

## **PLAN NACIONAL DE PAZ PARA UNA NUEVA COLOMBIA**

**Por: HEBERTO JIMÉNEZ MUÑOZ<sup>1</sup>**

*Artículo del Boletín de la Sociedad Geográfica de Colombia*  
*Números 132, Volumen 45*  
*2001*

**L**a Sociedad Colombiana de Ingenieros, a través de su Comisión de Economía y Planeación ha elaborado un Plan para Colombia cuyo contenido es objeto de esta ponencia. La Sociedad está compuesta por once sociedades permanentes, en áreas técnicas muy especializadas; una de ellas es la de Economía y Planeación que se ocupa de lo relacionado con el desarrollo de la realidad colombiana en sus aspectos económicos y sociales, uno de ellos muy costoso para el país: el subdesarrollo humano colombiano.

Hoy exponemos este plan como una alternativa concreta para presentar en las mesas de negociación con la insurgencia, para que esas conversaciones de paz, que en este momento están dando bandazos a través de incidentes de tercera y cuarta categoría, comiencen a converger en lo que es la realidad de la crisis colombiana.

### **VISIÓN DE LA COLOMBIA ACTUAL**

Colombia es un país fragmentado. Se encuentra en más de una tercera parte de su territorio bajo el control de grupos insurgentes como las FARC y el ELN y en forma antagónica por paramilitares. Presuntamente el gobierno central tiene control sobre el resto del territorio. Ante esta realidad el reto es trabajar por una Colombia unificada.

El plan 2000–2010, define dos procesos fundamentales: 1. el de reconciliación y 2. el de unas negociaciones realistas y sostenibles, conducentes a un proceso de reconstrucción y asentamiento de la paz, proceso que va a tomar por lo menos un lapso de diez años.

### **ANTECEDENTES**

En junio de 1998, fecha anterior a las elecciones del gobierno que actualmente rige los destinos de este país, la SCI presentó un Programa de Paz, como parte de un documento que se llamó "Bases para el Plan de Desarrollo 1998-2002" el cual se entregó oportunamente al gobierno nacional. Este Plan representaba una inversión del orden de un 7% del presupuesto anual de la nación.

En noviembre del mismo año, ya elegido el gobierno, en Cali y en el marco del Congreso Anual de la Sociedad de Ingenieros se presentó un plan denominado "Alternativas para un país en busca de futuro". Contenía en prospectiva algunos escenarios que simulaban lo que podía suceder en el país. Esos escenarios contemplaron una variable que nadie había introducido: la intensidad del conflicto interno en términos del creciente terrorismo irregular que enfrenta la nación. Aparece entonces la

---

<sup>1</sup> Ingeniero Civil. Ex presidente de la Sociedad Colombiana de Ingenieros

intensidad del conflicto interno como una de las variables críticas para el desarrollo económico-social y humano del país. El Plan fue publicado en el mismo año.

El análisis que sustenta el Plan suscitó una serie de consideraciones hacia el futuro que, por su severidad, obligaron a enviar al gobierno nacional una advertencia sobre las preocupantes perspectivas de un país a la deriva en cuanto a su desarrollo, situaciones que todos percibimos pero que están siendo ignoradas por los líderes y dirigentes nacionales enfrascados en sus propios intereses sin percibir el dolor y la crisis que golpea a un porcentaje muy alto de la población colombiana.

## **INTRODUCCIÓN AL PLAN**

El Plan no es producto de la sola inspiración de un equipo de economistas e ingenieros, es un análisis realista hecho a partir de las agendas planteadas por los grupos insurgentes y las autodefensas, así como a partir del núcleo de los planteamientos básicos del modelo económico-social del gobierno y los aportes de la sociedad colombiana, de ese grupo que llamamos sociedad inerme constituida por 41 millones de ciudadanos, los que pagan impuestos, ponen los muertos, los secuestrados, convirtiéndose en las víctimas de todo el sistema anómalo imperante.

## **MISIÓN DEL PLAN**

La misión de Plan es lograr la paz y estructurarla en torno a unos planteamientos reales en tres campos: el económico, el social y el humano. El modelo de desarrollo propuesto es participativo, surge de lo más pequeño a lo más grande; de las necesidades fundamentales de la vereda, el municipio, el departamento, la región y, de ahí hasta el nivel de la Nación y no al revés.

Los planes se focalizan en relación con los centros del conflicto y de las áreas marginadas, del equilibrio entre el desarrollo urbano y el desarrollo rural y también en las clases más desposeídas que habitan regiones alejadas del país, hoy desvinculadas del desarrollo nacional.

## **LOS FACTORES DE INFLUENCIA**

Los actores que actúan en el conflicto se encuentran a lo largo y ancho del territorio nacional según información cartográfica suministrada por la Dijin.

En los mapas aparecen las áreas en donde actúan preferencialmente los grupos armados. Las FARC tienen un dominio territorial más amplio que el ELN, están ubicados los siete bloques principales que lo conforman: el bloque norte, el 4, el central, el 6, el oriental, el 7 y el bloque sur, están cubriendo prácticamente toda el área poblada del país y buena parte de la Orinoquia.

Las Autodefensas Unidas de Colombia surgen como una posición opuesta a los planteamientos que la guerrilla pretende imponer por la fuerza de las armas. En el mapa se localizan los trece grupos que constituyen el núcleo central de las AUC, siendo notable la localización de las autodefensas campesinas de Córdoba y Urabá, el bloque 1, que destacó ya uno de sus grupos a la Amazonia, anticipándose a eventos de cercano futuro.

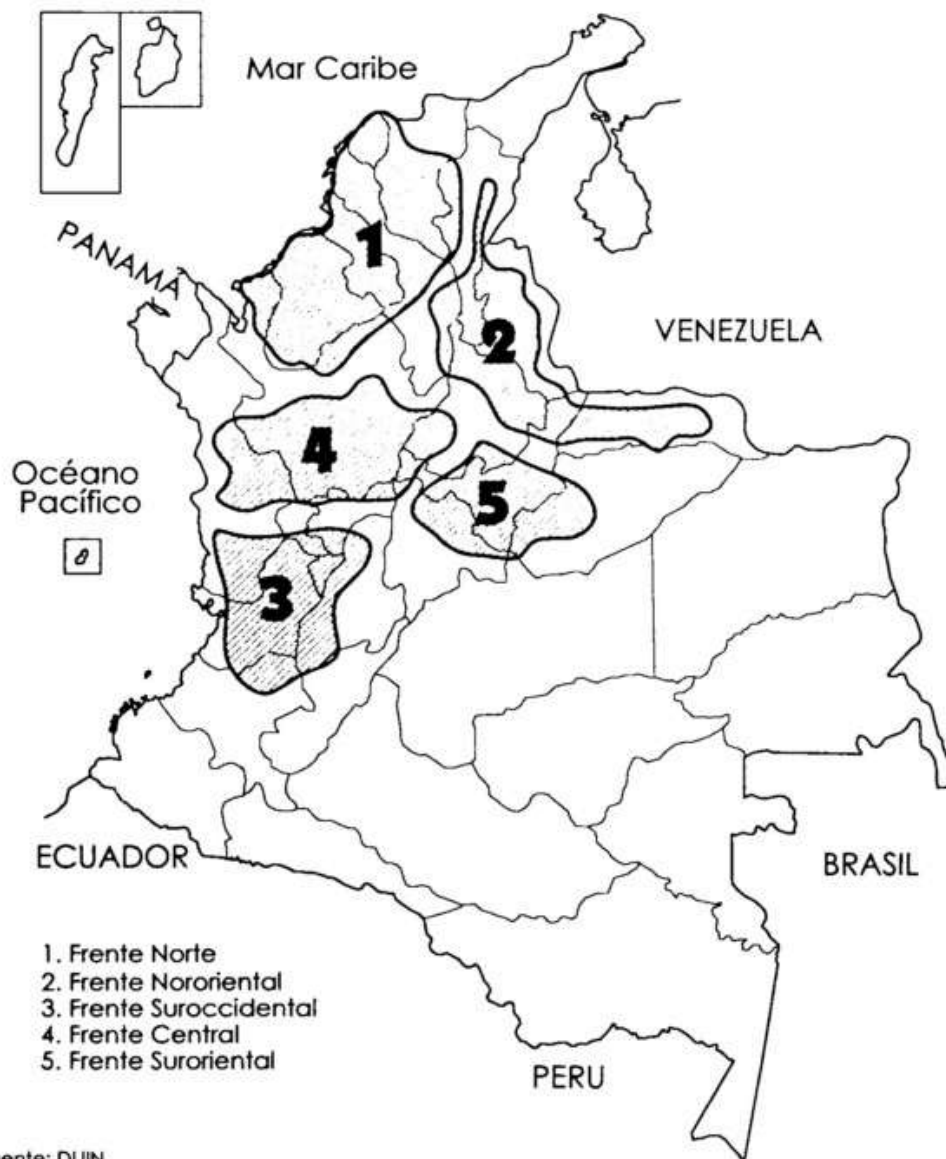
## **REGIONES PARA REALIZAR EL PLAN**

El Plan regionaliza las acciones por programas identificando el foco de desarrollo social y económico por región y, en forma complementaria, determina la ejecución del Plan en torno de la paz. Las regiones específicas previstas para la ejecución del Plan son:

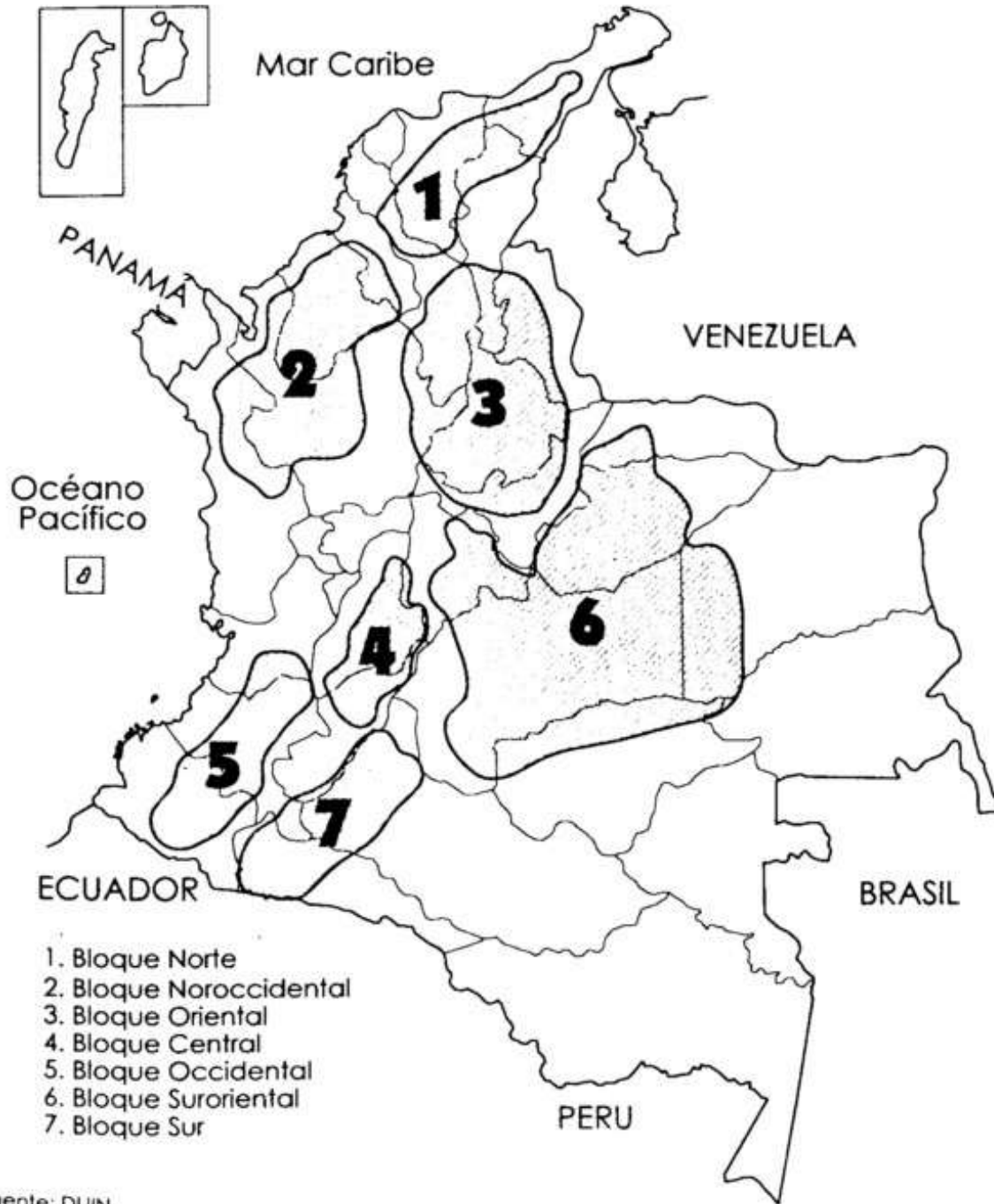
1. Urabá.
2. Catatumbo.
3. Magdalena Medio.
4. Macizo Colombiano.
5. Orinoquia.
6. Caquetá y Putumayo.
7. Bajo Magdalena.

**ÁREA DE INFLUENCIA DE LOS GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY  
INVOLUCRADOS EN EL CONFLICTO**

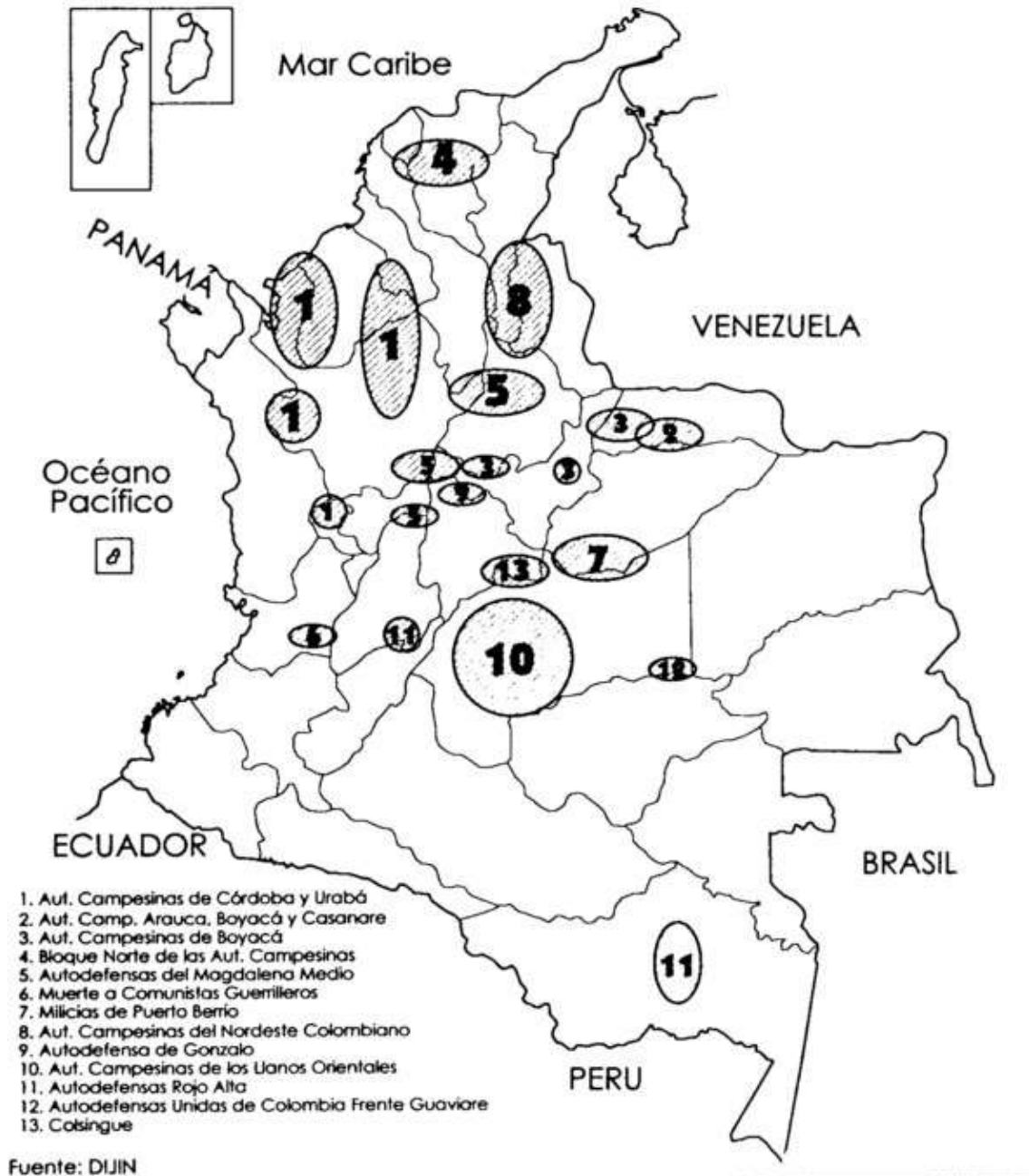
**EJERCITO DE LIBERACIÓN NACIONAL - ELN**



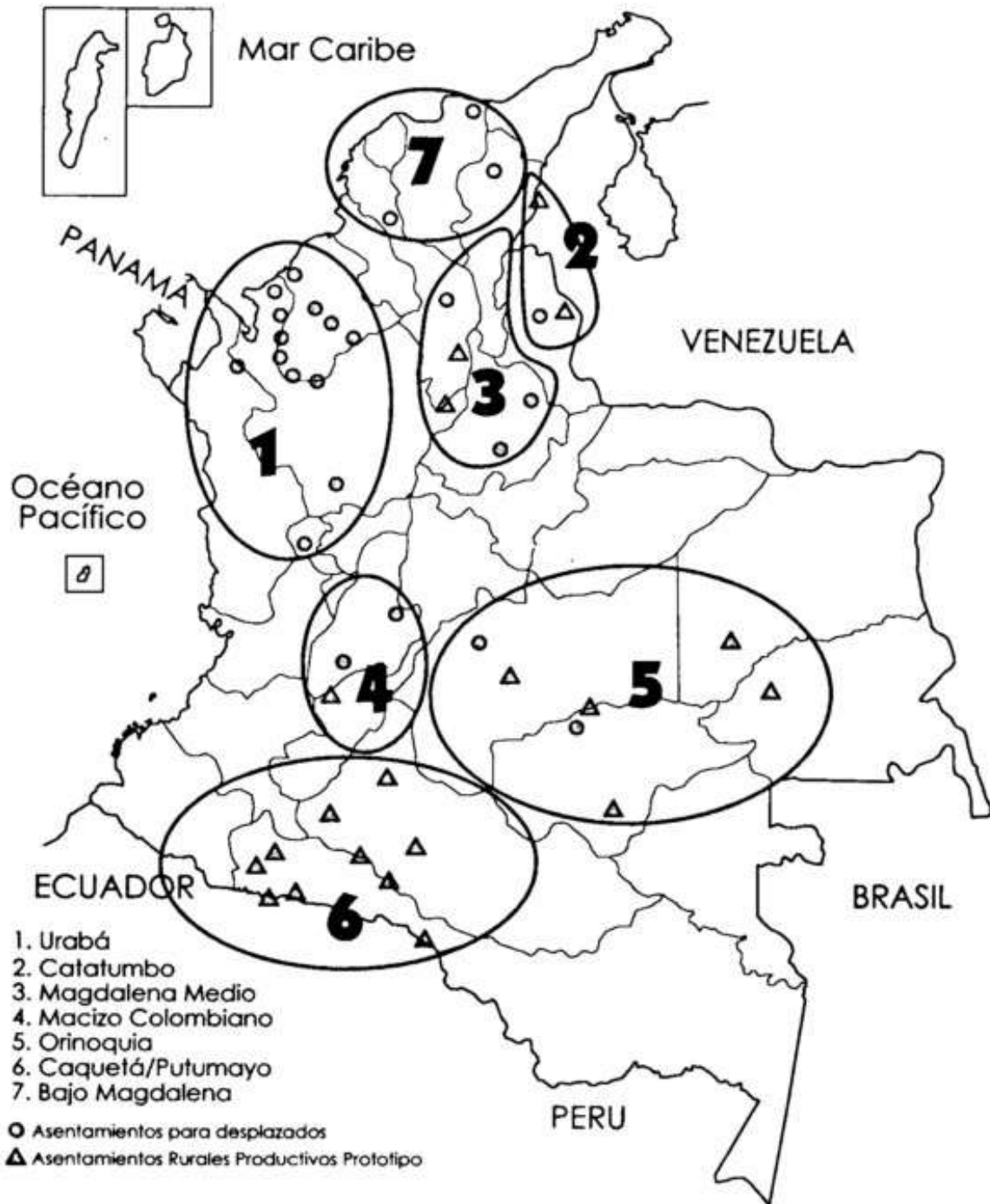
**FUERZAS ARMADAS REVOLUCINARIAS DE COLOMBIA – FARC – EP**



**AUTODEFENSAS UNIDAS DE COLOMBIA – AUC**



**REGIONALIZACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN NACIONAL DE  
RECONSTRUCCIÓN Y PAZ 2000-2001**



## **ESTRUCTURA BÁSICA Y DESCRIPCIÓN DEL PLAN**

Siguiendo el esquema del plan de Reconstrucción del Eje Cafetero, donde las inversiones planteadas son complementarias al Plan de Desarrollo, se estableció para el Plan Nacional de Reconstrucción y paz con un objetivo específico, con una focalización de regiones, de población y logros alcanzables.

El Plan formulado para Colombia incluye, además de las inversiones prioritarias, inversiones complementarias cuyo propósito concreto es lograr la paz interviniendo las zonas y factores críticos del conflicto. En este marco los objetivos son:

1. Reconstruir un Estado en actual condición de impotencia que es incapaz de cumplir sus objetivos frente a los hechos de coyuntura.
2. Construir una economía social sostenible, hoy inexistente.
3. Propender por el ordenamiento equilibrado del territorio y el mejoramiento de las condiciones de vida.
4. Garantizar la igualdad de oportunidades, aspecto que se destaca en las agendas de los grupos insurgentes y de los ciudadanos que no están en guerra.
5. Incentivar el avance científico y tecnológico aplicado a la resolución de problemas, cuando en contraste, la ciencia y la tecnología en Colombia ha sido ignorada.

## **PROGRAMAS PRIORITARIOS DEL PLAN**

Son siete los denominados Programas Prioritarios en el Plan Nacional:

1. Reestructuración del Estado y sus instituciones para garantizar plena gobernabilidad y condiciones de paz. El Estado colombiano actualmente es un Estado débil, no tiene control territorial, no alcanza a controlar ni siquiera el 50% de su territorio y no puede ejercer arbitraje frente a los conflictos.
2. Construcción de una nueva economía social y democrática, traducida a unos programas concretos debidamente estructurados.
3. Erradicación de cultivos ilícitos y reincorporación a la vida económica de la población involucrada. Eso significa 200 mil habitantes en 120 mil hectáreas sembradas de coca, unas 8.000 hectáreas de amapola y unas 4.000 de marihuana.
4. Solución al desplazamiento forzado de la población, que de acuerdo con el Protocolo II de Ginebra es una obligación de la sociedad colombiana y de su gobierno.
5. Reconstrucción del modelo de desarrollo social. Esto significa un nuevo modelo educativo y de salud para todas esas áreas en conflicto que hoy día generan desestabilización y bajo nivel cultural, manteniendo a la población en condiciones para trabajar únicamente en el sector primario.
6. Integración de la infraestructura económica de las zonas marginales y de conflicto con la infraestructura del resto de la nación. Hoy día, al este de la Cordillera Oriental el país está prácticamente incomunicado, no tiene integración vial, ni de telecomunicaciones, por esta razón se ha perdido la soberanía y la gobernabilidad en el territorio.
7. Gerencia, gestión y operaciones durante el periodo de ejecución 2000-2010.

## **LOS SUB-PROGRAMAS**

Los subprogramas para cada uno de los programas prioritarios son:

### **1. Reestructuración del Estado y sus instituciones en busca de gobernabilidad.**

a. En el área del poder Ejecutivo:

Refuerzo del Sistema Nacional de Seguridad, modificaciones sustanciales en el Ministerio del Interior e, inclusive, considerar la alternativa de un modelo político-administrativo tipo federal.

Hay 32 departamentos funcionando con costos descomunales que copan los recursos ordinarios del Estado. Hay que propender por una descentralización racionalizada, con control en los índices de gestión.

Es necesario estudiar como alternativa la posibilidad de implantar un modelo federal que remplace al actual centralismo. Un estado federal central con estados regionales asociados, esto permitiría ahorros sustanciales en el funcionamiento del Estado. Se proponen nueve estados regionales: el estado Caribe con todos los departamentos de la Costa; el estado comunero, con los Santanderes y Boyacá; el estado Nutibara-Emberá, Antioquia y Chocó; el estado Quimbaya en la zona cafetera; el estado Tequendama, en Cundinamarca y Bogotá; el estado Pijao con Huila y Tolima; el estado Calima-Páez con Valle, Cauca y Nariño; el estado Orinoquia y el estado Amazonia. Los nueve estados ahorrarían toda la parafernalia gigantesca que hoy día copa los recursos locales.

b. En el área del poder Judicial:

Tenemos en Colombia una justicia politizada donde los dos organismos centrales tienen un origen político que perturba sus actuaciones, el Consejo Superior de la Judicatura y la Corte Constitucional. Hoy día la Corte Suprema no es suprema y en los organismos de control, como la Fiscalía y Procuraduría, también se deben realizar ajustes.

### **2. Construcción de una nueva economía social democrática:**

- a. Reforma rural integrada a nivel nacional. Cubriría todo el territorio y sería un programa global.
- b. Organización de concentraciones de desarrollo rural para la población objeto de erradicación de cultivos y de la población desplazada.
- c. Acceso a la propiedad rural para la población campesina.
- d. Establecimiento de las cadenas productivas promisorias porque sin ellas la reforma rural no es productiva y, en consecuencia, no es sostenible. Se requiere capital complementario para infraestructura y formas de crédito que den recursos para que las concentraciones de desarrollo rural puedan ser efectivas.
- e. Capacitación laboral para competitividad de la población marginada y, en consecuencia, plantear formas de educación y de salud complementarias.

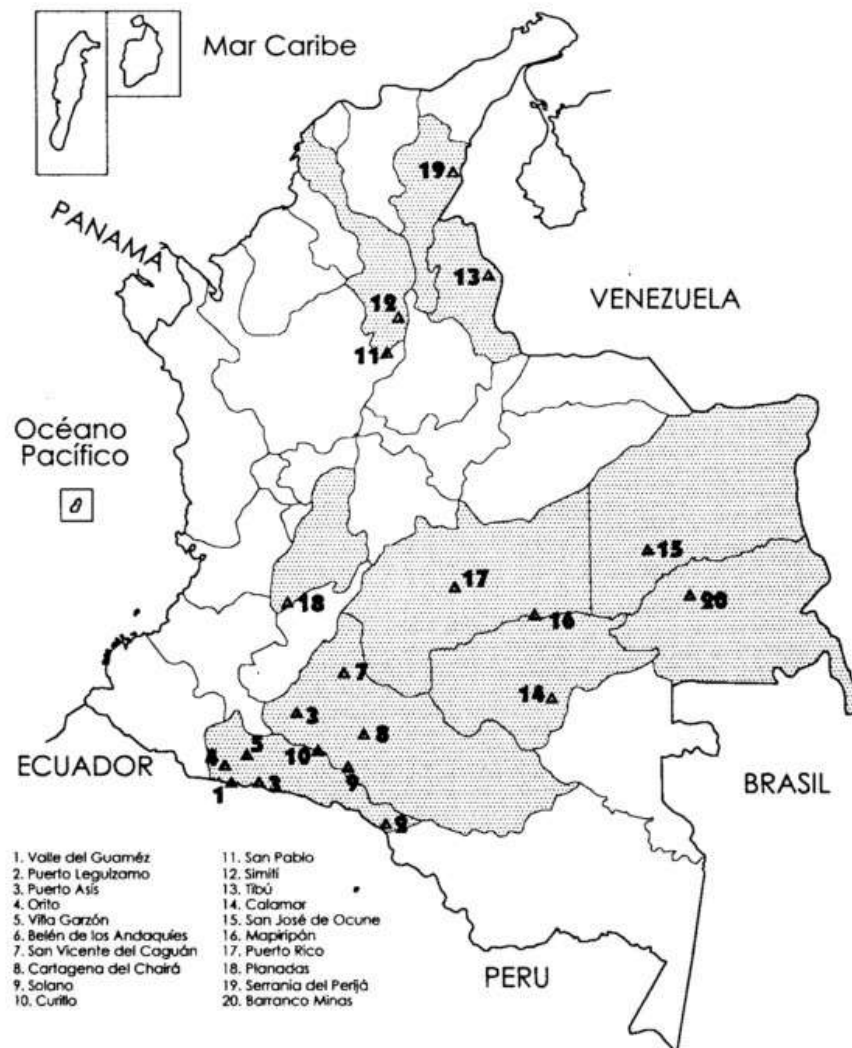


### **3. Erradicación de cultivos ilícitos y reincorporación a la vida económica de la población involucrada.**

Tiene su centro en los asentamientos rurales productivos con componente de capital de producción para tener acceso a mercados, crear cadenas productivas y, en consecuencia, generar ingresos para los campesinos y con ello prosperidad.

Los asentamientos rurales productivos prototipo, se han localizado en veinte sitios representativos que corresponden a los polos de conflicto en el país, pero podrían multiplicarse por tres porque cada uno de estos es un núcleo con capacidad operativa y funcional y ubicación en la periferia. Se encuentran sitios como el Valle de Guamuez, Puerto Leguízamo, Puerto Asís, Orito, Villa Garzón, en el Putumayo; Belén de los Andaquíes, San Vicente del Caguán, hacia el oriente colombiano; San Pablo, Simití, en la Costa; San José de Ocuté, en el Vichada; Mapiripán, en el Meta; La Serranía de Perijá, en La Guajira y Barranco de Minas, en el Vichada.

#### **LOCALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS RURALES PRODUCTIVOS PROTOTIPO**



**4. Solución al desplazamiento forzado de la población en términos de preservación de derechos y equidad.**

- a. Atención básica para desplazados en centros receptores.
- b. Reubicación de desplazados en sus lugares de origen.

Esto último no ha sido posible porque en Colombia la tierra está desempeñando un papel focal en el conflicto. En el país existen departamentos expulsores de población pero, que a su vez, son receptores de campesinos empobrecidos.

Los asentamientos para desplazados estarán localizados de acuerdo con los estudios efectuados y serían 30 centros focales que van desde Apartadó, Turbo, Necoclí, Chigorodó, Mutatá, Carepa, Tierralta, Valencia, Puerto Libertador, Sabana de Torres, en Santander. San Alberto y Pailitas, en el Cesar. San Jacinto y Ocaña, en Santander del Norte. Ovejas, en Sucre y San José del Guaviare, en Meta.

**5. Reconstrucción del modelo social dentro de las áreas de conflicto y con la población objetivo.**

Setecientos mil habitantes, contempla hacer una educación para la convivencia y la modernización del sector rural, con salud preventiva y de primer nivel.

**6. Integración de la infraestructura económica de las zonas marginales y de conflicto con la infraestructura del resto de la nación.**

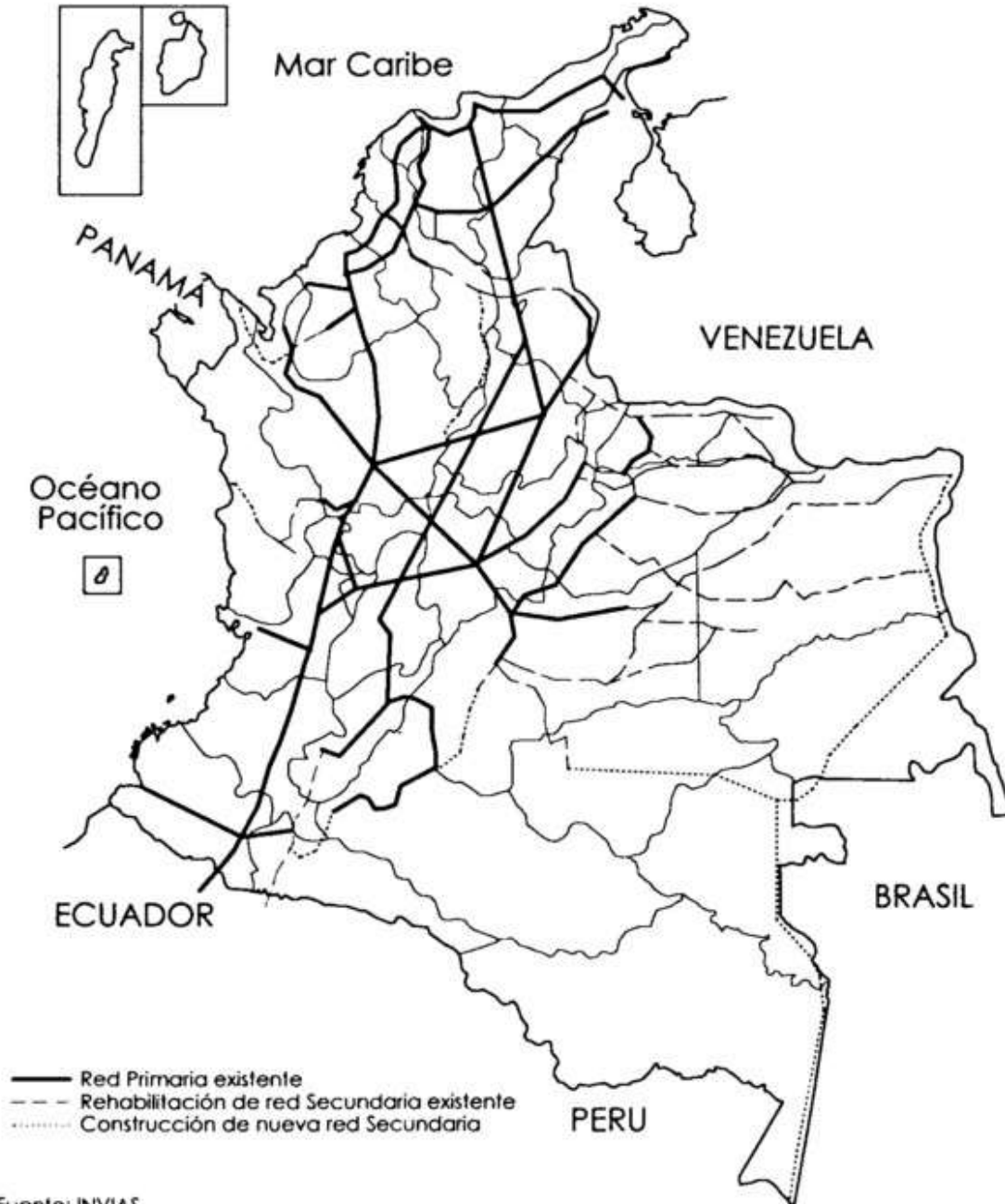
- a. Integración vial por carretera construyendo una nueva red secundaria que una centros entre departamentos, rehabilitación de la red secundaria existente y construcción de nueva red terciaria que una a los municipios y las veredas.
- b. Integración fluvial, en los mismos términos, con puertos pequeños de categoría C y D, dragado y obras complementarias de una red extensa e importante que hoy se tiene, por ejemplo en la Orinoquia, con múltiples ríos navegables y que actualmente están siendo utilizados por los grupos ilegales.
- c. Integración aérea, en los mismos términos, C y D, para comunicación entre centros muy alejados con movimiento de carga pesada y grandes volúmenes. Esto opera hoy en Brasil con equipos dirigibles alemanes que tienen capacidad de 160 toneladas de transporte y grandes volúmenes.
- d. Integración en telecomunicaciones e integración energética a través de extensión de líneas de alta tensión, parcialmente practicable, y de resto con energía eólica, solar o de microcentrales hidroeléctricas.

LOCALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS PARA DESPLAZADOS



## INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA

### INTEGRACIÓN VIAL CARRETERA



INTEGRACIÓN ÁREA



### INTEGRACIÓN FLUVIAL



### 7. Gerencia, gestión, operaciones y sostenibilidad del Plan.

Durante el período de ejecución 2000-2010 creando un Fondo Nacional de Reconstrucción y Paz, fondo que administre en forma autónoma, con recursos propios y fuera de los vaivenes de los cambios políticos de cada dos años o cuatro años, que pueda operar en forma que satisfaga todos los objetivos que han sido planteados.

Este plan decenal será complementario a los tres sucesivos planes que cubre el período 2000-2010 y requerirá de un programa que incluya la macrogerencia del Plan Decenal, un Fondo de Operaciones de Paz y un Fondo de Sostenibilidad del Plan. Será necesaria una gerencia integrada para una eficiente ejecución de los siete sub-programas considerados.

### **COSTOS DEL PLAN**

Los costos del plan se desglosan, en síntesis, así:

<b>Programa</b>	<b>Costo (Billones)</b>
1. Reestructuración del Estado	6.7
2. Reforma Rural Integrada	16.0
3. Erradicación cultivos ilícitos	2.0
4. Solución desplazamiento forzado	3.4
5. Reconstrucción modelo de desarrollo social	3.0
6. Integración de infraestructura	5.6
7. Gerencia de Operaciones	2.9
<b>TOTAL</b>	<b>40.0</b>

La inversión total prevista para este Plan de Reconstrucción y Paz tiene un equivalente aproximado de \$20.000 millones de dólares que representan US \$2.000 millones promedio por año, es decir, unos 2 puntos del PIB, suma viable pues no crea desequilibrio ni económico, ni monetario. Además es menor la inversión en el Plan que el costo de la corrupción en el país que equivale al 3% del PIB anual.

Se pretende que en los primeros cinco años se invierta a un ritmo promedio de US \$2.500 millones y en los últimos cinco años a un ritmo del orden de US \$1.500 millones.

### **ALTERNATIVAS DE FINANCIACIÓN**

Las alternativas de financiación del Plan se concretan en las siguientes estrategias que abarcan de 1 a 10 años:

- Reducir en 5% la partida de gastos de funcionamiento presupuestales de cada año. Implica, aproximadamente, un billón promedio por año, para un total de diez billones de pesos durante los diez años.
- Acceso a crédito blando internacional con los Estados Unidos y la Unión Europea, con tres desembolsos: cuatro billones al inicio, cuatro billones en el quinto año y cinco billones en el octavo año, para un total de trece billones de pesos.
- Ayuda internacional con créditos no reembolsables, durante seis años y con un billón por año, para seis billones de pesos.
- Bonos de paz suscritos por los máximos contribuyentes, personas naturales o jurídicas, con patrimonio superior a dos mil millones o ingresos brutos superiores a cuatro mil millones por año para un total, con las partidas precedentes, de cuarenta billones.

## **CONCLUSIONES**

- El logro de la paz requiere de un acuerdo social para intervenir con acciones de mediano y largo plazo los factores estructurales generadores del conflicto, básicamente, el uso y asignación inequitativa de los recursos públicos, el desequilibrio y desigualdad económica y social entre las zonas urbana y rural y la debilidad del desarrollo del capital humano y social, elementos necesarios para consolidar una cultura de convivencia.
- El Plan Nacional de Reconstrucción y Paz es una propuesta sobre la cual podrían lograrse algunos programas que acogiendo las prioridades identificadas operen como instrumento en la solución de la problemática multisectorial presente en el conflicto, generando así condiciones para una paz democrática, real y sostenible.
- Los costos de violencia generados en Colombia por el conflicto, incluyendo pérdidas materiales y pérdidas humanas, superan, conforme estudios internacionales, el 14% del PIB anual, o sea unos US \$14.000 millones. En forma simplificada, la relación costo-beneficio con un Plan como el que se propone, superaría cualquier posibilidad de inversión alternativa.
- Los estudios estratégicos sobre Colombia concluyen que las partes enfrentadas, es decir, Estado, insurgencia y autodefensas, perderán toda posibilidad real de ganar en forma unilateral la guerra irregular que experimentamos si no se resuelve el conflicto. Así la situación no va a ser viable para ninguna de las partes ni para nadie en el país.
- El conflicto colombiano prolongado más allá de cuatro años generará, necesariamente, lo que los estudios denominan una solución continental globalizada, lo que significa una intervención ya anunciada. Peter Romero, funcionario del Departamento de Estado de los Estados Unidos para asuntos latinoamericanos, ha mostrado la perturbación que está causando el conflicto colombiano con Venezuela, Perú, Ecuador, Panamá y Brasil, que coloca a Colombia como país cuyos problemas internos sin solucionar podrían originar conflictos externos, cosa que no le conviene al país.
- La solución negociada, con concesiones mutuas y proceso gradual de reconciliación real, es un imperativo no sólo histórico sino factual, en virtud de algo que planteó Marx: la tozudez de los hechos así como la convergencia de factores internacionales de poder actúan.
- El Plan Decenal de Reconstrucción y Paz por una nueva Colombia podrá ser aprobado por un referendo popular nacional que le otorgue total legitimidad, sostenibilidad legal y viabilidad de ejecución institucional, y permita exonerarlo del vaivén de las elecciones.

El creador de la ciencia cuántica, Neils Bohr, en la Universidad de Moscú, como buen catedrático europeo, escribió en latín un mensaje para la posteridad: "Contraria non contradictoria sed complementa sunt" lo que para nuestro caso traduce: "Los contrarios, cuando no son mutuamente excluyentes, terminan por ser complementarios". Esa es nuestra visión: Podemos construir una solución complementando los aspectos viables de todos los planteamientos extremos.

La situación en Colombia es crítica porque la inversión desapareció, así lo dicen los comentaristas de la CEPAL, en relación con el resto de países de la región anotan, además, que es donde más riqueza se ha perdido, la caída en el PIB per cápita ha sido la mayor de la región y la tasa de desempleo duplica la tasa promedio. En el fondo, el factor fundamental está en que en Colombia se dejó de invertir.



Con los estudios previos efectuados se puede afirmar que el índice de factores del entorno humano en Colombia muestra un crudo deterioro desde la década de los años 80's y que las tendencias vigentes apuntan hacia un colapso institucional hacia el 2005. Nosotros, la sociedad inerme, definitivamente no podemos seguir siendo pasivos y debemos participar en la construcción de la paz.

