

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## COLOMBIA

DR. HUBERT GEHRING  
MARGARITA CUERVO

Mayo 2015

[www.kas.de](http://www.kas.de)

## Colombia: un país en disputa por el camino hacia la paz

**En momentos en que la delegación del Gobierno Nacional colombiano negocia en Cuba con representantes de las Farc la posibilidad de dar fin al conflicto armado con dicha guerrilla, y mientras en Colombia persiste la confrontación militar entre ambas partes, se vive un ambiente de tensiones y escepticismo que no debe subestimarse.**

**Es por esto que, más allá de obtener acuerdos en La Habana, los colombianos deben centrar ahora su atención en buscar consensos en torno la forma en que se llevan a cabo las negociaciones y reformas clave en temas estructurales del país. Esto es clave para preparar el terreno para un eventual posconflicto y, sobre todo, para la sostenibilidad de un eventual acuerdo de paz.**

### Un país en disputa por la paz: la herencia de las elecciones del 2014

Las pasadas elecciones presidenciales de 2014 dejaron al país en un ambiente político altamente polarizado que centró la campaña en una falsa división entre amigos y enemigos de la paz. Por un lado, los llamados "amigos", quienes respaldaban la propuesta de Santos de continuar con las negociaciones como se habían venido dando hasta ese momento para lograr un pronto fin al conflicto. Por otro lado, los denominados por el anterior grupo como "enemigos" de la paz, porque disienten de la forma en que se ha llevado el proceso con base en críticas, particularmente en riesgos de impunidad frente a crímenes de lesa humanidad cometidos por la guerrilla de las Farc.

Esta tensión, que finalmente llevó a Santos a ser reelegido para otro cuatrienio, paradójicamente lo puso en una situación incómoda. Primero, por el margen tan estrecho con el que ganó: 51% de los votos. Pero, además, porque al plantear su gobierno como el que conseguirá la paz, la valoración de su gestión es constantemente medida y afectada por lo que ocurra en el campo de las negociaciones con la guerrilla. Y en este sentido, no sólo debe cumplirle a quienes lo respaldaron por simpatizar con los partidos de la Unidad Nacional, sino también a partidos que tradicionalmente han ejercido la oposición (Polo Democrático Alternativo, Partido Verde) pero que se sumaron a la coalición reelecciónista con la condición de que se diera continuidad y llevara a feliz término las negociaciones de paz.

Ahora bien, hasta ahí solamente se ha contemplado una mitad de los votantes: los que respaldaron a Santos. Pero sería errado ignorar la visión de la otra mitad -la que votó por el candidato del uribismo, Oscar Iván Zuluaga- tanto para quienes negocian la paz como para quienes pretenden hacer una valoración de la situación política actual en el país. En primer lugar, porque no en vano Zuluaga obtuvo la mayoría de los votos en primera vuelta y se ubicó incluso por encima de Santos. En segundo lugar, porque esta otra mitad –que también hace parte de la Colombia para la que gobierna el actual presidente– manifestó abiertamente con su voto uribista su inconformismo y críticas frente a la forma en que Santos ha llevado hasta ahora el proceso y, en general, el desarrollo del país.

Las principales críticas del sector uribista hacia el proceso de paz han sido que, por la forma en que se ha desarrollado, ha aumentado los

**Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.**

**COLOMBIA**

DR. HUBERT GEHRING  
MARGARITA CUERVO

**Mayo 2015**

[www.kas.de](http://www.kas.de)

niveles de inseguridad y que existe un alto riesgo de que los delitos cometidos por los líderes de la guerrilla en el marco de una confrontación que ha durado más de cinco décadas queden en la impunidad. Analizar si estas críticas son fundamentadas o no, merecería un análisis jurídico que desborda el alcance de este artículo. Sin embargo, lo que no se debería subestimar es el hecho de que el candidato del Centro Democrático obtuvo un respaldo importante (29% en la primera vuelta y 45% en la segunda) por esgrimir esas críticas.

Los líderes de las Farc, por su parte, son conscientes de esa necesidad de Santos y parecen llevar al límite sus acciones y peticiones en la mesa de diálogos, con lo cual al Gobierno le queda poco margen de maniobra. En últimas, el mismo gobierno parece estar "preso" del proceso de paz y de todos los compromisos que ha adquirido para poder lograr un acuerdo final pronto.

**Ni paloma de la paz ni mano dura: Colombia necesita lograr un consenso amplio en la sociedad antes de llegar a la firma de un acuerdo en La Habana**

Ya pasadas las elecciones y casi un año después, sigue habiendo un alto nivel de polarización en la sociedad colombiana. Y lo que es más preocupante, se presenta un alto nivel de escepticismo frente al proceso de paz por un amplio sector de la sociedad. En una reciente encuesta de opinión<sup>1</sup>, se muestra que casi un 70% de los colombianos cree que las actuales negociaciones no llegarán a un acuerdo.

Aun así, el mismo estudio indagó a los encuestados sobre cuál sería el mejor curso de acción a seguir frente a los diálogos de paz. A esto, sólo un 27% respondió que optaría por terminar los diálogos y privilegiar una salida militar para dar fin al conflicto. Es decir, la gran mayoría de la población preferiría continuar la vía de las negociaciones para lograr la paz en el país. Pero hay un cansancio y desgaste por la duración de los diálogos, en gran parte porque

fue el mismo Santos quien arrojó un plazo máximo de un año cuando se instaló la mesa de negociaciones. En últimas, si la gente no ve resultados tangibles pronto, la legitimidad del proceso irá disminuyendo progresivamente como lo viene haciendo.

Estos indicadores también dejan entrever que ninguna de las dos posiciones tiene exclusivamente la solución perfecta. Ni la forma en que Santos ha estado llevando el proceso de paz, ni la opción que parecería plantear la oposición desde el Centro Democrático. Por ejemplo, aunque como se mencionó antes la gente realmente quiere lograr la paz desde la vía negociada, sólo una muy pequeña minoría (un 8%) manifiesta estar de acuerdo en aceptar que los líderes de las Farc no vayan a la cárcel. Y la percepción sobre la inseguridad también ha aumentado (la percepción de inseguridad es del 83%). Es decir, ahí es donde las críticas del uribismo tienen un asidero real en la opinión pública.

Ahora bien, el inconformismo de los colombianos no sólo es frente al proceso de paz. Hay una valoración bastante negativa en general de toda la gestión del gobierno. Según la mencionada encuesta, 75% de la población no confía en la gestión del presidente. De hecho, comparado con mediciones anteriores, la credibilidad de Santos está en su peor momento. Aún más, hay una percepción de que el presidente no está cumpliendo con sus promesas de campaña.

En breve, el inconformismo generalizado podría explicarse por varias razones que están interrelacionadas. Por un lado, quienes eligieron a Santos para que lograra la paz, ven cómo se dilata más y más el proceso —y crece su escepticismo frente a la posibilidad de que efectivamente se logre. Por otro lado, quienes no votaron por Santos en los últimos comicios, se sienten excluidos de esta propuesta de proceso de paz pues sus críticas no están siendo tenidas en cuenta.

---

<sup>1</sup> "Revista Semana. Todo está a la baja. (Alles geht bergab) 2 de mayo de 2015. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/gran-encuesta-santos-esta-la-baja/426263-3>

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## COLOMBIA

DR. HUBERT GEHRING

MARGARITA CUERVO

Mayo 2015

[www.kas.de](http://www.kas.de)

### Más allá del proceso de paz: transformaciones necesarias en la sociedad colombiana

Existe un punto adicional que se suma a los anteriores y explica ese ambiente de inconformismo generalizado. Y es que el gobierno Santos ha concentrado sus esfuerzos casi exclusivamente en atender el tema de la paz. Esta visión también va en detrimento no sólo de la imagen del Gobierno, ni del mismo proceso, sino de la oportunidad de generar un desarrollo integral en el país, que atienda los factores estructurales que han causado y profundizado el conflicto.

Sin duda, en un país con la diversidad y complejidad que tiene Colombia, hay también un sinnúmero de problemáticas por abordar. El conflicto armado es una de ellas y priorizar su solución es una tarea que no debe posponerse. Pero no es la única tarea prioritaria ni su resolución va a conducir automáticamente a la anulación de los demás problemas que aquejan el país.

De hecho, existe un riesgo muy alto de que, en caso de llegar a un acuerdo entre las partes en conflicto, sin acompañar este proceso con transformaciones estructurales que son clave para la sociedad, podría haber una recaída en el conflicto armado con los mismos o nuevos actores. ¿Por qué? La razón, como han coincidido en señalar algunos expertos, es que las problemáticas profundas de Colombia van más allá del conflicto armado y se remiten a diseños institucionales que continúan impidiendo la inclusión e integración de la sociedad en favor del privilegio de pocos. En pocas palabras: estructuras y modelos de gestión que contribuyen a la exclusión de amplios sectores de la sociedad de cara a la participación del desarrollo económico, la educación, la salud, entre otros asuntos fundamentales.

La buena noticia es que esos cambios que son necesarios para el país y que le apuntarían a las causas más profundas tanto del conflicto como de otras problemáticas en Colombia, no están del todo desligados de la agenda que se ha propuesto Santos de manera complementaria al logro de la paz. Por un lado, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el cuatrienio 2014-2018 se basa en el objetivo trasversal de

cerrar brechas sociales existentes en Colombia. De hecho, ha identificado algunos territorios prioritarios donde la desigualdad socioeconómica es particularmente marcada. Allí, propone el Gobierno, deben concentrarse los esfuerzos de disminución de inequidad.

Ahora bien, esto no sólo es necesario para la finalización del conflicto armado. De hecho, desde el año 2011 Santos anunció su proyecto de posicionar a Colombia como un país de la talla de los miembros de la OECD. Gran parte de los ajustes propuestos en el PND y en las reformas que dijo se propondría hacer, están alineadas con ese objetivo.

Dados los interesantes indicadores a nivel macroeconómico –un crecimiento sostenido del PIB por encima del 4% en los últimos 5 años y su posicionamiento como un país atractivo para la inversión extranjera– habría en principio unas bases importantes para lograr este objetivo. Sin embargo, la persistencia de rezagos en materia de desarrollo (inequidad poblacional y territorial, falta de una buena gestión descentralizada del poder y de la consolidación de un Estado Social de Derecho) hacen que se vea lejano que Colombia ingrese a este “club de países” con buenas prácticas en gestión y desarrollo sostenible.

Al respecto, la OECD ha emitido una serie de recomendaciones de política que deben priorizarse si Colombia desea entrar en dicha organización. Y, dicho sea de paso, no son importantes sólo porque la OECD así lo recomienda como parte de las medidas para entrar en el club de las buenas prácticas en gobernabilidad y desarrollo. Realmente, se trata de transformaciones clave para el desarrollo del país e incluso para la sostenibilidad de eventuales acuerdos de paz.

A continuación se esbozan brevemente dos de esos puntos prioritarios:

- **Desarrollo territorial con énfasis en una gobernabilidad eficiente y efectiva.**

Para que Colombia avance en el desarrollo integral del país, y para la sostenibilidad del proceso de paz, es primordial promover medidas tendientes a cerrar las brechas regionales. En este sentido, una prio-

**Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.**

**COLOMBIA**

DR. HUBERT GEHRING  
MARGARITA CUERVO

**Mayo 2015**

[www.kas.de](http://www.kas.de)

ridad es trabajar en un sistema de administración eficiente y funcional a nivel local y departamental, en todas las regiones de Colombia. Es decir, mientras las capacidades de gestión a nivel subnacional sean dispares en todo el territorio, persistirá la inequidad. Para ilustrar esta situación, según datos del DNP, en Colombia 741 de los 1.102 municipios se encuentran en los dos niveles más deficientes de desempeño fiscal –es decir, podría decirse que son de facto insolventes<sup>2</sup>.

- **Equidad: oportunidades para todos.** En este punto, al menos discursivamente, están sentadas las bases en el PND 2014-2018. De hecho, el Plan del Gobierno Santos se basa en tres pilares: paz, equidad y educación. Según este Plan, se crearía un círculo virtuoso en el que los tres pilares se refuerzan y retroalimentan entre sí. Ahora bien, la equidad por la que se debe propender es aquella que busca la igualdad en las oportunidades. En ese sentido, la prioridad debe ser en asuntos como la educación y empleo. Trabajar en acceso y calidad de la educación, a su vez, contribuye a fortalecer el capital humano en el país y, por ende, la productividad y desarrollo económico. Y en el caso de oportunidades de empleo, no sólo basta con que baje el indicador de desempleo, sino también con que las opciones de trabajo sean formales y que la educación existente sea pertinente y consecuente con las necesidades del mercado laboral.

**En conclusión: es hora de buscar consensos sobre los problemas fundamentales y trabajar por encontrar sus respectivas soluciones**

Como se ha expuesto anteriormente, casarse con una visión maniquea de la realidad colombiana –que divide el país entre los “buenos” y los “malos”, “amigos” y “enemigos”– no sólo es reduccionista sino que no conduce a encontrar

una solución real e integral de los problemas que aquejan el país.

En ese sentido, hay que trabajar en paralelo en dos carriles que conducen a la misma meta. Por un lado, debe haber un diálogo entre los sectores de la sociedad que tienen visiones encontradas frente al proceso de paz: los que apoyan el proceso tal y como se está llevando a cabo, y quienes tienen críticas al respecto. Está claro que los colombianos apoyan una salida negociada al conflicto armado y en eso la perspectiva del presidente Santos tiene un respaldo. Pero también es evidente y entendible bajo todo punto de vista que haya un amplio rechazo a tolerar la impunidad frente a crímenes de lesa humanidad cometidos en el marco de la guerra. Es ahí donde las críticas –no sólo del uribismo sino incluso de otros sectores políticos– tienen cabida y deben ser tenidas en cuenta. Ignorar la visión de esa otra parte del país sería un error que podría costarle al país la sostenibilidad del proceso de paz.

Por otro lado, es un riesgo político muy alto enfilar todas las fuerzas en pro de la “paz”, entendida primero como el eventual éxito de las negociaciones en La Habana, pero sobre todo teniendo en cuenta que el verdadero proceso de paz iniciaría con la implementación de los puntos pactados. Como lo han demostrado las recientes encuestas, apostar todo a esa sola meta tiene el alto costo de que todo lo que pase con las Farc afecta la valoración de la gestión del Gobierno. Es decir, independiente de las negociaciones de paz, el Gobierno debería trabajar en reformas que preparen el terreno para un desarrollo más incluyente y sostenible del país. Estas transformaciones son clave con o sin un acuerdo de paz.

Finalmente, temas como la paz o el desarrollo del país no deben circunscribirse a disputas personales o partidistas. Son puntos principales que trascienden las luchas ideológicas y las visiones dicotómicas de la realidad. En ese sentido, es hora de que las élites de la sociedad política colombiana, sean “santistas” o “uribistas” o de otro sector, se dispongan a hacer concesiones, ceder y hacer compromisos al respecto, si lo que buscan es gobernar un país en paz. De hecho, los representantes de la comunidad internacional también deberían tener en cuenta esta perspectiva en su accionar.

---

<sup>2</sup> Departamento Nacional de Planeación. Índice de Desempeño Fiscal, 2013. Anexo 1, Municipios. En: <https://co.laboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Copia%20de%20Anexo%20Desempeño%20Fiscal%202013-v1.zip>.