ente —en especial Scopus e ISI— responden a criterios percentiles de los países centrales y privilegian la circulación de conocimiento en ese mundo, lo que comienza por el uso del idioma inglés. En estas condiciones parece muy colonial —por decir lo menos—, que debamos someternos a las lógicas académicas de esos países cuando ellos ni siquiera



Es indispensable reconocer la coyuntura nacional para diseñar políticas acordes a la realidad y que respondan al futuro escenario de posacuerdo.

consideran nuestra condición periférica. Además, no todas las disciplinas funcionan con pretensiones de construir leyes universales; algunas, como la antropología y la historia, producen conocimiento particular o ideográfico (Wallerstein, 1996). Los pares de este conocimiento no están necesariamente ubicados en los países centrales y no se comunican principalmente en inglés. Por tanto, deberíamos potenciar más las redes académicas horizontales sur-sur que las verticales e impositivas norte-sur, cosa que no parece hacer Colciencias en este momento, máxime si está mirando hacia el ingreso del país al exclusivo club de la OCDE.

Pero además, la asociación de la “productividad” con publicar en revistas indexadas menosprecia al libro, que es clave para la difusión del conocimiento en ciencias sociales y humanidades, cuando no para todas las ciencias. La idea de que un corto artículo revolucione el conocimiento puede, de pronto, funcionar para las ciencias exactas, biológicas o las ingenierías, pero no necesariamente se aplica a las sociales y las humanidades, incluido el derecho. Allí, el libro da mejor cuenta de los avances en el conocimiento de las respectivas áreas. No obstante, sobre este producto

se cierne la duda con respecto a la baja calidad de las editoriales; que, aunque puede ser cierta en algunos casos, difícilmente se puede generalizar para todo el mundo universitario. Consecuente con su papel de vigilar y castigar, Colciencias emprende entonces la homologación de ellas, con lo que obtiene resultados discutibles para las primeras clasificaciones.

A los grupos, además de ese productivismo, les cae la sospecha sobre la veracidad de la información que cada investigador consigna para su clasificación y la del grupo al que pertenece. Colciencias traslada el papel de vigilar esa veracidad a las instituciones que avalan a los grupos: ellas deben certificar hasta el último producto allí registrado. Tal decisión generó congestión en los procesos de clasificación de investigadores y grupos, sobre todo en las grandes universidades. Esta medida y los criterios de medición produjeron a fines de 2014 y comienzos de 2015 un gran inconformismo en muchos grupos de investigación en ciencias sociales y humanidades, que son la mayor proporción de los reconocidos por Colciencias, algunos de los cuales desistieron de presentarse, y no fueron precisamente los más mediocres.

“ De no corregirse el sesgo que margina a las ciencias sociales y las humanidades, por no ser “productivas” y “rentables”, caeríamos en el escenario crítico de una educación superior regida por el ánimo de lucro. ”

El tercer tema aterriza nuestras preocupaciones en la aparente discriminación hacia las ciencias sociales y las humanidades, incluidas las artes y la educación, tanto en las políticas nacionales de CTI como en Colciencias. Ya veíamos que en los documentos oficiales no se valoraba muy positivamente que la mayoría de los posgrados, grupos, revistas y publicaciones sean de ciencias sociales y que muchos de los doctores estén vinculados a la docencia. Muchas veces se sueltan frases como que esto es signo de “debilidad” o de “atraso” del sistema de CTI. En las políticas oficiales parece seguir predominando el modelo de ciencia natural o exacta con sus métodos positivistas de investigación, por lo que las disciplinas que no se amoldan a ese modelo y métodos son condenadas al ostracismo. No sobra recordar que las prioridades gubernamentales en CTI, según el borra-



Es necesario el cambio de rumbo de Colciencias, para que se ponga a tono con la coyuntura actual.



Conpes, no incluyen ningún tema de ciencias sociales o humanidades. La condescendiente frase de la actual directora de Colciencias Yaneth Giha no es suficiente para superar esta exclusión: “la próxima convocatoria va abrirles un espacio a las ciencias sociales porque creemos que el posconflicto lo merece” (*El Espectador*, 21 de enero, 2016).

Los anteriores cuestionamientos marcan una señal de alerta para el rumbo de las políticas de CTI y de Colciencias en el futuro. De no corregirse el sesgo que margina a las ciencias sociales y las humanidades, por no ser “productivas” y “rentables”, caeríamos en el escenario crítico de una educación superior regida por el ánimo de lucro, como formulara Martha Nussbaum en su conferencia del 18 de diciembre de 2015 en la Universidad de Antioquia. Parafraseándola, nos podríamos preguntar si las actuales políticas oficiales de CTI implementadas por Colciencias no nos están llevando a una investigación basada en

la rentabilidad del mercado, que produce mentes poco críticas, ciudadanos dóciles y egoístas que no aportan a la construcción de una sana democracia.

Este no parece ser el mejor escenario para prepararnos ante los retos del posacuerdo con la insurgencia ni ante los que pone la economía global

y el sistema político transnacional. Con estas reflexiones espero contribuir al necesario cambio de rumbo de Colciencias, para que se ponga a tono con la coyuntura actual y estimule un conocimiento más pertinente con la realidad que vivimos y el futuro que enfrentamos. **□**

**\* Mauricio Archila Neira**

Ph.D. en Historia. Profesor titular de la Universidad Nacional, sede Bogotá, e investigador del CINEP/PPP.

**Notas**

- 1 Para muestra, un botón. En otro documento, este sí interno de Colciencias, sobre el “Modelo de medición de grupos de investigación [...]”, de 2015, en el Anexo 6, aparecen consagradas las Áreas de Conocimiento, según la definición de la OCDE (Colciencias, 2015a, pp. 184-189).
- 2 Esto es válido tanto para los tipos de investigadores como para los grupos. Para unos y otros cuenta el nivel de formación del recurso humano y los productos en esa dirección, así como la generación de nuevo conocimiento en ciencia o tecnología, pero no la “apropiación social de conocimiento” que funciona para clasificar los grupos y no los investigadores (Colciencias, 2015a, pp. 26-28).

**Referencias**

- 1 Colciencias. (2015a). *Modelo de medición de grupos de investigación, desarrollo tecnológico o innovación y de reconocimiento de investigadores Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, año 2015*. Recuperado de <http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/noticias/mediciondegupos-actene2015.pdf>
- 2 Colciencias. (Noviembre de 2015b). *Plan estratégico institucional 2015-2018*. Bogotá, D.C., Colombia: Colciencias.
- 3 Conpes [Consejo Nacional de Política Económica y Social]. (Diciembre de 2015). *Documento Conpes. Política nacional de ciencia, tecnología e innovación, 2015-2025*. Bogotá, D.C., Colombia: Conpes.
- 4 *El Espectador*, 13 y 21 enero de 2016.
- 5 Nussbaum, M. (18 de diciembre de 2015). *Educación para el lucro o para la libertad*. Conferencia llevada a cabo en la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
- 6 Wallerstein, I. (1996). *Abrir las ciencias sociales*. México: Siglo XXI.





# Cien días<sup>87</sup>

VISTOS POR CINEP/PPP

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

---

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