



Revista de Ciencia Política

ISSN: 0716-1417

revcipol@puc.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile
Chile

RETTBERG, ANGELIKA

COLOMBIA 2009, PROGRESO E INCERTIDUMBRE

Revista de Ciencia Política, vol. 30, núm. 2, 2010, pp. 249-273

Pontificia Universidad Católica de Chile

Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32416605005>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

COLOMBIA 2009, PROGRESO E INCERTIDUMBRE*

Colombia 2009, Progress and Uncertainty

ANGELIKA RETTBERG

Universidad de los Andes

RESUMEN

Este artículo presenta datos generales, políticos y económicos sobre Colombia desde 2009, así como una breve descripción de eventos coyunturales que marcaron el debate público. Sugiere que la incertidumbre acerca de una segunda reelección del Presidente Uribe generó malestar en torno a la designación de funcionarios públicos clave, las investigaciones en torno a seguimientos indebidos a líderes políticos y sociales desde la agencia estatal de inteligencia y la adjudicación de subsidios agrícolas. El artículo propone que estos malestares permearon las relaciones del país con sus vecinos.

Palabras clave: Colombia, democracia, conflicto armado, reelección.

ABSTRACT

This article presents general political and economic information about Colombia since 2009. In addition, it briefly describes several events that stirred public debate. The article suggests that uncertainty regarding a second reelection of president Uribe contributed to some of the uneasiness surrounding the nomination of key public servants, investigations about undue monitoring of political and social leaders by the national intelligence agency, and distribution of agricultural subsidies. The article suggests that this uncertainty affected Colombia's relations with its neighbors.

Key words: Colombia, democracy, armed conflict, reelection.

* Agradezco la asistencia de Juan Sebastián Jaramillo en la elaboración de este documento. Agradezco también a Felipe Botero, Juan Carlos Rodríguez y Arlene Tickner, todos profesores del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, por aportar insumos y literatura relevante. Gracias también a Congreso Visible, programa del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, por el apoyo con los datos legislativos reseñados.

I. INTRODUCCIÓN

Según apreciaciones del Departamento de Estado de Estados Unidos, Colombia ha caído en cuanto a la percepción de su contribución a la inestabilidad regional frente a países como Venezuela y Ecuador. Esto ha sido consecuencia tanto de las ganancias logradas en los últimos años en materia de seguridad y desempeño económico colombiano como del deterioro económico y político que sufren sus vecinos.¹ Su alejamiento del “borde del abismo”, como lo describen DeShazo, Primiani y McLean (2007) ha tenido impactos concretos. El turismo extranjero ha aumentado vertiginosamente: de patito feo de las agencias de viaje, Colombia ha pasado a ser un destino atractivo para ciudadanos norte y latinoamericanos y europeos.² Incluso el turismo doméstico ha aumentado. Sin embargo, Colombia sigue siendo un país con altibajos, lejos de consolidar varias de las conquistas recientes. Múltiples analistas coinciden, por ejemplo, en el ambiente de profunda polarización en el que se encuentra inmerso el país, reflejado en acciones orientadas a extremar las diferencias entre grupos (Tokatlian, 2009) y emitir calificativos desobligantes que afectan a políticos, organizaciones de derechos humanos y jueces y que descalifican toda acción que no concuerde con una determinada ideología (Leal, 2009).³ A las puertas de unas nuevas elecciones presidenciales en mayo de 2010, el progresivo descenso en la tolerancia política de los colombianos –recogido también en la encuesta más reciente del Barómetro de las Américas (LAPOP, 2010, Gráfica a.1)– sugiere que Colombia aún enfrenta un ambiente política y económicamente tenso.⁴

En este texto revisaré los principales acontecimientos y tendencias de Colombia desde el 2009 hasta hoy. Inicio con una descripción general de la situación económica, continuo con una caracterización general de la cultura política de los colombianos, incluyendo su relación con la democracia y los partidos políticos, describo eventos y elementos destacados de los órganos Legislativo y Ejecutivo y concluyo con una sección dedicada a los principales eventos políticos y económicos que marcaron el año pasado. Para hacer este recorrido me apoyé en información de prensa, columnas de opinión, informes de entidades estatales y algunos (pocos) artículos académicos. En el texto destaco la incertidumbre acerca de una segunda reelección del Presidente Uribe, la cual generó malestar en torno a la designación

¹ Ver, por ejemplo, Peter DeShazo, Johanna Mendelson y Phillip McLean. 2009. *Countering Threats to Security and Stability in a Failing State. Lessons from Colombia*. Americas Program, Center for Strategic and International Studies (CSIS) y Peter DeShazo, Tanya Primiani y Phillip McLean. 2007. *Back from the Brink. Evaluating Progress in Colombia, 1999-2007*. Americas Program, Center for Strategic and International Studies (CSIS).

² Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Viceministerio de Turismo. “Informes mensuales sobre estadísticas sobre comportamiento turístico”. [En línea]. <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/newsdetail.asp?id=7259&idcompany=1> [consulta: 30-05-2010].

³ Juan Gabriel Tokatlian, “Peligro de la polarización”, 8 de abril, 2009 <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4956909> y Francisco Leal Buitrago, “Polarización preocupante”, 21 de noviembre 2009 (<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3725309>). [En línea] [consulta 20-04-2010].

⁴ José Gregorio Hernández lo define así: “En lo que toca con las libertades, la sociedad se ha venido inclinando por el apoyo incondicional al gobernante, no importa lo que haga; consiente en el autoritarismo y propende a la intolerancia; en lo político, se ha “derechizado”, se ha vuelto amiga del “unanimismo”, confunde el ejercicio de la libertad con la conjura y es firme partidaria del mayor poder militar y del uso de métodos policiacos contra quienes se piensa que conspiran contra el régimen”. José Gregorio Hernández, “La segunda reelección de Uribe: No es un asunto político, es mediático”, en semana.com, mayo 11 de 2009. [En línea], http://www.azonpublica.com/index.php?option=com_content&task=view&id=251&Itemid=159 [consulta 17-04-2010].

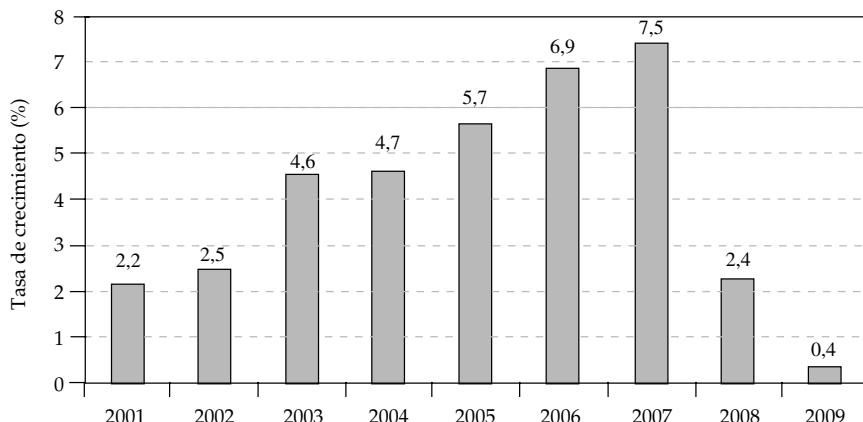
de funcionarios públicos clave, las investigaciones en torno a seguimientos indebidos a líderes políticos y sociales desde la agencia estatal de inteligencia y la adjudicación de subsidios agrícolas. El artículo sugiere que estos malestares se irradiaron a las relaciones del país con sus vecinos. Los eventos aquí reseñados ilustran los altibajos, avances y retrocesos del país en diferentes frentes, algunas tendencias y también varias paradojas.

II. ASPECTOS ECONÓMICOS

a) El Producto Interno Bruto (PIB) y la composición sectorial

Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), “durante el año 2009 la economía colombiana creció 0,4% en relación con el año 2008. De igual forma, en el cuarto trimestre el PIB creció en 2,5% comparado con el mismo trimestre del año anterior”.⁵ Esto sugiere, como lo ilustra el Gráfico 1, que la crisis económica global –desatada hacia finales de 2008 y que repercutió los mercados financieros de todo el mundo⁶– se sintió menos de lo esperado en Colombia. Una mirada sectorial (Gráfico 2) permite identificar cuáles sectores jalonaron este desempeño. Principalmente, el sector de la construcción, que creció 12,8%, y el sector de minas y canteras, que creció 11,3%, fueron los de mejor desempeño. En el segundo caso, el crecimiento fue el resultado de descubrimientos y nuevas explotaciones de oro en el centro del país. La bonanza del sector de hidrocarburos y minería ha llevado a una duplicación de su participación en las exportaciones colombianas, lo cual plantea un riesgo de revaluación que afecte a todos los sectores de la economía. Notablemente, tanto el comercio como la industria manufacturera decrecieron en el año bajo revisión.

Gráfico 1: Crecimiento anual del PIB 2000-2009



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). “Boletín de prensa 25 de marzo de 2010”. [En línea] http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp_PIB_IVtrim09.pdf, [consulta 20-05-2010].

⁵ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). “Boletín de prensa 25 de marzo de 2010”. [En línea] http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp_PIB_IVtrim09.pdf [consulta: 20-04-2010].

⁶ Global Policy Forum <http://www.globalpolicy.org/world-economic-crisis.html>

Gráfico 2: Comportamiento del PIB por Ramas de la Actividad Económica
2008-2009

Ramas de la actividad	2008	2009
Agropecuario, silvicultura, caza y pesca	2,6	1,0
Eplotación de minas y canteras	7,3	11,3
Industria manufacturera	-1,8	-6,3
Electricidad, gas de ciudad y agua	1,2	1,2
Construcción	-0,3	12,8
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	1,7	-2,9
Transporte, almacenamiento y comunicación	4,0	-1,2
Establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios a las empresas	5,6	3,1
Servicios sociales, comunales y personales	2,1	1,3
Subtotal valor agregado	2,4	0,8
Impuestos menos subvenciones sobre la producción e importaciones	3,2	-4,4
Producto Interno Bruto	2,4	0,4

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). "Boletín de prensa 25 de marzo de 2010". [En línea] http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp_PIB_IVtrim09.pdf, [consulta 20-05-2010].

b) La actividad laboral

En febrero de 2009 la tasa global de participación fue 59,7%, la tasa de ocupación 52,2% y la tasa de desempleo 12,5% (Gráfico 3).

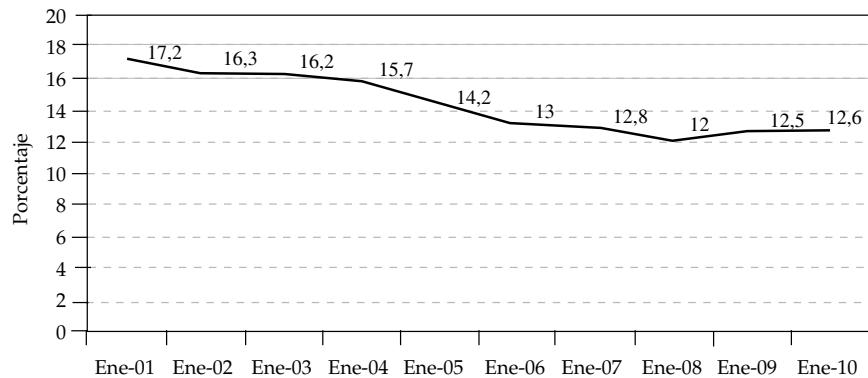
Las ciudades más afectadas por el desempleo fueron Pereira (21,4%), Popayán (20,2%) y Quibdó (18,9%). Las ciudades que presentaron las menores tasas de desempleo fueron Santa Marta (10,1%), San Andrés (10,1%) y Barranquilla (9,2%).⁷ En el trimestre móvil diciembre 2009-febrero 2010, las ramas de actividad que concentraron el mayor número de ocupados fueron comercio, restaurantes y hoteles (27,1%), servicios comunales, sociales y personales; y agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, que juntas absorbieron 64,3% de la población ocupada.⁸ "La rama de actividad que más contribuyó al aumento de la ocupación fue comercio, restaurantes y hoteles con 3,5 puntos porcentuales".⁹ Sin embargo, que el crecimiento se haya detenido en esos sectores intensivos en mano de obra según su contribución al PIB, implicó que se dejaran de crear más empleos.

⁷ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). "Boletín de prensa 25 de marzo de 2010". [En línea] http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp_PIB_IVtrim09.pdf [consulta: 20-04-2010].

⁸ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). "Boletín de prensa marzo 31 de 2010". [En línea] http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_ech_feb10.pdf [consulta: 20-04-2010].

⁹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). "Boletín de prensa marzo 31 de 2010". [En línea] http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_ech_feb10.pdf [consulta: 20-04-2010].

Gráfico 3: Tasa global de desempleo, total nacional, medido en enero 2001-2010



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). "Boletín de prensa 25 de marzo de 2010". [En línea] http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp_PIB_IVtrim09.pdf, [consulta 20-05-2010].

c) La inversión extranjera, importaciones y exportaciones

A pesar de su situación interna mejorada, Colombia experimentó reducciones de su inversión extranjera en el año 2009, fruto de la crisis económica global (ver Gráfico 4). Sin embargo, sobresalen dos sectores en los cuales ha crecido la inversión extranjera de manera notable: el sector de minas y canteras y el de servicios. La principal fuente de inversión extranjera en Colombia siguen siendo los Estados Unidos. Otros países con participación e inversiones en Colombia son: Inglaterra, Panamá, Bermudas, México, Francia, Canadá, Suiza, Chile, Venezuela y Brasil.

Gráfico 4: Flujos de inversión principales sectores (US\$ millones)

	2005	2006	2007	2008	2009	Var. 08-09
Minas y canteras	2,157	1,783	1,100	1,798	3,094	72%
Sector petrolero	1,125	1,995	3,333	3,392	2,633	-22%
Comercio, restaurantes y hoteles	305	523	803	1,049	644	-39%
Establecimientos financieros	246	464	1,319	1,095	549	-50%
Manufactureras	5,513	803	1,867	1,748	536	-69%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1,021	1,061	414	853	337	-60%
Construcción	146	156	210	380	286	-25%
Servicios comunales	-16	4	40	72	85	18%
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	6	8	40	41	14	-65%
Electricidad, gas y agua	-251	-141	-79	156	-977	-725%
Total	10,252	6,656	9,049	10,583	7,201	-32%

Fuente: Balanza de Pagos Banco de la República 2010.

En cuanto a exportaciones, estas crecieron con respecto al 2008, debido principalmente al aumento de las ventas de petróleo y sus derivados (149,1%).¹⁰ Estados Unidos es el país que más exportaciones colombianas recibió. Además, hubo un notable incremento de las exportaciones de petróleo y sus derivados a China e India. Por el contrario, fruto de una creciente alienación política entre Colombia y Venezuela que se refleja en el intercambio comercial, las ventas de Colombia a Venezuela disminuyeron 74,9%. Las importaciones originarias de China participaron con 11,4% del total de las importaciones y las de México con 8,6%.

III. ASPECTOS POLÍTICOS

a) La cultura política, los partidos políticos y la relación con la democracia

El Barómetro de las Américas (LAPOP) ha analizado el comportamiento asociativo de los colombianos, en organizaciones de tipo religioso, en asociaciones de padres de familia, comités de mejoras, asociaciones profesionales, sindicatos y grupos de mujeres. El estudio que se publica bianualmente encontró que las mujeres asisten con una frecuencia significativamente mayor a reuniones de índole religiosa, mientras que las reuniones de comités o juntas de mejoras de la comunidad atraen a hombres y mujeres por igual. Reuniones de asociaciones de profesionales, comerciantes o productores suelen ser más visitadas por hombres.¹¹ La Encuesta de Cultura Política del DANE indagó por la “percepción que tienen los ciudadanos de asociarse y trabajar por una causa común. El mayor porcentaje manifiesta que es difícil (65,89%), el 26,16% considera que es fácil y el 7,95% no sabe o no responde”.¹² Notablemente, según la encuesta del DANE, 90,94% de las personas expresa no haberse afiliado a ningún partido y/o movimiento político, aunque la mitad de los ciudadanos considera que los partidos sí representan las diferentes tendencias políticas de los ciudadanos.

Según datos de la Encuesta de Cultura Política realizada por el DANE, 78,26% de los ciudadanos colombianos considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. También, según LAPOP, un 60% respalda el sistema político colombiano (LAPOP, 2010). Según el DANE, “frente al nivel de satisfacción con respecto al desempeño democrático en Colombia, el 47,55% de los encuestados por el DANE se siente satisfecho, el 37,26% insatisfecho, el 6,01% muy insatisfecho, el 5,08% no sabe o no responde y sólo el 4,10% manifiesta sentirse muy satisfecho”.¹³

¹⁰ http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/exportaciones/bol_exp_feb10.pdf

¹¹ Rodríguez Raga, Juan Carlos y Seligson, Mitchell (2009). *Cultura política de la democracia en Colombia, 2009: el impacto de la gobernabilidad*. Bogotá: Universidad de los Andes, pp. 98-102.

¹² Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). “Comunicado de prensa encuesta de cultura política”. [En línea] http://www.dane.gov.co/files/comunicados/cp_ecp08.pdf [consultado: 20-04-2010].

¹³ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). “Comunicado de prensa encuesta de cultura política”. [En línea] http://www.dane.gov.co/files/comunicados/cp_ecp08.pdf [consultado: 20-04-2010].

En cuanto al comportamiento electoral de los colombianos, la encuesta del DANE preguntó sobre el comportamiento general de los ciudadanos frente al acto de votar. “El 59,58% de los colombianos manifiesta votar siempre que hay elecciones en el país. El 25,75% responde que sólo vota a veces y, finalmente, el 14,67% informa nunca haber votado”.¹⁴ Las razones aludidas para explicar su participación electoral incluyeron un deseo de que la situación del país mejore (30,29%), la percepción de las elecciones como un deber ciudadano (19,90%), una oportunidad para ejercer el derecho a opinar y reclamar (15,73%), la necesidad de apoyar a un candidato (12,59%), la costumbre (10,81%), y, por último, el apoyo a la democracia (3,62%).¹⁵

b) Nivel de confianza en las instituciones

Según LAPOP, las instituciones con el mayor nivel de confianza dentro de la ciudadanía son la Iglesia Católica y la Presidencia de la República (LAPOP, 2010), mientras que los partidos políticos son, junto con los sindicatos de obreros, las instituciones que inspiran menor confianza a los colombianos.

c) Datos del órgano legislativo colombiano

1) Agenda en plenarias y sesiones

Según datos del programa Congreso Visible del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, el número de sesiones de la Cámara de representantes y del Senado fue el siguiente: en la Cámara se llamó a sesión el 54% del total de sesiones por comisión y por plenaria, mientras que en el Senado se llamó a sesión el 39% del total de sesiones por comisión y plenaria.¹⁶ En las plenarias del Senado, un 69% de su agenda fue dedicado a discutir proyectos de iniciativa legislativa, mientras que 30% de su agenda fue dedicado a discutir proyectos de iniciativa gubernamental.¹⁷ En las plenarias de Cámara, 76% de su agenda fue dedicado a discutir proyectos de iniciativa legislativa y 17% a discutir iniciativas gubernamentales.¹⁸ El Gráfico 5 resume esta información.

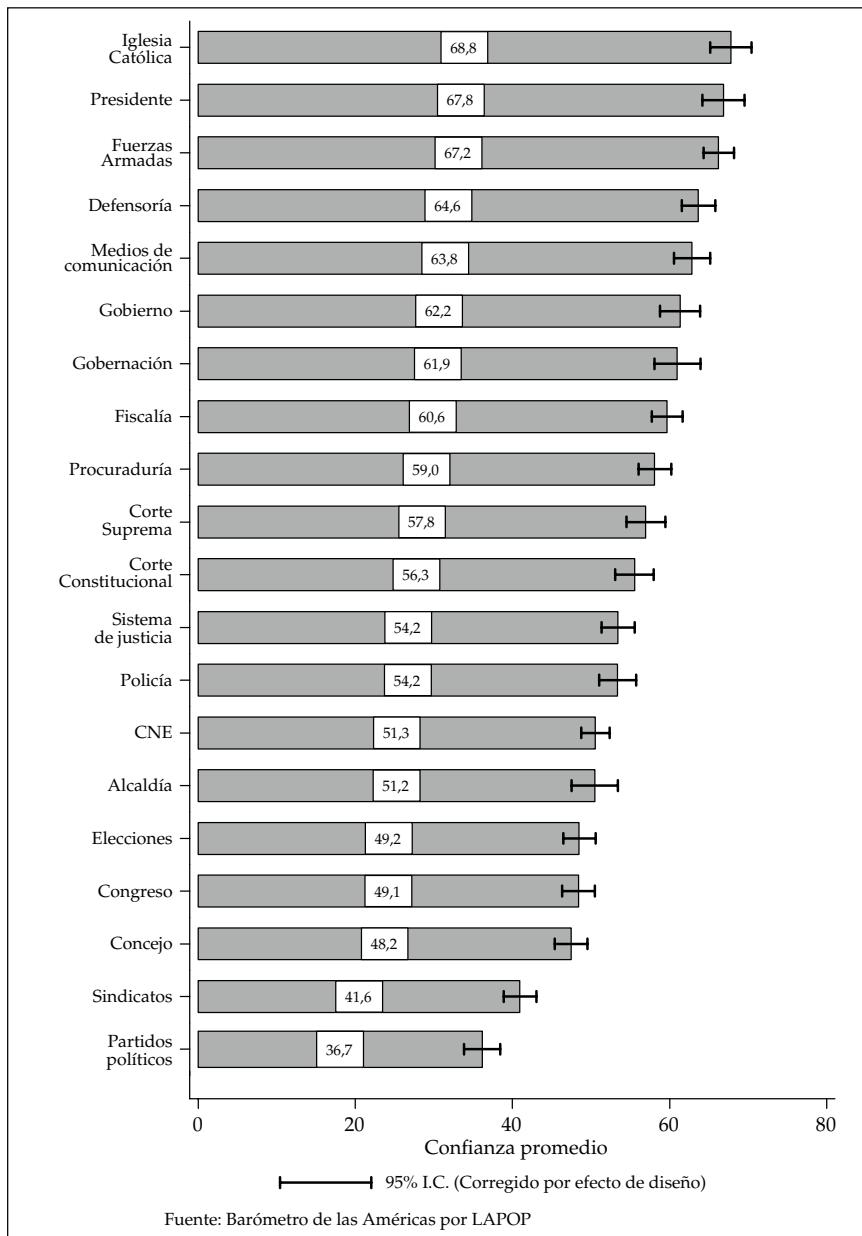
¹⁴ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). “Comunicado de prensa encuesta de cultura política”. [En línea] http://www.dane.gov.co/files/comunicados/cp_ecp08.pdf [consultado: 20-04-2010].

¹⁵ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). “Comunicado de prensa encuesta de cultura política”. [En línea] http://www.dane.gov.co/files/comunicados/cp_ecp08.pdf [consultado: 20-04-2010]. Para una evaluación general de la democracia electoral en Colombia, ver Felipe Botero, Gary Hoskin y Mónica Pachón, “Sobre forma y sustancia: Una evaluación de la democracia electoral en Colombia”, en *Revista de Ciencia Política*, volumen 30, N° 1, 2010, pp. 41-64.

¹⁶ Congreso Visible. “Boletín 2009 (julio-diciembre), p. 2”. [En línea] <http://www.congresovisible.org/> [consulta: 15-04-2010].

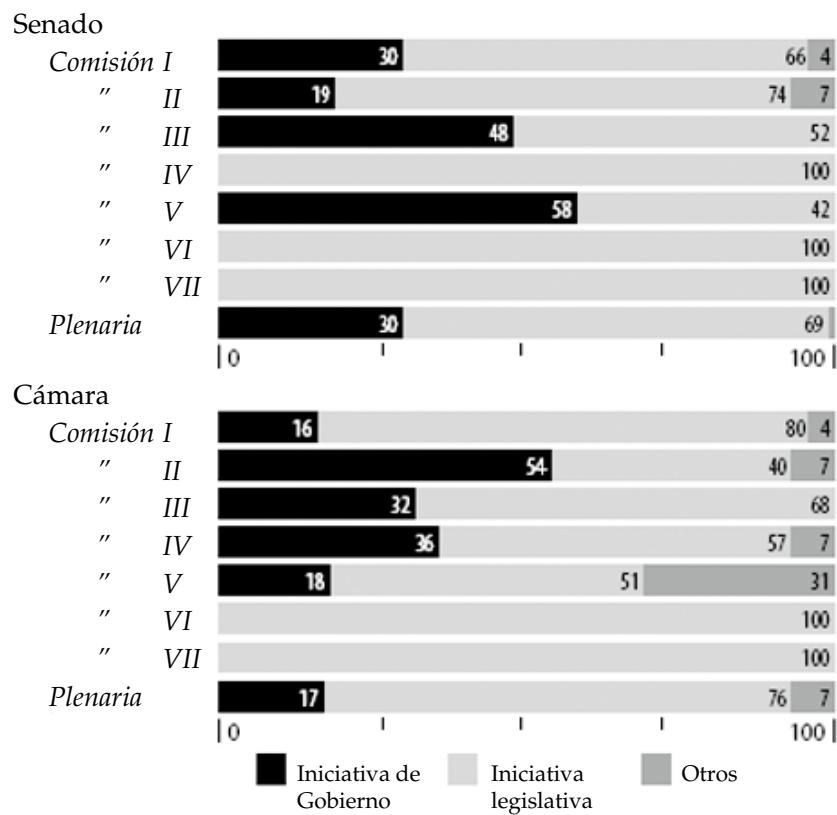
¹⁷ Congreso Visible. “Boletín 2009 (julio-diciembre), p. 2”. [En línea] <http://www.congresovisible.org/> [consulta: 15-04-2010].

¹⁸ Congreso Visible. “Boletín 2009 (julio-diciembre), p. 2”. [En línea] <http://www.congresovisible.org/> [consulta: 15-04-2010].



LAPOP (2010), Gráfica b.1.

Gráfico 5: Porcentaje promedio de proyectos de ley en los órdenes del día por comisión y por autor de la iniciativa, julio-diciembre 2009



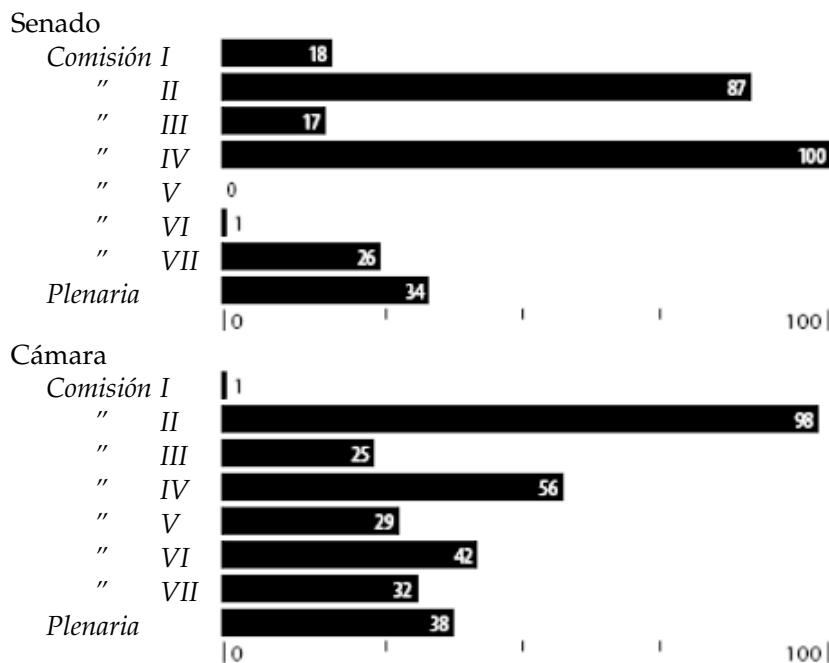
Fuente: Congreso Visible. "Boletín 2009 (julio-diciembre), p. 2". [En línea] <http://www.congresovisible.org/> [consulta: 15-04-2010].

2) Proyectos de ley, su alcance (nacional o regional) y características

En el 2009 la mayoría de los proyectos de ley que se incluyeron en los órdenes del día, tanto en Cámara como en Senado, fueron de alcance nacional y muy pocos tuvieron características locales (Gráfico 6).¹⁹

¹⁹ Congreso Visible. "Boletín 2009 (julio-diciembre), p. 3". [En línea] <http://www.congresovisible.org/> [consulta: 15-04-2010].

Gráfico 6: Porcentaje promedio de tiempo de agenda destinado a debatir proyectos de ley de alcance local, regional y sectorial, julio-diciembre 2009

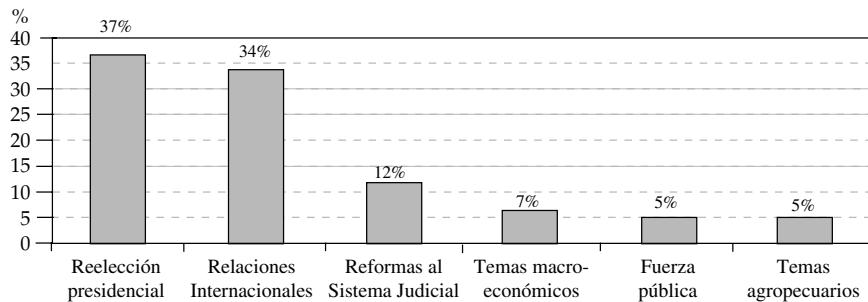


Fuente: Congreso Visible. "Boletín 2009 (julio-diciembre), p. 3". [En línea] <http://www.congresovisible.org/> [consulta: 15-04-2010].

Teniendo en cuenta que la actividad legislativa de 2009 giró en torno a la reelección presidencial, si bien el porcentaje de proyectos radicados fue alto en términos cuantitativos (583),²⁰ el porcentaje de los mismos que versaban sobre otros temas fue muy bajo (Gráfico 7).

²⁰ Congreso Visible. "Boletín 2008-2009 (20 de junio de 2008- 20 de julio de 2009)". [En línea] <http://cvisible.uniandes.edu.co/var/rw/CMS/novedadesBibliografica/Boletin%20en%20Linea/Boletin%20en%20linea/index.php?subSeccion=236> [consulta: 15-04-2010].

Gráfico 7: Porcentaje de proyectos radicados, 2009



Fuente: Congreso Visible. "Boletín 2008-2009. (20 de junio de 2008- 20 de julio de 2009)". [En línea] <http://cvisible.uniandes.edu.co/var/rw/CMS/novedadesBibliografica/Boletin%20en%20Linea/Boletin%20en%20linea/index.php?subSeccion=236>, [consulta: 15-04-2010].

En la primera legislatura (junio 2008 a junio de 2009) se presentaron tres grandes proyectos con un gran impacto mediático por sus repercusiones sociales, políticas y éticas:

- Proyecto que convoca a un referendo para preguntar a los colombianos sobre el castigo (cadena perpetua) a delitos como el homicidio, la violación, explotación, maltrato severo y secuestro contra niños menores de 14 años. Se recogieron 2.600.000 firmas.
- Proyecto que regula el acceso al agua potable, el cual pretendía consagrar en la Constitución Nacional el acceso al agua potable como un derecho constitucional de los colombianos. Se recogieron 2.050.000 firmas.
- Referendo reeleccionista.

3) Control político

Es notable en el caso colombiano que, dado que la agenda legislativa está controlada en gran medida por el Ejecutivo, y dado que éste cuenta con mayorías en el órgano Legislativo, la oposición se ocupa de hacer debates de control político. En efecto, mientras que el Partido Liberal y el Polo Democrático juntos constituyen el 27% del Congreso colombiano, sólo ellos citaron al 25% de los debates de control político.²¹ Los temas discutidos dentro de dichos debates giraron en torno a temas macroeconómicos (24%), fuerza pública (11%), reforma a la justicia (10%), seguridad (10%), minas y energía (9%) y transporte (7%).

²¹ Congreso Visible. "Boletín 2008-2009. (20 de junio de 2008- 20 de julio de 2009)". [En línea] <http://cvisible.uniandes.edu.co/var/rw/CMS/novedadesBibliografica/Boletin%20en%20Linea/Boletin%20en%20linea/index.php?subSeccion=236> [consulta: 15-04-2010].

4) Diferencias entre legislaturas

Mientras que la primera legislatura del año 2009 fue dinámica y efectiva (con la aprobación del Acto Legislativo N° 1 de 2009 o reforma política, de la reforma financiera y del avance en tres proyectos de iniciativa ciudadana que autorizan la celebración de referendos que abren la posibilidad de una segunda reelección presidencial, regulan el acceso al agua y establecen la cadena perpetua a violadores), la segunda se caracterizó por ser poco productiva, aunque trascendental para la política colombiana.²² Semiparalizada por la expectativa que rodeó la espera del pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca de la constitucionalidad del referendo, la actividad de los congresistas se centró en organizar sus campañas con miras a las elecciones legislativas del 2010.²³

d) Datos del órgano ejecutivo

Tras siete años en el gobierno, el Presidente Álvaro Uribe mantuvo niveles de aprobación históricamente altos. En buena medida, la popularidad se debe a su estilo presidencial, de gran presencia en todos los niveles, desde lo local hasta lo internacional. Durante su gobierno se han realizado 307 consejos comunitarios (encuentros directos con las comunidades en compañía de los responsables de las políticas), 40 de ellos en 2009.²⁴ Criticado por algunos por cuanto su tendencia a la microgerencia ha incentivado la desinstitucionalización de los procesos políticos y económicos, lo cierto es que la cercanía con gobernantes regionales y locales y con la sociedad en general dio en el clavo de un vacío percibido en la relación de los colombianos con sus gobernantes.

En las relaciones entre el centro y la periferia, “el centralismo ha sido creciente (...). Con reformas constitucionales como las aprobadas mediante los Actos Legislativos 1 de 2001 y 4 de 2007, los departamentos y municipios, y por ende la salud, la educación y el gasto social han venido a menos”.²⁵ El estilo presidencial controlador lleva a regaños inmediatos y públicos: a figuras como el Fiscal, el Procurador, el Contralor y la Junta Directiva del Banco de la República se les ha llamado la atención públicamente.²⁶ El presidente, con miras a la campaña por una segunda reelección (ver detalles más adelante) buscó capitalizar el apoyo popular con referencias a un supuesto “estado de opinión”, una fase superior

²² Pachón Mónica. (2009) “Qué [no] ha pasado en la última legislatura”, en *Revista EGOB*, número 3, 2009, pp. 64-66. [En línea] http://gobierno.uniandes.edu.co/docs/RevistaEGOB/EGOB_WEB_3.pdf [consulta: 15-04-2010].

²³ Mónica Pachón. (2009) “Qué [no] ha pasado en la última legislatura”, en *Revista EGOB*, número 3, 2009, pp. 64-66. [En línea] http://gobierno.uniandes.edu.co/docs/RevistaEGOB/EGOB_WEB_3.pdf [consulta: 15-04-2010].

²⁴ Presidencia de la República. Alta Consejería para la Competitividad y las Regiones. [En línea] <http://regiones.presidencia.gov.co/regiones/realizados2010.asp> [consulta: 02-05-2010].

²⁵ Pachón Mónica. (2009) “Qué [no] ha pasado en la última legislatura” en *Revista EGOB*, número 3, 2009, pp. 64-66. [En linea] http://gobierno.uniandes.edu.co/docs/RevistaEGOB/EGOB_WEB_3.pdf, [consulta: 15-04-2010].

²⁶ Para mayor información acerca de la relación entre gasto público y estilo presidencial ver Luis Bernardo Mejía Guinand, Felipe Botero & Juan Carlos Rodríguez Raga (2008), “¿Pavimentando con votos? Apropiación presupuestal para proyectos de infraestructura vial en Colombia, 2002-2006”, en *Colombia Internacional*, N° 68, julio-diciembre, pp. 14-42.

al estado de derecho, en el cual reina suprema la opinión pública²⁷ y “la voluntad de las mayorías está por encima de la Constitución”.²⁸

El gabinete estuvo compuesto por las siguientes personas:²⁹

Ministerio del Interior y Justicia: Fabio Valencia Cossío (*1948), originario de Medellín. Ha hecho carrera en el Partido Conservador y ha sido congresista en varias oportunidades.³⁰

Ministerio de Relaciones Exteriores: Jaime Bermúdez Merizalde (*1966), nacido en Bogotá. Es abogado y ha sido consejero presidencial y embajador de Colombia en Argentina.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público: Óscar Iván Zuluaga Escobar (*1957), quien ejerce el cargo desde 2007. Es economista y ha sido elegido al Congreso de la República en varias oportunidades. Antes de asumir el ministerio, el Presidente Uribe lo designó Alto Consejero Presidencial.

Ministerio de Defensa Nacional. Gabriel Silva Luján (*1958), quien remplazó a Juan Manuel Santos (actual candidato presidencial por el Partido de la U) en julio de 2009. Es politólogo, ha sido asesor de diferentes gobiernos y dirigió la Federación Nacional de Cafeteros por siete años antes de asumir el Ministerio de Defensa.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Andrés Fernández Acosta (*1973), quien ejerce el cargo desde febrero de 2009. Es administrador de empresas agropecuarias y fue gerente general del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA.

Ministerio de la Protección Social. Diego Palacio Betancourt (*1961). Ha laborado en diferentes medios de comunicación y trabajó como asesor en el Ministerio de Salud y el Ministerio de la Protección Social.

Ministerio de Minas y Energía. Hernán Martínez, quien ejerce el cargo desde julio de 2006. Oriundo de Cartagena. Fue Presidente de Exxon Mobil Colombia.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Luis Guillermo Plata Páez (*1976), quien ejerce el cargo desde enero de 2007. Desde agosto de 2002 hasta su nombramiento se desempeñó como presidente de PROEXPORT, entidad colombiana de promoción de las exportaciones, la inversión extranjera y el turismo.

Ministerio de Educación Nacional. Cecilia María Vélez White. Trabajó en el Departamento Nacional de Planeación como Subdirectora de Planeación Nacional. Desde 1998 manejó el sector educativo en Bogotá.

²⁷ Jaramillo Bernal, Laura “Uribe: El Estado de opinión es la fase superior de Estado de Derecho”, en *La Silla Vacía. Historias*. [En línea] <http://www.lasillavacia.com/historia/2296> [consulta: 15-04-2010].

²⁸ Forero Tascón, Álvaro (2009). “Estado de opinión: fase superior del Estado de Derecho”, en *El Espectador*. [En línea] <http://www.elespectador.com/columna144625-estado-de-opinion-fase-superior-del-estado-de-derecho> [consulta: 20-05-2010].

²⁹ Página web Presidencia de la República. Ministerios [En línea] <http://web.presidencia.gov.co/ministros/> [consulta: 08-04-2010].

³⁰ Ministerios del Interior y de Justicia. [En línea] <http://www.mij.gov.co/eContent/newsdetail.asp?id=470&idcompany=2&idmenucategory=16> [consulta: 08-04-2010].

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Carlos Rufino Costa Posada (*1967). Natural de Barranquilla. Entre enero de 2004 y mayo de 2008 ocupó la Dirección General del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), y desde julio de 2001 hasta enero de 2004 fue director de política ambiental del Departamento Nacional de Planeación.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. María del Rosario Guerra de la Espriella. Hasta enero de 2006 se desempeñó como directora de Colciencias de donde se retiró para trabajar en la Campaña Presidencial Primero Colombia.

Ministerio de Transporte. Andrés Uriel Gallego Henao (*1950), quien desempeña su cargo desde el año 2002. Fue Secretario de Obras Públicas de Antioquia durante el periodo en que Álvaro Uribe fue gobernador de ese departamento entre 1995 y 1998.

Ministerio de Cultura: Paula Marcela Moreno Zapata (*1978), quien ejerce su cargo desde enero de 2007. Fue consultora de la Organización Panamericana de la Salud, y de las Universidades del Pacífico y de los Andes.

IV. EVENTOS COYUNTURALES AÑO 2009

Diferentes eventos y controversias marcaron el año 2009, que reflejan algunas de las tensiones que permean la política y la economía colombianas. En primer lugar, la prolongada incertidumbre respecto a si se permitiría una segunda reelección al Presidente Uribe mantuvo en vilo la política nacional, con repercusiones sobre la activación de las campañas políticas y sobre la elección de funcionarios cruciales, como el Fiscal General de la Nación. Finalmente, tras una gran controversia y un proceso que mezcló los argumentos constitucionales con los políticos, la Corte Constitucional juzgó la improcedencia de una segunda reelección el 26 de febrero del 2010, abocando al país a la campaña presidencial más corta en tiempos recientes (menos de tres meses). Por otro lado, la dificultad de nombrar un nuevo Fiscal General de la Nación revela un continuo choque de trenes entre el Poder Ejecutivo y Judicial colombiano, que ha dejado acéfala a la autoridad judicial encargada de la investigación penal por un espacio de diez meses. En tercer lugar, la agencia estatal de inteligencia (Departamento Administrativo de Seguridad-DAS) se vio involucrada en un escándalo de grandes magnitudes fruto del seguimiento no autorizado de los movimientos y actividades de líderes de la oposición y de diversas organizaciones sociales y medios de comunicación, seguimiento que, en algunos casos, fue vinculado a la realización de ataques y asesinatos contra dichos líderes. Los señalamientos y revelaciones de la persecución política orquestada desde el DAS tienen a la institución ad portas de su cierre. En cuarto lugar, el escándalo en torno a un subsidio a familias pudientes a cambio de apoyo político puso en entredicho el proceso de formulación de políticas públicas del gobierno. En quinto lugar, el continuo proceso de desmovilización, desarme y reintegración (DDR) de combatientes vinculados a la guerrilla izquierdista FARC y los grupos de derecha llamados AUC ha puesto contra la pared las posibilidades de respuesta estatal. De igual manera, un proceso incipiente de reparación a las víctimas del conflicto armado colombiano sigue poniendo en el presente

los grandes interrogantes que rondan la sostenibilidad del proceso de construcción de paz colombiano.

En el plano internacional, las continuas fricciones entre Colombia y Venezuela y otros vecinos contribuyeron a enrarecer el clima internacional, reflejado en la caída del comercio binacional y en los continuos enfrentamientos verbales entre los presidentes Uribe (Colombia), Chávez (Venezuela) y Correa (Ecuador). Estos enfrentamientos escalaron a raíz de la decisión de Colombia de prorrogar un acuerdo militar con Estados Unidos que permitiría la operación de bases militares norteamericanas en territorio colombiano. Finalmente, la pandemia desatada por el virus AH1N1 alcanzó a Colombia y generó la adopción de severas medidas de prevención. Que el propio Presidente Uribe padeciera el virus exemplificó su expansión por toda América Latina.

En lo que sigue, se detallará y discutirá cada uno de estos temas.

a) La reelección que no fue, o cómo Colombia se vio suspendida entre el corto y el largo plazo

Desde el 2008, el gobierno del Presidente Uribe comenzó a sugerir la posibilidad de una nueva enmienda constitucional orientada a una segunda reelección (la primera había sido aprobada en 2004, llevando a la reelección del presidente en 2006). La propuesta del gobierno se basaba en la necesidad de proveer “estabilidad y continuidad a la buena gestión pública”. En palabras de sus defensores, “los períodos cortos son primitivos, propios de mentes supinas o de sociedades atrasadas y que apenas están naciendo a la vida estatal democrática. (...) Es conveniente que sea el veredicto popular, y no una prohibición constitucional, quien decida si se renueva un mandato de gobierno o si se da paso a la alternación”.³¹

Uribe mismo sólo señaló que aspiraría una tercera vez en el caso de una “hecatombe”, pero la incertidumbre que generó su doble estatus de presidente y candidato enmarcó la actividad legislativa y judicial del 2009. El 1 de septiembre 2009, tras presentar un número de firmas suficientes de ciudadanos favorables a la reelección (al menos el 5% del censo electoral, equivalente a las más de 238.000 firmas recolectadas),³² el Congreso aprobó el referendo. Por tratarse de una enmienda constitucional, requería de un pronunciamiento de la Corte Constitucional. La incertidumbre terminó sólo cuatro meses más tarde, el 26 de febrero de 2010, cuando la Corte Constitucional declaró inexequible la tercera reelección, por vicios en su trámite.³³ Se dio inicio así a una de las campañas más breves en la historia de Colombia, de sólo 84 días, pero también de mayor significado para el fortalecimiento de la democracia colombiana.

³¹ Gaviria, José Obdulio (2009). “La reelección presidencial”, en *Revista EGOB*, número 2, 2009, pp. 18-19. [En línea] http://gobierno.uniandes.edu.co/docs/RevistaEGOB/EGOB_WEB_2.pdf [consulta: 04-04-2010].

³² Para mayor información ver Congreso Visible: <http://congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual-se-convoca-a-un-referendo-constitucional-y-se-somete-a-consideracion-del-pueblo-un-proyecto-de-reforma-constitucional-reeleccion/5590/#tab=2>.

³³ Para un análisis de la decisión de la Corte ver Felipe Botero, en *Andean Democracy Research Network*. [En línea] <http://blogs.ubc.ca/andeandemocracy/> [consulta: 07-05- 2010].

El trámite del referendo reelecciónista fue criticado por diversas razones. En primer lugar, la financiación de la campaña mediante la cual se consiguieron los apoyos para la iniciativa popular generó sospechas, porque despertó dudas acerca de la necesaria transparencia de los orígenes, montos y motivaciones de los dineros.³⁴ En segundo lugar, la redacción del texto del referendo se prestó a interpretaciones ambiguas, llevando a la necesidad de convocar una comisión accidental de conciliación. El texto finalmente acogido dejaba la posibilidad de reelección para 2014 (y no 2010, como era la preferencia del gobierno). Sin embargo, varios vicios de forma³⁵ motivaron la denuncia penal presentada ante la Corte Suprema de Justicia por un Representante del Polo Democrático, alegando prevaricato por acción.

Más allá de los asuntos de forma, la discusión sobre el referendo puso sobre el tapete la pregunta acerca de qué debe prevalecer: la voluntad de la mayoría o las instituciones establecidas. La discusión sobre la reelección se personalizó y se centró en el individuo reelegible, y no en la posibilidad abstracta, que afectaría “la necesaria alternabilidad en el ejercicio del poder, la separación de poderes y el delicado esquema de pesos y contrapesos”.³⁶ En segundo lugar, planteó preguntas acerca de la continuidad de la política de seguridad democrática, impulsada por Uribe y a la cual Colombia debe buena parte de sus avances recientes en materia de seguridad (si no democracia). A pesar de los avances en materia de seguridad, Colombia aún figura entre los lugares más inseguros del mundo, el conflicto armado está lejos de terminar y el narcotráfico permea sistemáticamente las estructuras sociales, económicas y políticas. Cómo proteger las conquistas y garantizar la continuidad de la política en ausencia de su principal cerebro motivó, por tanto, intensas discusiones.³⁷ En tercer lugar, muchos temieron que

³⁴ José Gregorio Hernández (2009). “El camino tortuoso del referendo reelecciónista”, en *Razón Pública.com*. [En línea] http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&task=view&id=250&Itemid=159 [consulta: 20-04-2010].

³⁵ Eduardo Cifuentes resume los vicios de la siguiente manera: “(1) mientras que la Cámara “incorporó” en el proyecto de ley el mismo texto de referendo proveniente de la iniciativa ciudadana, el Senado “introdujo” un texto diferente, el cual además había sido previamente negado en la plenaria de la Cámara (C.P. art. 378); (2) en relación con el texto que tendría el referendo de origen ciudadano, no podrían surgir en estricto rigor “discrepancias” con el articulado aprobado en las dos Cámaras, lo que limita la competencia de las comisiones de conciliación y de las plenarias de las dos Cámaras (Ley 5º de 1992, art. 186 y artículos siguientes); (3) el segundo debate del proyecto en la Cámara de Representantes se produjo a las 3 y 40 de la madrugada del día 17 de diciembre, luego de que se expediera y leyera un decreto del presidente expedido veinte minutos antes de que expirara el día anterior, esto es, antes de que el Congreso entrara en receso y sin haberse publicado en el Diario Oficial (Decreto 2150 de 1995 y ley 489 de 1998); (4) el grado de “deliberación” de un proyecto de tanta significación ha sido inversamente proporcional a su importancia y, en ciertas etapas del trámite, incluso, inexiste (imposición de las mayorías al margen de toda discusión)”. Eduardo Cifuentes, “La segunda reelección y su futuro examen constitucional” (2009) en *Revista EGOB* número 2, 2009, pp. 22-23. [En línea] http://gobierno.uniandes.edu.co/docs/RevistaEGOB/EGOB_WEB_2.pdf [consulta: 04-04-2010].

³⁶ Considerar también el análisis de Daniel Castellanos (2009) “Reflexiones en torno a la reelección”, en *Revista EGOB*, número 2, 2009, pp. 20-21. [En línea] http://gobierno.uniandes.edu.co/docs/RevistaEGOB/EGOB_WEB_2.pdf [consulta] 04-04-2010], Eduardo Cifuentes, “La segunda reelección y su futuro examen constitucional”, y José Gregorio Hernández “Constitución teórica y Autoritarismo aceptado”, en *Razón Pública*. Marzo 2 de 2009. [En línea] http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&task=view&id=253&Itemid=159 [consulta: 04-04-2010].

³⁷ Daniel Castellanos (2009) “Reflexiones en torno a la reelección”, en *Revista EGOB*, número 2, 2009, pp. 20-21. [En línea] http://gobierno.uniandes.edu.co/docs/RevistaEGOB/EGOB_WEB_2.pdf [consulta] 04-04-2010].

una nueva reforma constitucional representara el retroceso de la Constitución del 1991. Finalmente, no fue de poca monta en la discusión la manera en la que las aspiraciones del presidente a una nueva reelección pusieron a prueba la lealtad de políticos afines al proyecto uribista pero con aspiraciones presidenciales propias.

b) La Fiscalía General de la Nación acéfala: reflejo del choque entre Poder Judicial y Poder Ejecutivo

Las repercusiones de la apuesta fallida por una nueva reelección presidencial se hicieron sentir en diversos ámbitos. En el caso de la Fiscalía General de la Nación, órgano encargado de la investigación penal, se dificultó la designación del sucesor de Mario Iguarán, quien culminó su periodo reglamentario de cuatro años en julio de 2009, porque la Corte Suprema de Justicia –órgano encargado de la selección de los fiscales³⁸ no seleccionó a un nuevo fiscal de la terna enviada por la Presidencia de la República, con el argumento de que los candidatos no cumplían estándares de idoneidad (profesional y de trayectoria). En efecto, las ternas enviadas desde la Presidencia fueron criticadas por ajustarse más a criterios políticos –afinidad con el proyecto uribista– que a criterios profesionales, limitando la necesaria independencia de la autoridad judicial y alterando los pesos y contrapesos que había consagrado la Constitución de 1991.³⁹

El interés de la Presidencia por asegurar que el nombramiento del nuevo Fiscal protegiera sus intereses fundamentales puede entenderse por el tipo de casos pendientes de investigación: la forma en la que la Casa de Nariño aseguró los votos para la primera votación del referendo, la así llamada “parapolítica” o las revelaciones sobre la infiltración de grupos paramilitares en el órgano Legislativo y en diversas administraciones regionales, la investigación de la relación entre la máxima autoridad de inteligencia (DAS) y la política (ver siguiente sección), y el caso de los ‘falsos positivos’ (asesinatos selectivos de civiles no vinculados a grupos, perpetrados por las fuerzas oficiales y presentados como bajas en combate con la guerrilla).⁴⁰

³⁸ Elección Visible.com [En línea] [http://www.eleccionvisible.com/index.php?option=com_content&view=article&id=435&Itemid=139] [consulta: 04-04-2010].

³⁹ Elección Visible.com. Foro javeriano. [En línea] http://www.eleccionvisible.com/index.php?option=com_content&view=article&id=489:eleccion-del-fiscal-general-de-la-nacion&catid=57:columnas-de-opinion-y-editoriales&Itemid=200. Ver también “La pelea por la Fiscalía”, en *Revista Semana*. Mayo 30 de 2009. [En línea] <http://www.semana.com/noticias-nacion/pelea-fiscalia/124551.aspx>, “No cualquier fiscal”, en *Revista Semana.com*. Julio 9 de 2009, <http://www.semana.com/noticias-justicia/no-cualquier-fiscal/126016.aspx>, “Elección de nuevo Fiscal va para largo”, en *Revista Semana.com*. Julio 30 de 2009. <http://www.semanna.com/noticias-politica/eleccion-nuevo-fiscal-va-para-largo/126825.aspx> y “¿Cuándo habrá fiscal?”, en *Revista Semana.com*. Septiembre 20 de 2009, http://www.eleccionvisible.com/index.php?option=com_content&view=article&id=782:cuando-habra-fiscal&catid=57:columnas-de-opinion-y-editoriales&Itemid=200.

⁴⁰ “La pelea por la Fiscalía”, en *Revista Semana*. Mayo 30 de 2009. [En Línea] <http://www.semanna.com/noticias-nacion/pelea-fiscalia/124551.aspx>. Ver también José Gregorio Hernández, “La elección del Fiscal”, en *Razón Pública.com*. Agosto 10 de 2009. [En línea] http://www.azonpublica.com/index.php?option=com_content&task=view&id=248&Itemid=159.

c) **La agencia estatal de inteligencia involucrada en seguimientos ilegales vinculados a la persecución de líderes políticos, funcionarios estatales y organizaciones sociales**

Como insumo al punto anterior, uno de los escándalos más sonados del 2009 fue el de las interceptaciones ilegales (coloquialmente referidas como “chuzadas”) del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) a magistrados, políticos de oposición, periodistas, entidades internacionales de Derechos Humanos y ONG.⁴¹ Constituido para producir “la inteligencia que requiere el Estado, como instrumento de Gobierno para la toma de decisiones y la formulación de políticas relacionadas con la seguridad interior y exterior del Estado, de conformidad con lo preceptuado en la Ley y la Constitución Política de Colombia” (Decreto 643 de 2004), el DAS no ha estado exento de cuestionamientos en el pasado: ha sido objeto de ataques por las mafias del narcotráfico y también ha sido señalado de servir de fuente de información para los carteles del narcotráfico.

En el marco del escándalo más reciente, investigaciones periodísticas revelaron memorandos y órdenes ilegales de seguimiento a magistrados de la Corte Suprema, así como transcripciones de conversaciones y correos electrónicos de periodistas y políticos. Posteriores investigaciones adelantadas por la Fiscalía General de la Nación corroboraron las denuncias y encontraron que el DAS había interceptado correos electrónicos y había elaborado completos informes biográficos, incluyendo filiación política hasta aspectos íntimos de las vidas personales y reportes detallados de los bienes y cuentas bancarias de los implicados. Sumado a lo anterior, las investigaciones encontraron que se habían adelantado esfuerzos dentro del DAS por ocultar o eliminar partes de esa evidencia previo al inicio de las pesquisas. Las revelaciones no demoraron en plantear la pregunta acerca de las motivaciones que dieron lugar a la persecución. Además del temor de que la información estuviera al alcance de bandas criminales, recientes informes sugieren que la Presidencia de la República pudo haber solicitado la información.⁴²

Como resultado de este proceso, se abrió investigación contra tres ex directores de la entidad. Estados Unidos retiró la financiación a esta entidad.⁴³ Un debate reciente en el Congreso de la República ha planteado de frente la que muchos consideran sería la solución adecuada al problema estructural: el cierre de la institución.

⁴¹ “Las ‘Chuza-DAS’”, en *Revista Semana*, 19 de diciembre de 2009. [En línea] <http://www.semana.com/noticias-nacion/chuzadas/132844.aspx> [consulta: 04-04-2010].

⁴² Ricardo García Duarte (2009). “Las chuzadas del DAS: brotes de fascismo en un estado de derecho”, en *Razón Pública. com. Mayo 3 de 2009*. [En línea] http://www.azonpublica.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=42 [consulta: 04-04-2010].

⁴³ Departamento Administrativo de Seguridad. Comunicado de prensa N° 18: <http://www.das.gov.co/> [consulta: 11-05-2010].

d) Agro Ingreso Seguro: un subsidio agrario para los más ricos

Dentro del marco de un posible tratado comercial entre Colombia y EE.UU. y como medida para “promover la productividad y competitividad; reducir la desigualdad en el campo y preparar al sector agropecuario para enfrentar el reto de la internacionalización de la economía; y propender por el ordenamiento productivo del territorio y la empresarización del campo,”⁴⁴ la Ley 1133 de 2007 llevó a la creación de un programa del Ministerio de Agricultura llamado “Agro Ingreso Seguro”.⁴⁵

Sin embargo, en septiembre de 2009 la *Revista Cambio* reveló una serie de irregularidades en la asignación de recursos no reembolsables de dicho programa.⁴⁶ Las investigaciones encontraron que grandes empresarios del campo y familias pudientes con influencia política regional fueron beneficiarios de más de 25.000 millones de pesos (aproximadamente US\$ 125 millones) en subsidios, debido a la realización de contratos de arrendamiento ficticios.⁴⁷

Inicialmente el gobierno nacional aseguró que las entregas habían sido ajustadas a la ley. Sin embargo, luego se comprobó que varios beneficiarios habían postulado a los subsidios irregularmente para obtener mayores beneficios. En diciembre del 2009, la Fiscalía General de la Nación llamó a interrogatorio a beneficiarios, funcionarios y contratistas del programa. La Procuraduría General de la Nación abrió una investigación contra el ex ministro de Agricultura y precandidato presidencial conservador Andrés Felipe Arias y otros funcionarios estatales.

El escándalo, al que alude la caricatura incluida en la página siguiente, no sólo reveló que también un gobierno que había hecho de la lucha contra la corrupción y la politiquería su principal tema de campaña podía cometer este tipo de excesos. Apuntó también a las paradojas que emergen de la necesidad de afianzar el apoyo político de un gobierno que en ese momento seguía apostándole a una segunda reelección y que precisaría de la necesidad de generar apoyo a su campaña, presumiblemente con recursos públicos.

⁴⁴ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Página oficial del programa Agro Ingreso Seguro. [En línea] <http://www.ais.gov.co/sitio/que-es-ais/objetivo-general.html> [consulta: 20-04-2010].

⁴⁵ Ley 1133 de 2007. Artículo 1.

⁴⁶ “Las cinco investigaciones más sonadas de cambio”, en *Revista Cambio*. Febrero 23 de 2010. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7297983> [consulta: 20-04-2010].

⁴⁷ “Riego de dineros públicos”, en *Revista Cambio*. Septiembre de 2009. [En línea] http://www.cambio.com.co/paiscambio/847/articulo-web-nota_interior_cambio-6185730.html [consulta: 20-04-2010].



Fuente: El blog de Ricky, http://www.ecbloguer.com/elblogdericky/?attachment_id=1692, [Consulta: 09-05-2010].

e) El fortalecimiento de la cooperación militar con los Estados Unidos: el *impasse* de las bases militares

A mediados de abril del 2009 se desencadenó un debate en torno a la utilización de bases militares colombianas por Estados Unidos, en el marco del Acuerdo de Cooperación de Defensa (DCA). Justificadas por el gobierno colombiano y por el Departamento de Estado de Estados Unidos⁴⁸ en el marco de la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia

⁴⁸ Departamento de Estado, oficina del portavoz, 18 de agosto de 2009, Stephen Kaufman, "Acuerdo sobre bases colombianas no aumentará presencia estadounidense", en *america.gov*. Septiembre 30 de 2009. [En línea] <http://www.america.gov/st/peacesec-spanish/2009/September/20090930163721esnamfuak0.2205927.html> [consulta: 20-04-2010].

"Canciller: Colombia no tendrá bases militares de EE.UU.", en *Semana.com*. Abril 15 de 2009. [En línea] <http://www.semana.com/noticias-relaciones-exterieores/canciller-colombia-no-tendra-base-militar-eeuu/122865.aspx> [consulta: 20-04-2010].

internacional,⁴⁹ las bases se convirtieron en la piedra en el zapato del gobierno colombiano en sus relaciones externas, profundizando el antagonismo entre Colombia y el resto de Sudamérica,⁵⁰ y en alimento para la oposición interna.⁵¹

El Ministerio de Defensa Nacional explicó los alcances y características del acuerdo como la búsqueda del fortalecimiento de una cooperación ya existente en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo con pleno respeto a la soberanía nacional.⁵² Para el ministerio, la inversión cercana a los 42 millones de dólares en las bases de la Fuerza Aérea Colombiana en Palanquero, Apiay y Malambo, en dos bases navales y otras instalaciones militares colombianas daría también mayor capacidad a las Fuerzas Armadas colombianas durante los diez años prorrogables de la vigencia del acuerdo. El Ministerio de Relaciones Exteriores reiteró que la principal beneficiada de las bases sería Colombia, pues se fortalecería el objetivo fundamental de derrotar definitivamente el narcotráfico y el terrorismo.

Deficientemente comunicada hacia adentro y hacia afuera, la decisión colombiana suscitó la convocatoria de una reunión extraordinaria de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en Argentina⁵³, en la que Colombia fue criticada por sus vecinos sudamericanos por el temor de emular en las bases colombianas el ejemplo de la base de Manta, en Ecuador, recientemente clausurada. En momentos en los que se divulgaba la posible financiación de la campaña del presidente ecuatoriano Rafael Correa por las FARC, se había dado una orden de captura contra el ministro Santos por violar territorio ecuatoriano con la incursión de tropas que acabó con la vida de un alto líder de las FARC y asomaba una guerra comercial. Ecuador y otros países latinoamericanos interpretaron el acuerdo con los Estados Unidos como un escalamiento militar.⁵⁴

En ese contexto, no ayudó a los ánimos colombianos que, a su regreso de la cumbre extraordinaria de UNASUR, el Presidente Uribe fuera diagnosticado con el virus de la gripe AH1N1, de la cual luego se recuperó felizmente.⁵⁵

⁴⁹ “¿Bases militares gringas en Colombia?”, en *Semanac.com*. Abril 14 de 2009. [En línea] <http://www.semana.com/noticias-politica/bases-militares-gringas-colombia/122840.aspx> [consulta: 20-04-2010].

⁵⁰ Cynthia J. Arnson y Arlene B. Tickner, “Colombia and the United States: Strategic Partners or Uncertain Allies?”, en Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro, eds., *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the Twenty-First Century?*, New York y London: Routledge, mayo 2010.

⁵¹ Gómez Buendía, Hernando. “De Manta a las bases en Colombia: Tres liebres en vez de un gato”, en *Razón Pública.com*. Julio 20 de 2009. [En línea] http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&task=view&id=353&Itemid=159 [consulta, 20-04-2010].

⁵² Ministerio de Defensa Nacional. Comunicado de prensa, julio 5 de 2009.[En línea] <http://www.mindefensa.gov.co/index.php?page=181&id=9180>, [consulta: 20-04-2010].

⁵³ Presidencia de la Nación argentina. [En línea] http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=6333 [consulta: 07-05-2010].

⁵⁴ “No se trasladará Manta, pero queremos colaborar en la lucha contra el narcotráfico”, en *Semanac.com*. Abril 14 de 2009. [En línea] <http://www.semana.com/multimedia-politica/no-trasladara-manta-pero-queremos-colaborar-lucha-contra-narcotrafico/1865.aspx> [consulta: 20-04-2010].

“Ecuador nuevamente expresa preocupación por bases colombianas”, en *Semanac.com*. Noviembre 24 de 2009. [En línea] <http://www.semana.com/noticias-america-latina/ecuador-nuevamente-expresa-preocupacion-bases-colombianas/131792.aspx> [consulta: 20-04-2010].

⁵⁵ Página web Presidencia de la República. Secretaría de Prensa. “Comunicado de prensa N° 332”. [En línea] <http://web.presidencia.gov.co/comunicados/> [consulta: 20-04-2010].

f) DDR y reparación: un reto creciente para el Estado y la sociedad colombiana

Una de las paradojas colombianas es que, mientras continúa el conflicto armado, se ha iniciado un proceso transicional que incluye tanto un proceso de desmovilización, desarme y reinserción (DDR) que, entre desmovilizados colectivos e individuales, en el 2009 superó los cincuenta mil combatientes como un proceso de reparación a las víctimas del conflicto, que, si se incluyen las diversas categorías de desplazamiento forzado, asesinato, masacre, desaparición forzada y secuestro, ascienden a más de cuatro millones de personas. De estas, hasta marzo del 2010 casi 300.000 habían radicado formularios de reparación individual por vía administrativa.⁵⁶ Segundo datos de LAPOP (2010), alrededor de un 30% de la población colombiana reporta haber sido victimizada en el transcurso del conflicto armado. Alrededor de un cuarto de la población ha perdido un familiar por causa del conflicto armado, 20% tiene un familiar desplazado y entre 4 y 5% tiene un familiar exiliado (LAPOP, 2010, gráfica 9.4). Un 13% de los desmovilizados ha retomado las armas en forma de bandas criminales (BACRIM)⁵⁷.

En el 2009 se agudizaron las tensiones en torno a este problema que, hasta ahora, crece silenciosa pero sistemáticamente, y que pondrá a prueba tanto la capacidad fiscal como política y judicial del Estado colombiano en los próximos años.

V. CONCLUSIONES

En las descripciones de Colombia son comunes adjetivos como complejo y convulsionado. Esto contrasta con otras descripciones del país que lo tildan de pujante e innovador. En la práctica, como lo demuestra la información presentada en este documento, el país es de todo un poco. Resuelta la incertidumbre respecto a una segunda reelección y encaminado el país hacia unas nuevas elecciones presidenciales en 2010 –que hasta este momento revelan una ardua competencia entre el candidato heredero del proyecto uribista (Juan Manuel Santos) y un candidato independiente (Antanas Mockus) los años venideros revelarán si y con qué peso se impondrá cada adjetivo para describir la realidad colombiana.

REFERENCIAS

- Arnson, Cynthia J. y Arlene B. Tickner, "Colombia and the United States: Strategic Partners or Uncertain Allies?", en Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro, eds., *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the Twenty-First Century?*, New York y London: Routledge. Mayo 2010.

⁵⁶ CNRR. 2009. "Informativo de Justicia y Paz - Hacia la verdad, la justicia, la reparación y la reconciliación". Edición 2, abril. [En línea] <http://www.cnrr.org.co/new/boletin-justiciaypaz/EDI-2/justicia%20y%20paz-EDI2.pdf> [consulta: 04-05-2010].

⁵⁷ Policía Nacional de Colombia, citada por *Revista Semana* (8 de enero de 2010, [En línea] <http://www.semana.com/noticias-justicia/12-ciento-bacrim-desmovilizados-policia-nacional/133427.aspx>) [consulta 10-05-2010].

- Borrero Mansilla, Armando (2009). "¿Qué hacer con el DAS? Inteligencia, policía y justicia en una democracia", en *Razón pública.com*. Marzo 16 de 2009. [En línea] http://www.azonpublica.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=552 [consulta: 04-04-2010].
- Botero, Felipe, Hoskin, Gary y Pachón, Mónica. "Sobre forma y sustancia: Una evaluación de la democracia electoral en Colombia", en *Revista de Ciencia Política*, volumen 30, N° 1, 2010, pp. 41-64.
- Castellanos, Daniel (2009) "Reflexiones en torno a la reelección", en *Revista EGOB*, número 2, 2009, pp. 20-21. [En línea] http://gobierno.uniandes.edu.co/docs/RevistaEGOB/EGOB_WEB_2.pdf [consulta: 04-04-2010].
- Cifuentes, Eduardo. "La segunda reelección y su futuro examen constitucional" (2009) en *Revista EGOB* número 2, 2009, pp. 22-23. [En línea] http://gobierno.uniandes.edu.co/docs/RevistaEGOB/EGOB_WEB_2.pdf [consulta: 04-04-2010].
- CNRR. 2009. "Informativo de Justicia y Paz - Hacia la verdad, la justicia, la reparación y la reconciliación". Edición 2, abril. [En línea] <http://www.cnrr.org.co/new/boletin-justiciaypaz/EDI2/justicia%20y%20paz-EDI2.pdf> [consulta: 04-05-2010].
- Congreso Visible. "Boletín 2008-2009. (20 de junio de 2008- 20 de julio de 2009)". [En línea] <http://cvisible.uniandes.edu.co/var/rw/CMS/novedadesBibliografica/Boletin%20en%20Linea/Boletin%20en%20linea/index.php?subSeccion=236> [consulta: 15-04-2010].
- Congreso Visible. "Boletín 2009 (julio-diciembre), p. 2" [En línea] <http://www.congresovisible.org/> [consulta: 15-04-2010].
- DeShazo, Peter, Johanna Mendelson y Phillip McLean. 2009. *Countering Threats to Security and Stability in a Failing State. Lessons from Colombia*. Americas Program, Center for Strategic and International Studies (CSIS).
- DeShazo, Peter, Tanya Primiani y Phillip McLean. 2007. *Back from the Brink. Evaluating Progress in Colombia, 1999-2007*. Americas Program, Center for Strategic and International Studies (CSIS).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). "Boletín de prensa 25 de marzo de 2010". [En línea] http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp_PIB_IVtrim09.pdf [consulta: 20-04-2010].
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). "Boletín de prensa marzo 31 de 2010". [En línea] http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/bol_ech_feb10.pdf [consulta: 20-04-2010].
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). "Comunicado de prensa encuesta de cultura política". [En línea] http://www.dane.gov.co/files/comunicados/cp_ecp08.pdf [consultado: 20-04-2010].
- Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), [En línea] <http://www.das.gov.co/> [consulta: 04-04-2010].
- Departamento de Estado, oficina del portavoz, 18 de agosto de 2009, Kaufman, Stephen. "Acuerdo sobre bases colombianas no aumentará presencia estadounidense", en *America.gov De Estados Unidos al mundo*. Septiembre 30 de 2009. [En línea] <http://www.america.gov/st/peacesec-spanish/2009/Sepember/20090930163721esnamfuak0.2205927.html> [consulta: 20-04-2010].
- Elección Visible.com [En línea] http://www.eleccionvisible.com/index.php?option=com_content&view=article&id=435&Itemid=139 [consulta: 04-04-2010].
- Elección Visible.com. Foro javeriano. [En línea] http://www.eleccionvisible.com/index.php?option=com_content&view=article&id=489:eleccion-del-fiscal-general-de-la-nacion&catid=57:columnas-de-opinion-y-editoriales&Itemid=200.
- Forero Tascón, Álvaro (2009). "Estado de opinión: fase superior del Estado de Derecho", en *El Espectador*. [En línea] <http://www.elespectador.com/columna144625-estado-de-opinion-fase-superior-del-estado-de-derecho> [consulta: 20-05-2010].
- García Duarte, Ricardo (2009). "Las chuzadas del DAS: brotes de fascismo en un estado de derecho", en *Razón Pública.com*. Mayo 3 de 2009. [En línea] http://www.azonpublica.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=42 [consulta: 04-04-2010].
- Gaviria, José Obdulio (2009). "La reelección presidencial", en *Revista EGOB*, número 2, 2009, pp. 18-19. [En línea] http://gobierno.uniandes.edu.co/docs/RevistaEGOB/EGOB_WEB_2.pdf [consulta: 04-04-2010].

- Gómez Buendía, Hernando. "De Manta a las bases en Colombia: Tres liebres en vez de un gato", en *Razón Pública.com*. Julio 20 de 2009. [En línea] http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&task=view&id=353&Itemid=159 [consulta, 20-04-2010].
- Hernández, José Gregorio (2009). "El camino tortuoso del referendo reelecciónista", en *Razón Pública.com*. [En linea] http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&task=view&id=250&Itemid=159 [consulta: 20-04-2010].
- Hernández, José Gregorio (2009). "La segunda reelección de Uribe: No es un asunto político, es mediático", en *Razón Pública.com*. [En línea] http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&task=view&id=251&Itemid=159 [consulta: 17-04-2010].
- Hernández, José Gregorio (2009). "Constitución teórica y Autoritarismo aceptado", en *Razón Pública*. Marzo 2 de 2009. [En línea] http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&task=view&id=253&Itemid=159 [consulta: 04-04-2010].
- Hernández, José Gregorio. "La elección del Fiscal", en *Razón Pública.com*. Agosto 10 de 2009. [En línea] http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&task=view&id=248&Itemid=159 [consulta: 04-04-2010].
- Jaramillo Bernal, Laura. "Uribe: El Estado de opinión es la fase superior de Estado de Derecho ", en *La Silla Vacía. Historias*. [En línea] <http://www.lasillavacia.com/historia/2296>, [consulta: 15-04-2010].
- Leal Buitrago, Francisco. "Polarización preocupante", 21 de noviembre 2009. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3725309> [consulta 20-04-2010].
- Ley 1133 de 2007.
- Mejía Guinand , Luis Bernardo, Botero, Felipe & Rodríguez Raga, Juan Carlos (2008). "¿Pavimentando con votos? Apropiación presupuestal para proyectos de infraestructura vial en Colombia, 2002-2006", en *Colombia Internacional*, Nº 68, julio-diciembre, pp. 14-42.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Página oficial del programa Agro Ingreso Seguro. [En línea] <http://www.ais.gov.co/sitio/que-es-ais/objetivo-general.html>, [consulta: 20-04-2010].
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Vice-Ministerio de Turismo. "Informes mensuales sobre estadísticas sobre comportamiento turístico". [En línea]. [http://www\[mincomercio.gov.co/eContent/newsdetail.asp?id=7259&idcompany=1](http://www[mincomercio.gov.co/eContent/newsdetail.asp?id=7259&idcompany=1) [consulta: 30-05-2010].
- Ministerio de Defensa Nacional. Comunicado de prensa, julio 5 de 2009. [En línea] [http://www\[mindefensa.gov.co/index.php?page=181&id=9180](http://www[mindefensa.gov.co/index.php?page=181&id=9180) [consulta: 20-04-2010].
- Ministerio del Interior y de Justicia. [En línea] <http://www.mij.gov.co/eContent/newsdetail.asp?id=470&idcompany=2&idmenucategory=16> [consulta: 08-04-2010].
- Pachón. Mónica (2009). "Qué [no] ha pasado en la última legislatura", en *Revista EGOB*, Número 3. 2009, pp. 64-66. [En línea] http://gobierno.uniandes.edu.co/docs/RevistaEGOB/EGOB_WEB_3.pdf [consulta: 15-04-2010].
- Presidencia de la Nación argentina. [En línea] http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=6333 [consulta: 07-05-2010].
- Presidencia de la República de Colombia. Ministerios [En línea] <http://web.presidencia.gov.co/ministros/> [consulta: 08-04-2010].
- Presidencia de la República. Secretaría de prensa. "Comunicado de prensa Nº 332". [En línea] <http://web.presidencia.gov.co/comunicados/> [consulta: 20-04-2010].
- Presidencia de la República. Alta consejería para la competitividad y las regiones. [En línea] <http://regiones.presidencia.gov.co/regiones/realizados2010.asp> [consulta: 02-05-2010].
- Rodríguez Raga, Juan Carlos y Seligson, Mitchell (2009). *Cultura política de la democracia en Colombia, 2009: el impacto de la gobernabilidad*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2009). "Peligro de la polarización", 8 de abril en eltiempo.com. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4956909> [consulta: 20-04-2010].
- Tokatlian, Juan Gabriel (2009). "¿Bases militares gringas en Colombia?", en *Semana.com*. Abril 14 de 2009. [En línea] <http://www.semana.com/noticias-politica/bases-militares-gringas-colombia/122840.aspx> [consulta: 20-04-2010].
- Tokatlian, Juan Gabriel (2009). "Canciller: Colombia no tendrá bases militares de EE.UU.", en *Semana.com*. Abril 15 de 2009. [En línea] <http://www.semana.com/noticias-relaciones-exterieores/canciller-colombia-no-tendra-base-militar-eeuu/122865.aspx> [consulta: 20-04-2010].

- Tokatlian, Juan Gabriel (2009). “¿Cuándo habrá fiscal?”, en *Semana.com*. Septiembre 20 de 2009. [En línea] http://www.eleccionvisible.com/index.php?option=com_content&view=article&id=782:icuando-habra-fiscal&catid=57:columnas-de-opinion-y-editoriales&Itemid=200 [consulta: 04-04-2010].
- Tokatlian, Juan Gabriel (2009). “Ecuador nuevamente expresa preocupación por bases colombianas”, en *Semana.com*. Noviembre 24 de 2009. [En línea] <http://www.semana.com/noticias-america-latina/ecuador-nuevamente-expresa-preocupacion-bases-colombianas/131792.aspx> [consulta: 20-04-2010].
- Tokatlian, Juan Gabriel (2009). “Elección de nuevo Fiscal va para largo”, en *Semana.com*. Julio 30 de 2009. [En línea] <http://www.semana.com/noticias-politica/eleccion-nuevo-fiscal-va-para-largo/126825.aspx> [consulta: 04-04-2010].
- Tokatlian, Juan Gabriel (2009). “Las cinco investigaciones más sonadas de cambio”, en *Revista Cambio*. Febrero 23 de 2010. [En línea] <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7297983> [consulta: 20-04-2010].
- Tokatlian, Juan Gabriel (2009). “Las ‘Chuza-DAS’”, en *Semana.com*, 19 de diciembre de 2009. [En línea] <http://www.semana.com/noticias-nacion/chuzadas/132844.aspx> [consulta: 04-04-2010].
- Tokatlian, Juan Gabriel (2009). “La pelea por la Fiscalía”, en *Semana.com*. Mayo 30 de 2009. [En línea] <http://www.semana.com/noticias-nacion/pelea-fiscalia/124551.aspx> [consulta: 04-04-2010].
- Tokatlian, Juan Gabriel (2009). “No cualquier fiscal”, en *Semana.com*. Julio 9 de 2009. [En línea] <http://www.semana.com/noticias-justicia/no-cualquier-fiscal/126016.aspx> [consulta: 04-04-2010].
- Tokatlian, Juan Gabriel (2009). “No se trasladará Manta, pero queremos colaborar en la lucha contra el narcotráfico”, en *Semana.com*. Abril 14 de 2009. [En línea] <http://www.semana.com/multimedia-politica/no-trasladara-manta-pero-queremos-colaborar-lucha-contra-narcotrafico/1865.aspx> [consulta: 20-04-2010].
- Tokatlian, Juan Gabriel (2009). “Riego de dineros públicos”, en *Revista Cambio*. Septiembre de 2009. [En línea] http://www.cambio.com.co/paiscambio/847/articulo-web-nota_interior_cambio-6185730.html [consulta: 20-04-2010].

