

La paz en el Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018: Todos por un nuevo país -

Camilo González Posso –
Presidente de INDEPAZ
Notas para la intervención
en la Audiencia Pública sobre el PND
en el Congreso de la República, 19 de febrero de 2015

1. El proyecto de Ley del PND tiene una gran contradicción al declarar que sus objetivos centrales son darle un soporte a la paz en este periodo de transición y de post acuerdos y al mismo tiempo abstenerse de incluir reformas o medidas concretas en los asuntos identificados como urgentes en la mesa de negociación de La Habana o en las conversaciones preliminares con el ELN. Por eso elimina las palabras NEGOCIACIONES PARA LA PAZ, las referencias específicas a los acuerdos de paz y opta por hacer referencia general a la CONSTRUCCIÓN DE PAZ¹.

Parece ser que los redactores del PND han evitado de manera deliberada incluir temas que están en proceso de pacto esperando a que todo este acordado y así no entregar en el Congreso lo que apenas se está negociando; desde otro ángulo se pretende dejarle al acuerdo final la tarea de anunciar políticas de fondo en los temas incluidos en la agenda.

Los sustentación del pilar PAZ en el plan es más que ampulosa: es la brújula total con o sin acuerdo con las FARC:

¹ Artículo 1. Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, que se expide por medio de la presente Ley, tiene como objetivo construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno Nacional, con los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y con la visión de planificación de largo plazo prevista por la Agenda de Desarrollo post 2015.

“El Plan Nacional de Desarrollo, Todos por un nuevo país, se prepara a la par de un proceso de diálogo y negociación con las FARC, la principal organización insurgente de Colombia. En ese sentido, tanto la materialización de un eventual acuerdo de paz con esta organización como la construcción de los fundamentos para una paz sostenible, se soportarán sobre las políticas y estrategias que este Plan Nacional de Desarrollo le propone al país para los próximos años y que implicarán, como es natural, esfuerzos no solo del Estado sino de todos los colombianos. Pero que no haya confusiones. Este plan es más que las negociaciones en La Habana y lo que implique un eventual acuerdo. El Plan Nacional de Desarrollo es el producto de la convicción del gobierno de llevar a cabo las reformas necesarias para consolidar la paz y abrir la puerta de la modernidad para el país. Las reformas se deben hacer, con o sin acuerdo en La Habana. Si hay acuerdo, tanto mejor. Si no lo hay, las reformas también deberán ser suficientes para crear las condiciones de paz que reclama el país”. BPND, pág. 4

De manera expresa se dice que la estrategia de desarrollo para la paz se entiende como el ajuste de los planes de inversión a los estándares de la OCDE, que parecen destinados a ocupar, sumados a los de la OMC, el lugar de los que fijó hace unas décadas el llamado Consenso de Washington.

Lo que se observa en el articulado – que incorpora las Bases del Plan – es que no obstante las precauciones frente a la agenda de La Habana, bajo el concepto de construcción de paz se justifica de todas maneras legislar en puntos clave sobre el desarrollo rural, la política de drogas y frente a cultivos de uso ilícito o sobre las cuestiones de seguridad e institucionalidad para el post conflicto: en este caso se incluyen frases generales alusivas a la garantía efectiva de derechos humanos y a la equidad pero a la hora de las políticas y del articulado se opta por el fortalecimiento de políticas que se vienen implementando en las últimas décadas.

Esas aparentes incoherencias y la realidad de que en este año se pretende tener el Acuerdo Final a punto de firma, para una eventual hora cero de implementación en 2016, deberían llevar a considerar como parte de las bases del plan y del articulado el compromiso de revisión completa de ese PND, como de leyes y otras normas, en el plazo máximo de dos años para armonizarlo con los pactos de paz.

2. Se afirma que los pilares del plan son PAZ, EQUIDAD Y EDUCACIÓN pero la asignación de los recursos y las políticas propuestas se orientan a otras prioridades que en realidad hacen ajustes de coyuntura, por el desplome de los precios del petróleo, del carbón y de otros bienes primarios. La pretensión de alinearse con la OCDE sirve de argumento para darle el papel central a la competitividad favorable

a la multinacionalización. No se habla más de locomotoras pero en cambio los mayores apuestas de inversión siguen estando en minería, petróleo, infraestructura vial y agroindustria, todas bajo el omnipresente manto del sector financiero y el criterio de competitividad².

La distribución de las inversiones productivas le da importancia mayor a la infraestructura y a sector minero energético. Allí se concentran también las alianzas con el sector privado dirigidas a los grandes proyectos que, en esta visión, son en definitiva el motor del desarrollo. La industria y la economía rural, en especial la de pequeña y mediana escala, no tienen lugar importante en esta concepción de “Nuevo País”

Por otra parte, la estrategia envolvente del Crecimiento Verde queda enmarcada en las medidas propuestas de entrega a los particulares de la propiedad intelectual de las investigaciones realizadas en zonas de protección ambiental. El corazón verde son los negocios ambientales y los recursos para dar respuesta a los daños catastróficos recurrentes que son inherentes al modelo.

3. Las mayores partidas de inversión del PND se acompañan de una colección de normas a petición de grupos privados de interés. (art. 5; anexo de BPD). La forma de presentación del apoyo a los macroproyectos estratégicos esta respaldada por la figura de DECLARATORIA INTERES PÚBLICO (art. 48) y de privilegios especiales al trámite de Proyectos de Interés Nacional y estratégico - PINES. (art, 47). Esos macroproyectos son los destinatarios de recursos para infraestructura en su cadena de valor, es decir inversiones estatales sin retornos; pero también de las normas de flexibilización de los trámites de licencias.

Artículo 47. (...)Los proyectos que hayan sido calificados de Interés Nacional y Estratégico por la Comisión Intersectorial de Infraestructura y PINES - CIPE, tramitarán

² “Con esta estrategia se pretende alcanzar: 1) el incremento de la productividad a través de la sofisticación y diversificación del aparato productivo; 2) la modernización de la infraestructura y los servicios de logística y transporte; y, 3) la continuidad en el dinamismo del sector minero-energético. En el primer aspecto de sofisticación y diversificación, es necesario incluir los objetivos conexos de promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) y de desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Aunque, estos dos objetivos conexos son fundamentales para la competitividad empresarial, se debe destacar que sus beneficios van más allá de eso, e irrigan a toda la sociedad. En resumen, en este capítulo se plantean, pues, objetivos en cinco grandes áreas: 1) desarrollo productivo, 2) CTI, 3) TIC, 4) infraestructura y servicios de logística y transporte, y, 5) sector minero-energético.” (BPND, pág.84)

de manera integral y exclusiva los permisos requeridos para la ejecución de los proyectos ante Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, o quien haga sus veces. Los titulares de los proyectos que hayan sido calificados como PINES podrán solicitar el desistimiento del trámite ambiental no resuelto, e iniciarlo nuevamente ante ANLA.

Artículo 48. Declaratoria de interés público. La calificación de un proyecto como de interés nacional y estratégico llevará aparejada la declaratoria de utilidad pública e interés social, para lo cual, el Ministerio o entidad encargada del proyecto presentará todos los documentos y estudios que se requieran para el efecto ante el CIPE y procederá adelantar el respectivo registro". (BPND, pág. 27)

4. En esa misma línea se introducen las reformas al Código Minero estableciendo entre otros, la subordinación obligada de la minería artesanal o de subsistencia y la pequeña minería considerada informal a los grandes inversionistas y acaparadores de títulos mineros o de contratos petroleros. Bajo la figura de los subcontratos de formalización minera (art. 18 del proyecto) se convierte a los mineros independientes en súbditos de quienes han reclamado títulos sobre los predios en los cuales secularmente vienen haciendo minería las familias campesinas, afrodescendientes o indígenas³.

Por esta vía se quiere volver a iniciativas fracasadas en el proyecto de reforma al Código Minero que fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional por no haber realizado la Consulta Previa. Además se continua en la línea de colocar en cabeza del Ministerio de Minas y de la ANLA funciones que son propias de la autoridad ambiental. Ejemplos son los procedimientos para establecer las Áreas de reserva para el desarrollo minero (art. 19) , para la formalización o minero energéticas. Con esos procedimientos expeditos se le da prioridad al fracking en caso de superposición de títulos. La minería tradicional de subsistencia y la pequeña minería son presionadas por nuevas exigencias de capacidad económica (art.21) mientras a las grandes se les facilita los manejos tributarios y operativos con la autorización de integración de áreas (art. 22) y alivio en el canon de arrendamiento (art. 26).

³ Artículo 18. Mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título en la pequeña minería. Son mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título minero, los siguientes: 1. Subcontrato de Formalización Minera. Los explotadores mineros de pequeña escala o pequeños mineros que se encuentren adelantando actividades de explotación antes del 15 de julio de 2013 dentro de áreas ocupadas por un título minero, previa autorización de la autoridad minera competente, podrán suscribir subcontratos de formalización minera con el titular minero para continuar adelantando su explotación. (...)

5. Cuando estamos ad portas de la terminación del contrato de asociación con la Pacific Rubiales, el PND pretende darle a la ANH toda la potestad para modificar acuerdos con las empresas, “Los plazos de los periodos de exploración...el traslado de inversiones de un área a otra contratada “ (Art. 27).

En cambio no se incluyen nuevas disposiciones para proteger los intereses de la nación ante la evidencia de cadenas de corrupción en importantes contratos y negocios de Ecopetrol y en el comportamiento de multinacionales extractivistas. ***Sobre esto debería hacerse un amplio debate en el Congreso y ejercicios de control político ante situaciones que afectan billones de pesos por concepto de regalías o impuestos.***

6. El crecimiento verde deja abierta la inversión de macro proyectos en zonas de paramos y humedales, no solo con la modalidad de delimitación de áreas, sino con la autorización de continuar la explotación allí donde de manera ilegal les fueron concedidos títulos. En cambio no se atienden las demandas de comunidades y ambientalistas de integrar a las familias que tienen actividades de subsistencia en esas zonas protegidas para que sean guardianes del agua y la biodiversidad. Se opta por zonas protegidas sin gente solo abiertas a los negocios de carbono y a las investigaciones de biodiversidad de grandes inversionistas.
7. En los temas del PND que coinciden con las agendas de negociación en La Habana, con el ELN o en espacios de pacto como el aprobado entre el Gobierno Nacional y la Cumbre Agraria o con las organizaciones de víctimas, cabe destacar observaciones que vienen sustentando académicos, ONGs y organizaciones sociales:
 - a. En lo relativo al acceso a la tierra la prioridad en el tema de baldíos sigue para los macroproyectos de todo tipo que bajo la figura de “utilidad pública e interés social” tienen la “primera opción de compra de todos los inmuebles comprendidos en tal zona” (requerida para la construcción y operación del proyecto) . art, 49. Se agrega que “El INCODER se abstendrá de adjudicar a terceros los baldíos ubicados en el área declarada de utilidad pública e interés social” (art 49), Se llega incluso a dar prioridad a esos proyectos por encima de

las reclamaciones de tierra por parte de las víctimas de desplazamiento forzado. Se aplica también en situación de reasentamientos forzados por la megaminería o por las obras de infraestructura.

No debe olvidarse que la titulación minera abarca más de 6 millones de hectáreas y las concesiones o contratos para exploración petrolera más de 24 millones de has. La ley les otorga el derecho a la compra por expropiación administrativa en esos territorios y les reserva la franja de 5000 m en el entorno del polígono titulado o contratado.

- b. La transformación del campo se reduce en el PND a otorgarle al gobierno facultades extraordinarias para hacer una completa reorganización institucional, – lo que podría ser conveniente en el post conflicto y previos pactos con la Cumbre Agraria y el sector rural - sin eludir por supuesto la CPLI en lo que afecte a los grupos étnicos. (art. 102).

Las medidas de reforma agraria quedan circunscritas a la reforma del artículo 20 de la ley 160/1994 para otorgar subsidios hasta del 100% del valor de la tierra. De nuevo se mantiene la idea equivocada de que el límite de una UAF es suficiente para la pervivencia de la economía campesina. En las condiciones actuales la UAF es una trampa de pobreza y vuelve inviables a las llamadas Empresas Básicas Familiares (art. 96).

En cambio con la reforma al artículo 76 de la L164/1994, se vuelve a la figura de “reservas sobre tierras baldías” destinadas a los grandes proyectos agroindustriales, en las modalidades de garantía de uso de largo plazo. En proyectos anteriores se ha propuesto hasta 80 años de cesión y ahora el gobierno tendría la facultad ilimitada para disponer de baldíos en beneficio de esos macroproyectos sin restricción en cuanto a área máxima a entregar. Y todo se hace extensivo a la asignación de tierras resultado de sustracción de zonas de reserva forestal de la ley 2 de 1959. (art. 98, párrafo 2).

A los campesinos máximo una UAF de subsistencia precaria y a los grandes sin límite de usufructo.

8. Bajo el título de seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz se incluye, entre otros, la creación del Consejo Interinstitucional del Postconflicto encargado de la coordinación interinstitucional y con entidades territoriales para la implementación de acuerdos de paz⁴. Esa es una importante previsión y solo se complementa con un extraño “Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos” que podría ser útil si al tiempo se suprimen normas que criminalizan la protesta social. Por lo demás, pensando en el postconflicto se propone validar por vía legal un papel activo de las fuerzas armadas en “misiones internacionales y operaciones de paz”. El envío de tropas y de asesores en esas misiones que podrían ser a medio oriente, Afganistán o Ucrania, parece más orientada a calmar presiones en los cuarteles ofreciendo, sin el debido trámite constitucional, posibilidades de colaboración en otras “guerras ajenas” o en apoyo a acciones de Estados Unidos o de la OTAN en zonas de conflictos críticos.

La timidez del PND en el diseño de instrumentos institucionales para el postconflicto puede ser otro corolario de la decisión de no meter temas que están en los puntos de la agenda, pero en lo poco que se atreven a incluir se muestra una dirección equivocada: el Consejo Interinstitucional del Postconflicto se proyecta cerrado para todos los sectores no estatales menos para el “sector privado”; con ese organismo y el sistema anticonflictos, se acaba de marginar el papel de escenarios participativos incluido el Consejo Nacional de Paz que no pasa de ser un escenario ocasional para eventos de conveniencia del Presidente.

9. Además de los ajustes institucionales para el postconflicto, en este capítulo del articulado se incluyen los temas de reparación integral a las víctimas y lo relativo a

⁴ Artículo. 123. Consejo Interinstitucional del Postconflicto. Créase el Organismo Consultivo y Coordinador para el Posconflicto, a cargo de la Presidencia de la República en cabeza del Ministro Consejero para el Pos Conflicto, Derechos Humanos y Seguridad o de quien haga sus veces, con el fin de facilitar la coordinación interinstitucional, la coordinación entre el nivel nacional y territorial y para facilitar la toma de decisiones que se requieran para articular y supervisar la preparación del alistamiento e implementación de los acuerdos que se deriven de las conversaciones entre el Gobierno Nacional y las organizaciones armadas ilegales, y para articular los programas que contribuyan de manera fundamental al posconflicto y la construcción de paz. El Consejo estará integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro del Interior, el Ministerio de Defensa, el Ministro Consejero de Gobierno y Sector Privado, el Alto Comisionado para la Paz, el Director del Departamento para la Prosperidad Social, el Director del Departamento Nacional de Planeación y el Ministro Consejero para el Pos conflicto, Derechos Humanos y Seguridad, quien lo presidirá.

política sobre drogas y cultivos de uso ilícito que se tratan en la agenda de La Habana y en la negociación entre la Cumbre Agraria y el Gobierno Nacional.

- a. En lo relativo a los derechos de las víctimas se introduce una norma que le permite al SINARIV “desarrollar obras de infraestructura social y comunitaria ... como medida de reparación colectiva para sujetos de reparación colectiva incluidos en el RUV” (art. 117). Además se aprovecha la ocasión para reformar un par de párrafos de los art, 47 y 65.

La pregunta pertinente es: ¿Esa normatividad que las BPND definen como la infraestructura de la garantía de derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición es adecuada para este periodo, para la transición y el post acuerdo? ¿Se corresponden los recursos asignados con una política efectiva de reparación colectiva e integral a las víctimas y a la sociedad después de 60 años de violencias y conflictos armados?

Ya se ha demostrado la ineficacia de las leyes 975/2005 y de la 1448/2011 sobre derechos de las víctimas y la restitución de tierras. Entre los argumentos alegados para explicar los exiguos resultados ha estado la situación de seguridad asociada al conflicto armado; las lecciones aprendidas en estos años han permitido identificar los problemas de enfoque y muchos vacíos y problemas procedimentales. Sería de esperar que se reconociera la necesidad de un marco legal nuevo para este periodo y en especial para el post acuerdo de paz.

- b. En el articulado desapareció cualquier referencia a la política sobre drogas y cultivos que en todo caso sigue como objetivo 5 en el capítulo de seguridad del documento de BPND que se incorpora como parte integral de la Ley del Plan. En las BPND se avanzan algunos lineamientos de política que le abren puertas a un replanteamiento de las actuales normas prohibicionistas y de criminalización de consumidores y campesinos o indígenas cultivadores. Sin embargo los enunciados son tímidos frente a los avances del consenso mayoritario en el país y a nivel internacional. Incluso las metas sobre reducción de cultivos son ridículas frente a las propuestas de la Cumbre Agraria o de los campesinos de la MIA que presentaron planes detallados para proceder a una drástica disminución

de áreas sembradas y a la realización de planes regionales con alternativas de desarrollo y planes de vida.

- c. En todo caso en las BPND se mantiene la línea de fumigaciones aéreas como estrategia de guerra para la erradicación en zonas con problemas de seguridad, que establece a su antojo el gobierno en alianza con EE.UU. Las cifras son curiosas pues se propone pasar de 10.000 has erradicadas en 2014 a 36.000 has erradicadas 2018. Se dice que se va a llegar a 38.000 has sembradas en 2018, con una reducción de apenas el 15% con respecto a 2014. Y no es menos extraño que se hable de 690 toneladas decomisadas en 2014 cuando la producción estimada es de 290 toneladas de cocaína en el año base y se aspira a reducirla a 230 toneladas en 2018.

10. En materia de metas e indicadores el borrador del Plan también muestra sus falencias. Si se habla en las BPND de enfoque de goce efectivo de derechos humanos y de equidad cada una de las estrategias y programas deberían tener indicadores de resultado con esos criterios y en cada uno de los que definen la visión de una Colombia en Paz: enfoque de derechos, enfoque territorial, enfoque participativo, reconstrucción de confianzas⁵.

El resumen del enfoque de equidad y derechos se dirige a la seguridad y otros derechos políticos, enunciado todos como “transformaciones estructurales” que no afectan la distribución de activos y propiedades o, en términos del plan, ni el capital del capital humano ni las dotaciones iniciales de asalariados, campesinos o trabajadores independientes de los deciles con menores ingresos. No se plantea como meta una radical variación de la inequidad y menos estrategias de distribución

⁵ “Bajo estas consideraciones, la visión de una Colombia en paz en el presente Plan Nacional de Desarrollo está soportada en cuatro enfoques básicos: 1) el enfoque de derechos, entendido como la garantía del goce efectivo de los derechos de los ciudadanos en ejercicio pleno de su ciudadanía; 2) el enfoque territorial, que implica la atención diferenciada de los territorios con el fin de cerrar las brechas existentes entre los ámbitos urbano y rural, especialmente en aquellos que se han visto más afectados por los efectos del conflicto armado interno y que tienen un mayor rezago en su desarrollo; 3) el enfoque participativo, entendido como la profundización de la democracia y la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que les incumbe; y 4) la reconstrucción de la confianza entre los ciudadanos y entre la ciudadanía y el Estado como base para la reconciliación”. (BPND, pág. 39)

del ingreso por mayor equidad en la distribución de la riqueza o desde políticas tributarias progresivas.

En la letra del PND, las transformaciones de las estructuras se refieren a los ajustes ya programados y dictados por las conveniencias del club de OCDE o de la competitividad entendida como garantías a los inversionistas, flexibilización laboral, reducción de parafiscales y costos laborales y pensiones etc, etc.:

“Para garantizar la igualdad de oportunidades en el goce de derechos, es necesario avanzar en las transformaciones estructurales que deben promover una paz durable y sostenible. Estas transformaciones tienen que ver con garantizar mejores condiciones de seguridad, el acceso a la justicia tanto en los ámbitos urbanos como rurales, y profundizar la democracia en todo el territorio nacional, como condiciones básicas para la garantía y la protección de los derechos civiles y libertades fundamentales de todos los ciudadanos, así como la gradual y progresiva garantía de sus derechos sociales”. (BPND, pág. 41)

En cada frase pomposa hay un párrafo o párrafo aclaratorio que siempre lleva al mismo punto. Por ejemplo la “integración territorial” como parte de las estrategias de paz se reduce al plan de infraestructura vial justificada tantas veces como aportes a la competitividad de los macroproyectos y bienes exportables.

No es extraño que el recurso que remplaza un verdadero test de equidad y garantía de goce efectivo de derechos es la consideración abstracta del impacto de las inversiones en el empleo o la asignación de la responsabilidad de la equidad al capítulo denominado Movilidad social.

En suma: La paz, en lo relativo a la solución negociada o a la construcción de paz desde la equidad, no es un real pilar de este proyecto de PND.

Debería acordarse que, a la firma del Acuerdo Final se hará un nuevo plan de desarrollo, y que los acuerdos de paz en las mesas de negociación se declaren como la PRIMERA UTILIDAD PUBLICA E INTERÉS SOCIAL en esta década y por lo tanto que su aplicación y su territorialidad son prioritarios ante cualquier reforma o proyecto de inversión.