

## ***La difícil recomposición de Colombia***

*Colombia llegó al borde del colapso integral a mediados de los años 90. Con serias fallas, los gobiernos de Pastrana y Uribe han ido recomponiendo la sociedad y el Estado en diversos campos, pero sobre todo en el terreno de la seguridad. Sin embargo, el conflicto armado, el narcotráfico y su vínculo recíproco siguen siendo la amenaza inmediata más grave para el país. Si avanzaran las negociaciones con los paramilitares y el ELN, se daría un paso importante hacia la paz. De lo contrario, el conflicto podría intensificarse. Mientras, la política estadounidense contra las drogas ayuda a combatir el narcotráfico y sus efectos y al mismo tiempo los estimula. Con todo, se puede esperar que Colombia mantenga cierta estabilidad, sometida sin embargo a un creciente caudillismo en desmedro de la democracia.*

**Luis Alberto Restrepo**

**L**a evolución de Colombia y las políticas de su presidente, Álvaro Uribe, suscitan percepciones encontradas en el país y en el exterior. Mientras más de un 70% de colombianos aprueba la gestión de Uribe, sectores minoritarios lo tildan de autoritario y hasta de fascista. En algunos medios de comunicación y

---

**Luis Alberto Restrepo:** filósofo colombiano; profesor asociado del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

**Palabras clave:** situación política, crisis, conflicto interno, Gobierno, Colombia.

---

grupos militantes de América Latina y Europa corren toda suerte de críticas y rumores sobre Uribe y su política de seguridad. Las mismas Naciones Unidas hacen sentir con frecuencia sus reservas frente a las políticas del gobierno colombiano. Pero, al mismo tiempo, casi todos los gobernantes de América Latina, así como los de Europa y desde luego el de Estados Unidos, han manifestado su solidaridad con la ofensiva de Uribe contra los grupos armados.

Para comprender la dinámica evolución de Colombia es necesario dar una breve mirada hacia atrás.

### ***La crisis de los años 90***

Entre 1994 y 1998, el escándalo suscitado por la penetración de dineros «calientes» en la campaña electoral del presidente Ernesto Samper puso a la nación entera, y no solo al Estado, al borde de un colapso integral: político, diplomático, militar, económico y moral.

En efecto, descubiertos los primeros indicios, la Fiscalía emprendió el sonado «proceso 8.000» en contra del presidente, algunos de sus ministros y numerosos dirigentes políticos. La sociedad colombiana se fragmentó aún más. Clases medias y altas y poderosos medios de comunicación emprendieron una dura oposición a Samper, mientras políticos liberales lo defendían con vehemencia, las centrales sindicales le daban un tibio respaldo y el resto de los colombianos permanecía indiferente. Diversas fuentes de EEUU señalaron a Colombia como «narcodemocracia», la Casa Blanca promovió el aislamiento internacional del Gobierno, y redujo sus vínculos diplomáticos con el país al trato con el director de la Policía, en torno del tema del narcotráfico. La economía sufrió un estancamiento que condujo, en 1999, a su primera recesión en 70 años. Aprovechando la debilidad gubernamental, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia crecieron hasta sumar unos 20.000 hombres, y le propinaron 16 rudos golpes a las fuerzas militares, que perdieron oficiales de alta graduación y numerosos suboficiales, sufrieron el aniquilamiento de fuerzas de elite, perdieron bases clave en el sur del país, mientras la guerrilla capturó más de 500 prisioneros, así como equipo, fusiles y piezas de artillería liviana. La desmoralización cundió en las filas castrenses. Además, el descrédito del Gobierno le permitió al grupo subversivo conquistar simpatías en América Latina y Europa, a pesar de su propia impli-

***Desde 1998  
la sociedad  
y el Estado  
colombianos  
vienen avanzando  
en una difícil  
y contradictoria  
recomposición***

cación orgánica en el negocio de las drogas. Ante la situación, grupos paramilitares antes dispersos se dieron en 1997 una coordinación nacional, fijaron una estrategia conjunta y se propagaron por todo el país. Comenzó a dibujarse entonces el horizonte de una guerra civil. La debilidad gubernamental para enfrentar la crisis y la impotencia de los colombianos ante la situación produjeron un desaliento cuyo síntoma más evidente fue una oleada masiva de emigración.

### ***Una contradictoria recomposición nacional***

Teniendo en cuenta este cuadro, se puede afirmar que, desde 1998 hasta hoy, la sociedad y el Estado colombianos vienen avanzando en una difícil y contradictoria recomposición, de final todavía incierto.

**Logros del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002).** Muchos colombianos consideran hoy a Pastrana como uno de los peores presidentes que le haya tocado al país. Y su gobierno tuvo, indudablemente, graves fallas. Sin embargo, le dio un giro fundamental al rumbo de la nación e inició el camino de su recuperación.

Colombia, como la mayor parte de sus vecinos, es un país presidencialista. La gente no cree en las instituciones. Prefiere poner su confianza en cada nuevo gobernante, de quien espera milagros, pero como no se producen, termina denigrando de él. Pastrana no escapó a esa tendencia. Fue recibido con euforia por amplios círculos sociales que hoy lo consideran como un presidente frívolo, ausente y sin liderazgo. De hecho, no pudo reactivar la economía. El desempleo alcanzó índices cercanos al 18%, la corrupción oficial continuó siendo el pan de cada día, y, sobre todo, la desacertada conducción de las conversaciones con las FARC, sumada a la falta de interés de esta organización en la paz, condujeron al fracaso del proceso, al desbordamiento de la violencia y a una profunda frustración de la mayoría de los colombianos. Si los escándalos de Samper y su gobierno sumieron a muchos en el pesimismo, el fracaso de los diálogos y el desbordamiento de la violencia a finales del mandato de Pastrana tuvieron un impacto similar. La emigración se intensificó de nuevo. Al mismo tiempo, Pastrana reconstruyó la legitimidad política interna e internacional del Gobierno, restableció relaciones con el mundo industrializado y las estrechó con EEUU, y, gracias a los recursos del Plan Colombia, inició el más notable fortalecimiento militar del Estado. Hay que destacar, además, que su excesiva generosidad con una organización arrogante como las FARC no fue inútil. Liquidó el aura de legitimidad que ésta había conquistado en el exterior.

**Primeros resultados del gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006).** La firmeza de Uribe frente a las FARC le concedió la presidencia y le mantiene altos índices de popularidad. Para comprender esta situación, tal vez sería necesario haber vivido el desconcierto nacional en tiempos de Samper y el desencanto y hasta la rabia de muchos colombianos ante la actitud de las FARC en la mesa de conversaciones con el gobierno de Pastrana.

### *Una política exterior eficaz pero hipotecada*

Uribe recibió un país rehabilitado en sus relaciones internacionales, en particular con EEUU. Su política exterior se ha centrado en una búsqueda pragmática



de apoyo internacional a la estrategia de seguridad. El presidente ha recabado ante todo el respaldo de Washington, incluso a costa de otros vínculos del país, de valiosas tradiciones diplomáticas y del mismo derecho internacional. Así, no dudó en respaldar la guerra contra Irak. A cambio, ha recibido un firme apoyo de la administración de George W. Bush. Independientemente de quien triunfe en las elecciones de noviembre en EEUU, no parece que este respaldo vaya a desaparecer: desde 1997, el conflicto colombiano se convirtió en objeto de preocupación bipartidista, el Plan Colombia fue iniciado por la administración de Bill Clinton, y a Washington le interesa mantener un frente de lucha antiterrorista no musulmán. Pero si triunfa John Kerry seguramente serán mayores las exigencias en el campo de los derechos humanos.

Con el ánimo de profundizar los intereses y el compromiso de la Casa Blanca en la lucha contra las organizaciones armadas en Colombia, Uribe ha impulsado también un acuerdo de libre comercio con EEUU. Washington aceptó la propuesta a condición de que las negociaciones se realizaran conjuntamente con Perú y Ecuador, que se iniciaron el 18 de mayo de 2004 y el acuerdo debe suscribirse antes de junio de 2005. Si triunfa Kerry es probable que introduzca normas más proteccionistas, lo cual dilataría la firma del convenio.

Los esfuerzos de Uribe por involucrar a la Unión Europea en su política de seguridad han sido menos exitosos. Las reticencias de Europa habían surgido ya en tiempos de Pastrana en torno del Plan Colombia. A este antecedente se sumó la campaña de desprestigio adelantada en el Viejo Continente por distintas ONGs en contra de Uribe. De modo que, si bien en la reunión celebrada en Londres en julio de 2003 el presidente obtuvo de los gobiernos europeos una declaración de apoyo a su política, éstos la condicionaron al cumplimiento de las 27 recomendaciones de la oficina de derechos humanos de la ONU en Bogotá.

Pese a sus reservas, los gobiernos europeos no han dejado de avalar la política de seguridad del Gobierno. Ya en 2003 habían declarado terroristas a las FARC y los paramilitares, y en abril de 2004 hicieron otro tanto con el Ejército de Liberación Nacional. Más allá de la deslegitimación que ella implica, esta declaración impide el reconocimiento político de tales agrupaciones, dificulta la libre circulación y diplomacia de sus miembros, y permite el bloqueo de sus cuentas bancarias. Por otra parte, dos gobiernos, el de Tony Blair en Inglaterra y el de José María Aznar en España, aliados de EEUU contra el terrorismo, le han dado a Colombia respaldo efectivo para la lucha contra las organizaciones ilegales. El impacto del 11-M en Madrid podría hacer más receptiva a la UE a las políticas de Uribe.

Las relaciones de Colombia con la ONU son más tensas que las que mantiene con Europa. Por su naturaleza, esa organización es más afín a las negociaciones de paz que a los esfuerzos de seguridad de Uribe. Y el presidente no ha escatimado críticas a la entidad así como solicitudes tan insistentes como inviables. Un triunfo demócrata en EEUU podría darle mayor peso a la ONU en el mundo y en Colombia. De la OEA, en cambio, Uribe consiguió la condena de los actos terroristas cometidos por las organizaciones ilegales y en particular del atentado que, en 2003, destruyó el club El Nogal, en Bogotá, causando numerosas víctimas, que, según fuentes oficiales, fue cometido por las FARC. Asimismo, ha recibido de la OEA un valioso aval político y el apoyo en las negociaciones con las Autodefensas.

***Uribe ha puesto casi toda la política exterior de Colombia al servicio de la seguridad***

El presidente ha buscado la solidaridad de América Latina en la lucha contra el «terrorismo». Con ese fin ha llevado al extremo la tesis estadounidense según la cual el conflicto colombiano sería la principal amenaza para la región, y ha procurado que los gobiernos del continente declaren terroristas a la guerrilla. Así lo obtuvo de los países centroamericanos, pero en América del Sur se topó con la abierta resistencia de los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva y de Hugo Chávez, y la más discreta de Lucio Gutiérrez. De los gobiernos de Ecuador y Perú ha logrado alguna cooperación en el control del contrabando de armas, drogas y otros implementos que transitan por las fronteras, lo cual le ha ocasionado fuertes críticas internas al gobierno ecuatoriano. Con Venezuela las relaciones son difíciles. A pesar de las diferencias políticas con Chávez, Uribe ha procurado mantener un acercamiento pragmático con su colega, sin embargo, en 2004, las tensiones han subido de tono y alimentan hipótesis de guerra en algunos sectores de ambos países. Es de esperar que la comunidad internacional prevenga cualquier escaramuza.

En suma, urgido por el grave conflicto interno, Uribe ha puesto casi toda la política exterior de Colombia al servicio de la seguridad. Y, aunque en lo inmediato ha obtenido abundantes réditos políticos, financieros y militares, su estrategia hipoteca las relaciones internacionales de Colombia, sobre todo con los vecinos.

***Una economía en lenta recuperación***

La economía colombiana experimentó un incremento negativo de -4,3% en 1999. En 2000 el ascenso fue de un modesto 2,92%; en 2001 el índice bajó a 1,39% y en

2002 tuvo un incremento de solo el 1,62%. La actividad económica se vio afectada por un entorno internacional negativo, pero también por la violencia interna, el fracaso de las conversaciones de paz y la desmoralización nacional.

En 2003, ya bajo el mandato de Uribe, la economía volvió a crecer un 3,74%. El déficit fiscal se redujo del 3,6% del PIB al 2,8%, cumpliéndose la meta acordada con el FMI. La inflación ha seguido disminuyendo y las tasas de interés son bajas. Las perspectivas para 2004, al menos hasta mediados de junio, apuntan a un crecimiento similar. En la recuperación ha influido la confianza suscitada por el liderazgo de Uribe y, sobre todo, por su política de seguridad. Pero han contribuido también factores como el alza en los precios internacionales del petróleo, el carbón, el oro y el café, la recuperación del comercio con Venezuela y Ecuador, el aumento de las exportaciones a EEUU y el ingreso de los empresarios a nuevos mercados en Centroamérica y el Caribe. Falta ver cuál será el impacto del acuerdo de libre comercio firmado por la Comunidad Andina de Naciones (CAN) con el Mercosur, cuyo lanzamiento está previsto en julio de 2004.

Para que la economía alcance una plena recuperación están pendientes, sin embargo, tres arduas tareas: el ajuste fiscal, el buen manejo de la deuda y la creación de empleo. En 1999, el déficit del sector público consolidado alcanzó el 5,5% del PIB y desde entonces ha descendido hasta 2,8% en 2003. La causa fundamental del desequilibrio se encuentra en el aumento de los gastos del Estado desde la Constitución de 1991, mientras la recaudación tributaria sigue siendo insuficiente. Además, el gobierno central no ha cumplido su promesa de limitar el gasto. La mayor parte de sus nuevos recursos se destinan al gasto militar. Esto plantea la pregunta por la sostenibilidad financiera de la política de seguridad.

En cuanto a la deuda externa, el saldo total llegó en 2003 casi al 50% del PIB. Dentro de ese monto la deuda pública representa el 32% del producto y la privada alcanza el 18%. El 54,9% del saldo de la deuda externa debe cancelarse antes de cinco años. Esta exposición del país podría explotar ante una devaluación que elevaría excesivamente el costo de las obligaciones en dólares, y podría traer consigo una suspensión del refinanciamiento de la deuda, causando un daño adicional a la economía.

Finalmente, la tasa de desempleo viene reduciéndose muy lentamente. En el mes de septiembre, menos propenso que diciembre a factores estacionales, las tasas de 2002 y 2003 fueron de 15,3% y 14,3%, respectivamente. Tras una ligera

mejoría, en mayo de 2004 el desempleo ascendió de nuevo a este último índice. Además, las nuevas ocupaciones son en su mayoría precarias.

### ***Una esquiva reforma política***

Una de las promesas centrales de Uribe fue la «lucha contra la corrupción y la politiquería». De conformidad con este lema, en su primer año aplicó una estrategia de confrontación con el Congreso. Nombró en el Ministerio del Interior a un cáustico polemista, y asumió la realización inmediata de la reforma política mediante referendo. Pero el Gobierno sufrió, en octubre de 2003, una estruendosa derrota. Ninguno de los puntos de la consulta fue aprobado. Al fracaso en el referendo se sumó la derrota de los postulantes a las Alcaldías más afines al oficialismo. En las tres principales ciudades, Bogotá, Medellín y Cali, triunfaron candidatos independientes o de oposición. La derrota más sensible la sufrió el Gobierno en Bogotá, donde Luis Eduardo Garzón, antiguo dirigente sindical y jefe del Polo Democrático, agrupación de centro izquierda, obtuvo la victoria. Los colombianos demostraron así que su respaldo a Uribe no significa un cheque en blanco ni una renuncia a la búsqueda de nuevas opciones para el país.

***La estrategia  
más poderosa  
de Uribe frente  
a la clase política  
es la de  
los concejos  
comunitarios  
de gobierno***

Tras el fracaso, Uribe comenzó a negociar con el Congreso. Sustituyó al polémico encargado de Interior por un conciliador dirigente gremial, quien propuso un Acuerdo Político entre las distintas fuerzas para concertar una agenda legislativa que comprende proyectos tan importantes como la reestructuración del sistema tributario, la reforma del sistema de pensiones, el estatuto antiterrorista, la reforma al Código Penal, etc. Pero los grupos independientes y de oposición no participaron en el encuentro, y los presentes solo llegaron a un acuerdo difuso. De tal manera que el Gobierno ahora enfrenta una ardua tarea.

No obstante, el pulso con el Legislativo no ha terminado. Uribe guarda dos ases bajo la manga. En primer lugar, seguidores suyos comenzaron desde temprano a promover su reelección. Durante meses el presidente evadió el tema pero, finalmente, en abril de 2004, dio su respaldo público a la propuesta. Acto seguido, el Gobierno presentó el proyecto de reforma constitucional, cuyo debate ha polarizado al Congreso. Ante una posible reelección, es probable que muchos parlamentarios opten por respaldarlo. Más aun cuando el Gobierno, según se afirma, estaría repartiendo prebendas entre quienes lo apoyen, en



desmedro de su anunciada «lucha contra la politiquería». Una eventual campaña de Uribe para su reelección en 2006, podría producir una convergencia electoral de movimientos de izquierda y de oposición con sectores del Partido Liberal, y hasta un claro reordenamiento bipolar del sistema de partidos.

La estrategia más poderosa de Uribe frente a la clase política es la de los concejos comunitarios de gobierno. En el desarrollo de su «estado comunitario», el presidente, acompañado de sus ministros, se reúne todos los sábados en alguna localidad con representantes de la población, atiende durante todo el día sus quejas y reclamos, adopta soluciones, compromete a los funcionarios o responde en tono coloquial que el asunto no se puede resolver porque «no hay platica». Los concejos son transmitidos por televisión. El espectáculo restablece un vínculo de confianza entre gobernante y ciudadanos, importante en medio de un conflicto como el que vive Colombia. Pero, al mismo tiempo, debilita partidos e instituciones en favor de la figura presidencial. Aunque la Constitución de 1991 limitó el poder presidencial, la esperanza de muchos colombianos en un Ejecutivo fuerte continúa robusteciéndose en contra del Congreso. Así, pues, aunque los parlamentarios ganaron terreno con el fracaso del referendo, el pulso con el Gobierno no ha concluido.

Uribe adelanta además una profunda transformación del Estado y de la Constitución de 1991. Fusionó ministerios, ha dado señales de querer recortarle poderes a la Corte Constitucional, quiere restringir la cobertura del mecanismo de tutela, busca disminuir las cargas financieras de la descentralización, recortar las facultades del Legislativo y reforzar el poder presidencial. En suma, el presidente adelanta una contrarreforma constitucional.

### ***La Seguridad Democrática***

Uribe ha concentrado los mayores esfuerzos de su gobierno en la política de Seguridad Democrática. Con ese título adelanta una intensa ofensiva diplomática y militar contra el «terrorismo» y el narcotráfico, identificados por el Gobierno con la guerrilla y los paramilitares. El principal frente de combate se desarrolla en el campo militar contra las FARC. El Gobierno se propone recuperar o establecer el control del Estado sobre todo el territorio nacional y, luego, consolidarlo mediante presencia institucional, creación de empleo e inversión social. Para recuperar el control del país, ha incrementado el número de miembros de las fuerzas militares y de policía, ofrece protección en las carreteras, se ha propuesto resguardar la infraestructura económica, ha desarrollado redes de cooperación ciudadana que informan a las autoridades sobre posibles

delitos y delincuentes, y ha incentivado la desertión de guerrilleros y paramilitares. Los resultados son notorios, aunque no todos se deban a la política gubernamental.

Según fuentes oficiales, entre el 7 de agosto de 2002, fecha de la toma de posesión presidencial, y el 31 de diciembre de 2003, la fuerza pública capturó a más de 8.900 integrantes de los grupos subversivos. El número de bajas se incrementó en un 39%. El Gobierno adelanta también una ofensiva contra los paramilitares, aún muy insuficiente. De estos grupos fueron dados de baja 435 integrantes, y se capturó a 3.908. Durante el mismo periodo se han presentado 4.310 desmovilizaciones de integrantes de los distintos grupos armados al margen de la ley. El número total de secuestros disminuyó en 22,4%. La estrategia de seguridad en las carreteras ha logrado que

el número de secuestros en retenes ilegales disminuya en 50%, y las víctimas de ese tipo de secuestro en 43%. En 2003, el número de desplazados disminuyó en 40% con respecto a 2002. En febrero de 2003, la Policía los había regresado a los 157 municipios de donde tiempo atrás habían sido desalojados por la guerrilla.



A pesar de estos logros, los jefes máximos de las FARC

y sus estructuras orgánicas permanecen intactos. Por ello, algunos analistas hablan de un mero «repliegue táctico» de esta guerrilla. En todo caso, el Ejército adelanta el Plan Patriota contra los altos mandos de las FARC. Unos 17.000 soldados avanzan en su búsqueda por las selvas del sur del país. La operación puede durar dos o tres años, y los resultados, decisivos para la política de seguridad, son aún inciertos.

Con la convicción de que el principal combustible del conflicto son los dineros del narcotráfico, Uribe ha emprendido la campaña más intensa contra las distintas fases del negocio. Según la Oficina contra las Drogas y el Delito de la ONU (Unodc), Colombia pasó de tener 102.000 hectáreas de coca en diciembre de 2002 a 86.300 en 2003. El gobierno de Uribe ha extraditado a 139 colombianos, en su mayoría solicitados por narcotráfico por la justicia norteamericana.

***El gran desafío  
para Colombia  
se deriva  
del conflicto armado  
interno y sus vínculos  
con el narcotráfico***

Asimismo, la unidad antinarcóticos adelanta la más ambiciosa labor de extinción de dominio sobre los bienes de narcotraficantes. La política de EEUU contra las drogas ha encontrado así su plena aplicación.

Entretanto, el Gobierno ha iniciado controvertidas conversaciones con las Autodefensas. El proyecto inicial, de Alternatividad Penal, preveía una amplia impunidad para los integrantes de estos grupos que abandonaran las armas y se reintegraran a la vida civil. Las críticas obligaron al Gobierno a presentar un nuevo plan, que contempla sanciones moderadas y procesos de verdad, justicia y reparación, pero los jefes de las Autodefensas se niegan a aceptar algún tipo de sanción. El tema produjo un fuerte debate interno que parece haber conducido, entre otras cosas, en mayo de 2004, al atentado y la desaparición de Carlos Castaño, creador y antiguo jefe de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), quien se había manifestado dispuesto a aceptar las nuevas condiciones. Sin embargo, 10 de ellos han querido concentrarse, con sus cuerpos de seguridad, en una zona reducida al norte del país, en la cual, a diferencia de lo sucedido en la extensa área cedida a las FARC, seguirían funcionando las instituciones y autoridades estatales, además de la supervisión de la OEA.

A comienzos de junio se ha producido una sorpresiva convergencia entre una inesperada propuesta de paz del presidente Uribe al ELN y la inmediata respuesta positiva de esa organización. El gobierno de México opera como facilitador de las conversaciones, pero es muy temprano para saber cuál será el curso de estos acercamientos.

***Un futuro aún incierto***

Colombia enfrenta, pues, enormes retos. Para resolver los urgentes problemas económicos se requieren profundas reformas estructurales, aplazadas ahora por los debates sobre la reelección presidencial. Se necesita depurar y fortalecer los partidos, hoy en franca desintegración, lo que Uribe está lejos de propiciar. En estos aspectos, la situación de Colombia no difiere de la de sus vecinos y es incluso menos preocupante que la de algunos de ellos.

El gran desafío para Colombia se deriva del conflicto armado interno y sus vínculos con el narcotráfico. Si los diálogos con el ELN y las Autodefensas avanzaran de modo simultáneo, se reforzarían mutuamente y abrirían horizontes a

la paz. Además, si se llega a un acuerdo con las Autodefensas, mejoraría la posibilidad de negociar con las FARC, que han puesto siempre como condición de cualquier arreglo la desaparición de estos grupos. Pero el camino está plagado de trampas. La discrepancia entre las exigencias de justicia de la opinión nacional e internacional y el rechazo de toda sanción por parte de los paramilitares, hace muy difíciles las negociaciones, tanto más cuanto que Washington se muestra inflexible en la solicitud de extradición de varios jefes de las Auto-

defensas, supuestamente implicados en el narcotráfico. Si se firmara la paz y el Estado no fuera ca-

paz de suplir a las Autodefensas, volverían a surgir grupos similares. Por otra parte, si no se los despoja de las extensas tierras de las que se han apoderado, sus jefes –presuntos narcotraficantes transformados en terratenientes– se convertirían en poderosos dirigentes territoriales, con una temible influencia local y nacional. Si las conversaciones se rompen, Estado y Autodefensas quedarían abiertamente enfrentados y sería factible que guerrillas, paramilitares

y narcotraficantes emprendieran una ofensiva simultánea contra la política norteamericana y el Estado colombiano. El conflicto alcanzaría entonces una intensidad desconocida y podría motivar una más amplia intervención externa.

Por otra parte, para que la autoridad estatal pueda consolidarse, se requiere no solo del control militar sino de abundante creación de empleo e inversión social, para los cuales, el Estado y la sociedad colombiana carecen actualmente de los recursos indispensables. En toda esta situación subyace una funesta ambigüedad. Desde hace más de 20 años, Washington le suministra a Colombia una droga que, a la vez que alivia los síntomas, introduce e intensifica la enferme-



dad. En efecto, la guerra contra el narcotráfico frena tal vez los ingresos de las organizaciones armadas ilegales pero, al mismo tiempo, eleva la rentabilidad del negocio, contribuyendo a expandirlo y fortalecerlo, convirtiéndolo de paso en el principal combustible financiero de la violencia y en la mayor fuente de corrupción. Sin embargo, agobiado por estos males, el país se ha visto obligado a solicitar la ayuda de EEUU. Pastrana no tuvo otra alternativa que acordar el Plan Colombia, convertido por Washington de plan de paz en estrategia antidrogas. Uribe ha elevado al tope la dosis de la misma medicina enfocando todos los recursos nacionales y extranjeros hacia la lucha contra el «narcoterrorismo», y, por el momento, ha logrado un importante alivio nacional, pero no es imposible que esa política le abra camino a males peores como los que hemos señalado. Esta contradicción mina a Colombia, pero el país no está en capacidad de cuestionar por sí solo la política de Washington.

A pesar de todo, es sorprendente la estabilidad colombiana. El Estado ha recuperado el control sobre el territorio nacional, la seguridad ciudadana ha mejorado y muchos nacionales han recobrado la confianza en el futuro, como lo demuestra el crecimiento de la inversión y el retorno de numerosos emigrantes y sus capitales. La economía experimenta una incipiente recuperación, y aunque los partidos se encuentran muy debilitados, el país cuenta con nuevos y serios liderazgos individuales en todas las vertientes políticas, que van desde la centroizquierda y la del centro-centro hasta la centroderecha. Estas circunstancias permiten esperar que Colombia evite aventuras políticas, así sea la de temer un creciente peso del caudillismo presidencialista en desmedro del sistema de partidos, las instituciones y la misma democracia.

### **Referencias bibliográficas**

- Banco de la República: *Informe al Congreso*, marzo de 2004.  
 DNP: *Indicadores de Coyuntura Económica*, marzo de 2004.  
 Pizarro Leongómez, Eduardo: *Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*, Norma, Bogotá, 2004.  
 Ramírez, Socorro: «El Plan Colombia: impacto nacional y regional» en *Pensamiento Propio* 1-6/2003, Cries, Buenos Aires, pp. 61-82.  
 Restrepo, Luis Alberto: «De Pastrana a Uribe: continuidad y rupturas» en *Síntesis 2002-2003: anuario social, político y económico de Colombia*, Iepri / Fescol / Nueva Sociedad, Bogotá, 2004.  
 Tokatlian, Juan Gabriel: «Colombia: guerra interna, inseguridad regional e intervención externa» en Álvaro Camacho (ed.): *El conflicto colombiano y su impacto en los países andinos*, Cesó Uniandes, Bogotá, 2003, pp. 53-80.  
 Valencia, León: *Adiós a la política, bienvenida la guerra: secretos de un malogrado proceso de paz*, Intermedio, 2002.

# ***Ilegalidad y sistema político en Colombia: la agenda de Uribe Vélez***

*El artículo analiza una empatía colombiana proverbial, hasta ahora irresoluble, entre ilegalidad y sistema político. Ambos mundos se encuentran consustanciados desde hace tiempo; alcanzando su máximo nivel de confluencia durante la gestión del presidente Samper. Los gobiernos de Pastrana, y en especial de Uribe, surgen como respuesta a esa composición que hacía peligrar la subsistencia política del Estado. Uribe enfrenta tres áreas del problema: corrupción, guerrilla y paramilitares. La falta de éxitos concretos responde a la naturaleza dinámica de los problemas, asentados en arraigados vínculos entre política y sectores ilegales.*

**Francisco Gutiérrez Sanín**

## ***Introducción***

**L**as relaciones de políticos colombianos con actores ilegales vienen de muy atrás (v., p. ej., Guerrero). Sin embargo, fue solo con un doble salto cualitativo –la eclosión del narcotráfico y del conflicto interno<sup>1</sup>– que el problema de la ilegali-

---

**Francisco Gutiérrez Sanín:** profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

**Palabras clave:** sistema político, grupos ilegales, cultura política, Gobierno, Colombia.

1. En Colombia hubo guerrilla desde principios de la década de los 60, pero solo desde finales de los 70 logró pasar al centro del escenario nacional.

---

***Buena parte del apoyo a Uribe proviene de una fuerte pulsión moralizadora de la mayoría del electorado***

dad en la política pasó a los primeros lugares de la agenda pública. Por razones que escapan a los límites de este artículo, los vínculos entre políticos, criminales y señores de la guerra crecieron más o menos ininterrumpidamente hasta 1994, año en el que el escándalo por la financiación de los «narcos» a la campaña ganadora de Ernesto Samper convenció a sectores muy amplios de la opinión, y a las elites socioeconómicas, de las consecuencias potencialmente desastrosas que podría tener el seguir por esa senda. Los dos últimos presidentes han sido elegidos en nombre de propuestas anticorrupción; en efecto, hay evidencias de que la población estaba más interesada en que Álvaro Uribe «moralizara», que en que «reprimiera»<sup>2</sup> (Gutiérrez Sanín 2003a). En ese sentido, hay mucha más continuidad de lo que se creería entre el gobierno precedente, de Andrés Pastrana, y el actual.

El «mandato» anticorrupción que Pastrana (1998-2002) y Uribe (2002-?) han intentado interpretar está atravesado por dos tensiones básicas. En primer lugar, en nombre de mejorar la democracia amenazan con minarla. En efecto, tanto Pastrana como Uribe –mucho más el segundo– subieron al poder y gobernaron con un discurso antiparlamentario –cuyo núcleo era la noción de que el Congreso y los políticos son el epicentro de la corrupción– que se reflejó, por ejemplo, en las intenciones de revocatoria del mandato del Congreso y en los referendos propuestos por ambos. En ese sentido han intentado seguir la senda del «presidencialismo fuerte», una plantilla de gobierno bien conocida en el área andina. Y si Pastrana careció de recursos y habilidad para avanzar en esa dirección, Uribe está mucho mejor colocado para hacerlo.

Pero si la lucha anticorrupción significa enfrentar a un cierto conjunto de actores ilegales, las políticas frente al conflicto constituyen otro punto focal en donde hay también continuidad. Pastrana y Uribe le han apostado al fortalecimiento del Estado, intentando recuperar el monopolio de los medios de coerción a través de una combinación de fortalecimiento militar y negociaciones con los ejércitos ilegales. El esfuerzo es inobjetable. Los potenciales problemas tienen que ver con los medios utilizados, en dos planos: por un lado, las posibilidades

---

2. En todos los sondeos de opinión recientes casi la mitad de la población sigue apoyando propuestas pacifistas de uno u otro tipo, y esto de hecho se ha manifestado en una cierta evolución del actual gobierno, que comenzó con la aserción contundente «no conversamos con terroristas», y terminó –como ha sucedido invariablemente desde 1982– con propuestas de paz, esta vez dirigidas hacia los paramilitares y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

reales de éxito que ofrecen; por el otro, las relaciones de tensión dinámica que tienen con el régimen democrático. Y es que en nombre de un Estado fuerte se pueden debilitar o desmontar algunos mecanismos de gobierno esenciales para la subsistencia de la democracia (Burt). De hecho, al principio de su gobierno Uribe propuso un intercambio entre «menos libertades» y «más seguridad», intercambio que se expresaría legislativamente en el llamado «estatuto antiterrorista».

Así como continuidad, también hay diferencias sustanciales: en contenido, estilo y situación. Este artículo esbozará algunos de los problemas que se presentan en las tres grandes áreas en las que Uribe ha enfrentado el problema del vínculo de actores ilegales con el sistema político: corrupción, guerrilla y paramilitares<sup>3</sup>. Sugiero una conclusión sencilla: el presidente no ha solucionado uno de los problemas endémicos del sistema político colombiano, a saber, que la política no cabe plenamente dentro de la legalidad (Gutiérrez Sanín 2003b). A medida que se combate a algunos ilegales y se estorban sus vínculos con el sistema, otros ocupan su lugar.

### ***Corrupción***

Como dije en la introducción, buena parte del apoyo a Uribe proviene de una fuerte pulsión moralizadora de la mayoría del electorado. Las razones subyacentes son varias. En primer lugar, frisando la década de los 90 la corrupción de la política colombiana alcanzó niveles espectaculares. El cuadro 1 muestra al lector un estimativo –seguramente incompleto, basado en la prensa– de las acusaciones penales contra congresistas en esa década. No solo nos encontramos con vínculos con el narcotráfico: también hay peculado, crímenes contra la administración pública, y homicidio simple<sup>4</sup> y múltiple. En segundo lugar, el episodio Samper mostró que si la corrupción se salía de madre ello podía poner en cuestión algunos de los parámetros sobre los que estaba construida la estabilidad del sistema político, en particular la alianza estratégica con EEUU<sup>5</sup>. Terce-

---

3. Solo se analizará el tema de los narcos, que requiere un tratamiento aparte, cuando éstos aparezcan vinculados a otros actores ilegales. La omisión, aparte de simple espacio, se debe a varios factores: hay algunas evidencias sobre problemas claves que aún no han salido a la luz, la continuidad entre Pastrana y Uribe es con respecto de ellos casi total, y los actores relevantes (gobierno de Estados Unidos, p. ej.) consideran que el tema se encuentra básicamente bajo control.

4. El presidente de la Comisión de Paz de la Cámara de Representantes disparó, en un ataque de furia, contra un competidor local.

5. En realidad, la cuestión podría ir un poco más allá. Es razonable la hipótesis de que la caída del Muro de Berlín, y los cambios en la economía mundial, hicieron que el «peaje» que cobraban los políticos por su intermediación fuera percibido como prohibitivo por las elites socioeconómicas colombianas. Sin embargo, no perseguiré tal pista en este artículo.



***Según todas  
las evidencias  
el Gobierno ha optado  
unilateralmente  
por la fórmula de paz  
a costa de justicia***

ro, el ciudadano común estaba simplemente fatigado de ver cómo todos aquellos que jugaban fuera de las reglas obtenían mejores resultados que él. Uribe propuso una agenda de relegalización que apelaba a un sentido básico de justicia compartido por la mayoría de los colombianos. Una manera de ver lo anterior es a través del cuadro 2. Como se observa allí, los temas en que Uribe resulta consistentemente mejor librado que sus dos predecesores tienen que ver con la manera de lidiar con la ilegalidad: corrupción, narcotráfico, guerrilla y paramilitarismo. Por ello no es de extrañar que una de las grandes consignas de esta presidencia haya sido la «lucha contra la politiquería y la corrupción».

No solo en ese terreno, sino en la utilización de tal lucha para debilitar el Congreso, hay una continuidad obvia entre Uribe y Pastrana. Así, Uribe inicialmente planteó la revocatoria del organismo y su disminución (de dos cámaras grandes a una cámara pequeña), lo que se haría por voluntad propia o por la vía de un referendo. Sin embargo, pese a que el Congreso estuvo aislado de cara a la opinión, es institucionalmente fuerte, y a través de un permanente cabildeo y de una reforma política de iniciativa legislativa logró moderar sustancialmente –al menos por el momento– las aspiraciones antiparlamentarias del presidente. Su tamaño se disminuyó<sup>6</sup>, en efecto, en unas pocas sillas, el bicameralismo se mantuvo, y el referendo de Uribe –tanto por control constitucional de los altos tribunales como por resultado del trámite legislativo– finalmente tuvo menos mordiente anticongreso de lo que inicialmente se había planteado<sup>7</sup>. Por lo demás, las iniciativas anticorrupción que este gobierno ha emprendido han ido muriendo con exquisita discreción, prácticamente sin excepción.

Un giro inesperado cambió igualmente el panorama: algunas reformas administrativas que el Congreso requería, aplazadas por su autismo, finalmente empezaron a mostrar sus efectos, de modo que los niveles de corrupción parlamentaria, aún altos, han bajado, y los grandes escándalos de los últimos años han afectado mucho más al Ejecutivo. La más golpeada ha sido la Policía, seguida de cerca por el Ejército y algunos ministerios. Como se ve en el cuadro 3, la aprobación del Congreso ha mostrado una notable mejoría, lo cual es más

6. Un cambio que, a mi juicio, solo puede considerarse negativo.

7. Cuando el referendo fue derrotado –no por tener una mayoría en contra, sino por no obtener la cantidad de votos necesarios– Uribe pidió una reconsideración del censo electoral, pero las autoridades electorales colombianas respondieron negativamente. El presidente respondió con una denuncia tremendista contra «la politiquería», que no tuvo eco en la opinión.



bien sorprendente, máxime si se tiene en cuenta que diversos sondeos muestran que los colombianos hoy por hoy son bastante escépticos frente a la democracia. En la medida que las oportunidades de hacer política antiparlamentaria eficaz se encogen, el tema ha pasado a segundo plano en la agenda de preocupaciones gubernamentales.

## ***Guerrilla***

Desde hace bastante tiempo son conocidos los vínculos entre la guerrilla y algunos de los políticos de los partidos tradicionales, sobre todo en el sur del país. Es el «clientelismo armado» (Peñate). Aparte de la pura coerción, los guerrilleros tienen varias formas de establecer nexos de mutuo beneficio con los políticos. En primer lugar, pueden pedir un impuesto sobre las finanzas municipales –generalmente el 10%–, que a veces es aprovechado por el político para cobrar un «peaje». En segundo lugar, éste puede aprovecharse del control territorial guerrillero para marginar a sus adversarios; hay, por consiguiente, interés en fortalecer su presencia territorial. En tercer lugar, está la potencial vinculación de ambos con los cultivos ilícitos. En cuarto lugar, el político puede caer simplemente bajo el chantaje o la coerción del grupo armado. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) han sido muy agresivas en este particular, y los políticos que no se le someten son frecuentemente amenazados y –si no se apresuran a dejar la región– asesinados.

Uribe ha intentado romper los vínculos del sistema político con la guerrilla, sobre todo en aquellas partes del país donde eran más obvios (Arauca, por ejemplo). El balance no es claro, pues el Gobierno escogió una estrategia de detenciones masivas en las que encarcelaron a cientos de personas que con toda probabilidad eran inocentes. Tales detenciones han gozado de generosos despliegues de publicidad, pero su eficacia es dudosa, para no hablar ya de sus efectos laterales y su legalidad. En algunas poblaciones (p. ej. Quinchía, Risaralda) hubo afectados que declararon que se trataba de una persecución contra partidos legales de oposición. Las autoridades no han podido exhibir resultados contundentes de este tipo de actividad.

Al comienzo de su gobierno, Uribe intentó también crear zonas especiales de seguridad, en donde a través de una serie de dispositivos –que básicamente coincidían en el aumento de la presencia y prerrogativas militares en la zona dada– esperaba reducir los niveles de criminalidad común, y la actividad y presencia de los ejércitos ilegales. Sin embargo, una evaluación interna de su funcionamiento llevó a la conclusión de que las zonas habían sido inútiles, si no contraproducentes, y no se han vuelto a crear.

¿Ha sido, pues, Uribe exitoso en su intento de desvincular el sistema político en determinadas regiones de la guerrilla? Posiblemente sí, en dos sentidos simples pero muy importantes. Primero, en efecto se ha logrado la disminución de los cultivos ilícitos, con los cuales la guerrilla mantiene un vínculo estrecho<sup>8</sup>.

Segundo, el Ejército ha lanzado varias ofensivas en gran escala, a través de las cuales llegó a regiones del país donde hacía mucho tiempo no había entrado. Los dominios territoriales de la guerrilla son básicamente porosos –no reemplaza al Estado, sino que se articula con él– e inestables, por lo que los políticos no tienen grandes incentivos para guardar estricta fidelidad a ningún actor armado; se van acomodando a las reglas que ponen los nuevos entrantes.

### ***Paramilitares***

En la actualidad, el Gobierno está adelantando conversaciones de paz con los paramilitares. Es un proceso extremadamente complejo que ha estado expuesto a múltiples críticas, tanto de poderosos actores internacionales –comenzando por el gobierno estadounidense– como de muchos sectores de la opinión colombiana. Las razones de estas resistencias son varias, y aquí no hago sino exponerlas brevemente.

***Los paramilitares  
han tejido  
en estos últimos  
20 años una densa red  
de complicidades  
con los organismos  
de seguridad***

En primer lugar, aunque todos los ejércitos ilegales colombianos han cometido aterradoras atrocidades –un ejemplo de las más recientes podría ser la masacre de 34 campesinos perpetrada por las FARC en el norte del país–, solamente los paramilitares adoptaron como estrategia el asesinato sistemático de la población civil para conseguir sus objetivos de expansión territorial. La abrumadora mayoría de esos crímenes sigue impune. En esas condiciones, el balance entre paz y justicia resulta difícil. Máxime cuando según todas las evidencias el Gobierno ha optado unilateralmente por la fórmula de paz a costa de justicia, y solo bajo presión internacional ha introducido el problema de la reparación de las víctimas a la ecuación<sup>9</sup>.

En segundo lugar, hoy por hoy el paramilitarismo en Colombia es una fuerza altamente criminalizada. Aunque el tema, una vez más, amerita una consideración detallada y rebasa los límites de este texto, vale la pena recordar que el balance entre lo «criminal» y «lo político» siempre ha sido un problema funda-

8. Aunque toca advertir que: a) las promesas, más bien grotescas, que hizo el ministro del Interior al principio del Gobierno de acabar con los cultivos ilícitos en un año resultaron, como era previsible, imposibles de cumplir; b) lo mismo puede decirse de la de acabar con las FARC en un plazo semejante; c) la idea de que las FARC son una simple dependencia del narcotráfico, sostenida por el Gobierno durante un cierto periodo, es una simplificación insostenible.

9. Por ejemplo, cuando la Alcaldía de Medellín propuso la creación de una comisión de la verdad fue bruscamente rechazada por el comisionado de paz, encargado de las conversaciones con los «paras».

mental en los grupos de autodefensa. Los primeros de ellos fueron de hecho creados por narcotraficantes, y actuaron básicamente bajo la égida del cartel de Medellín. Sin embargo, ahí donde el paramilitarismo echó raíces, su composición social se hizo mucho más compleja (Romero). Se convirtió en una alianza donde el papel principal lo tenían los ganaderos, los narcos, los militares y los comerciantes (en cualquier orden, dependiendo de la región), pero en donde a veces también tenían alguna voz sectores medios e incluso populares, organizados o no. El balance entre intereses de los narcotraficantes –al fin y al cabo una fuerza ilegal, considerada por EEUU un problema de seguridad nacional– y de los otros sectores que participaban en la coalición paramilitar siempre fue muy delicado, y originó varias guerras intestinas. A finales de la década de los 80, Henry de Jesús Pérez (jefe paramilitar altamente narcotizado de Puerto Boyacá) y Pablo Escobar (jefe del cartel de Medellín) se enfrentaron sangrientamente; Pérez fue asesinado, y a partir de ahí los paramilitares decidieron establecer un balance más ponderado entre el narco y otros componentes de su coalición.

Los líderes de las autodefensas en la década de los 90, los hermanos Castaño, construyeron su enorme poder sobre la base de una complicada relación de cooperación y enfrentamiento con los narcos. Otros numerosos choques siguieron, y en medio del proceso de paz con Uribe, Martín Llanos y Miguel Acevedo (cabezas visibles de dos facciones paramilitares del oriente del país) están en guerra, mientras que en Antioquia el Bloque Cacique Nutibara (BCN) barrió del mapa al Bloque Metro, finalmente asesinando a su líder, un tal comandante Rodrigo. La especificidad de los últimos acontecimientos es que los narcos parecen haber ganado por fin la batalla por la supremacía que los enfrentó a facciones que, participando en el negocio, buscaban mayores vínculos con el mundo de la legalidad. En las guerras internas han triunfado invariablemente las facciones más delincuenciales. La saga del BCN puede ser un buen ejemplo. Una buena porción, no solo de su dirección sino de sus militantes –según lo demostró el proceso de reinserción de ese grupo, que fue un pionero en el proceso de paz, y se reintegró a la vida civil en 2003– proviene de las bandas de Medellín (v. cuadro 4), y varios de los comandantes que participan a nombre de las autodefensas en el proceso de paz, son reconocidos narcos en plena actividad. Factores como éste han sido la principal razón para las acerbas críticas públicas de Washington al proceso, y su insistencia en que ni participará en él ni suspenderá las órdenes de extradición que pesan sobre miembros de la dirección «para».

En tercer lugar, los paramilitares han tejido en estos últimos 20 años una densa red de complicidades con los organismos de seguridad. Esto, a propósito, lo han dicho en todos los tonos los paramilitares, tanto en sus publicaciones de

más largo aliento (v., p. ej., Aranguren), como en la propia antesala del proceso de paz, en la que declararon que el Estado había creado un monstruo, y ahora intentaba negarle la paternidad. ¿En qué consistió la «creación del monstruo»? Como dije anteriormente, una de las especificidades del paramilitarismo en Colombia fue su alto componente criminal<sup>10</sup> (no solo narco). Sin embargo, sin la provisión sistemática de armas, apoyo logístico, protección y legitimidad por parte del Ejército, su enorme expansión hubiera sido imposible. Las evidencias que muestran al Ejército colombiano como «condición necesaria pero no suficiente» del fenómeno paramilitar, son hoy por hoy abrumadoras. Tanto en Puerto Boyacá (Medina Gallego), como también en los paramilitarismos más débiles y menos conocidos de la periferia del conflicto colombiano, el Ejército no solo tuvo una participación clave, sino incluso a veces la iniciativa, en la creación de unidades de autodefensas. Es posible que esta actividad haya sido particularmente febril durante el gobierno de Samper (1994-1998), al amparo de la política de Cooperativas de Seguridad (Convivir), en donde se dio un manto de laxa legalidad a este tipo de iniciativas, pero ningún gobierno ha sido capaz de reducirlas sustancialmente, ni siquiera de desestimularlas.

Los críticos del proceso de paz con las autodefensas afirman que básicamente consistirá en un perdón que el Estado se conceda a sí mismo. Además de unilateral (algunas de las contradicciones intraestatales en relación con el paramilitarismo se analizan en Romero), el planteamiento solo recoge una parte del problema: es que, de cara al futuro, el Estado tendrá que lidiar con miembros de la fuerza pública acostumbrados a jugar con actores ilegales, a matar civiles (o a proteger a asesinos de civiles), y a salirse casi siempre con la suya. Es verdad que en las regiones da la impresión clara de que el Ejército está acosando con más energía que antes al paramilitarismo (según observaciones sobre el terreno), y en algunas partes ha habido un salto notable. Pero esto es insuficiente, y deja intactas las estructuras regionales de poder paramilitar. Es verdad también que gracias a la Constitución de 1991 algunos militares han podido ser encausados por apoyar o cohonestar a los paramilitares, pero el avance ha sido modesto, y precisamente algunas de las reformas clave que Uribe ha tramitado en el Congreso harían prácticamente imposible identificar futuros abusos de la fuerza pública.

En cuarto lugar, el otro componente clave de la receta paramilitar –los notablatos locales y regionales– constituye también un gran dolor de cabeza. Una vez más, el involucramiento de un sector de las elites socioeconómicas colombianas con

---

10. En ese sentido la teoría de las FARC, cuya posición oficial es que Ejército y paramilitarismo son uno solo, es insostenible.

el paramilitarismo no constituye ningún secreto. Ha sido proclamado por los paramilitares mismos (v. Aranguren, entre otros muchos), por el gobierno de Pastrana<sup>11</sup>, y también por algunos de los propios interesados. Por ejemplo, reiteradamente los gremios de ganaderos –nacionales y regionales– han dejado saber su empatía con el paramilitarismo<sup>12</sup>. De nuevo nos encontramos con un serio problema tanto de cara al contenido mismo de una negociación como al futuro. Estos terratenientes y ganaderos –que durante años han convivido con diversas formas de ilegalidad– han aprendido en los últimos 20 años que pueden utilizar impunemente a matones para dirimir conflictos de tierras. No menos importante es que a través de la coalición paramilitar y de otros mecanismos han obtenido una clara sobre-representación –en relación con su peso demográfico y su dinamismo económico– en las políticas de seguridad del país. Dicho de otra manera, hubo personas y grupos que no solo no resultaron castigados por su apenas velada participación en la experiencia paramilitar, sino que además lograron accesos de poder al diseño de políticas públicas clave. Si la expectativa es que en el futuro los conflictos sociales puedan ser canalizados a través de la institucionalidad, esto resulta particularmente grave.

En quinto y último lugar, nos encontramos con los vínculos entre paramilitarismo y política legal –no solo autoridades locales y regionales sino también congresistas y funcionarios. Como en el caso de la guerrilla, se trata de una relación signada por la ambigüedad. Hay que tener en cuenta que en toda relación prolongada los actores aprenden. En la década de los 80, vemos a los más atrasados políticos tradicionales –es decir, miembros de los dos grandes partidos históricos, Liberal y Conservador– colaborando activamente con el paramilitarismo (Leal/Dávila; Medina Gallego). En algunas regiones, después de la reconquista paramilitar los nuevos amos llamaron de vuelta al viejo personal político, simple y llanamente porque ellos no sabían gobernar; los tradi-

11. En su momento, el ministro de Defensa Civil de Pastrana, Luis Fernando Ramírez, levantó un gran revuelo, al denunciar la «hipocresía» de la sociedad colombiana, que criticaba los vínculos del Ejército con el paramilitarismo, pero en cambio no decía una palabra sobre sus apoyos y financiadores entre los empresarios legales (Secretaría General Andi).

12. Es preciso subrayar que aquí los gremios de ganaderos no representan plenamente la paleta de opiniones de sus miembros. Como una de las principales víctimas del secuestro y –en general– de la actividad guerrillera, hubo ganaderos que participaron en la conformación de grupos paramilitares; otros los requirieron, o los acogieron con entusiasmo. En algunos casos, empero, ese entusiasmo se enfrió, pues los paramilitares se comportaron como guardias pretorianos, y demostraron ser extorsionistas tan dedicados como los guerrilleros. Algunos ganaderos lamentaban sin mayores reatos el dominio de los nuevos amos (Castro Caicedo). Uno de Puerto Boyacá decía: «los grupos de autodefensa, pues unos son los que están en el campo vigilando las organizaciones, las cabezas principales son los que están prácticamente haciendo plata a costillas de quien llegue, porque eso ya se volvió un negocio, está bien que los tipos lo protegen a uno, pero eso es un negocio». Otros denunciaban delitos y asesinatos de las autodefensas. No conozco un solo caso en que los gremios de ganaderos hayan denunciado estas extorsiones y crímenes.

cionales, que por una razón u otra habían perdido sus cotos de caza, de repente se veían cómodamente reinstalados.

Sin embargo, no en todas partes existió una colaboración armónica entre política tradicional y extrema derecha armada: por ejemplo, en Quindío la entrada del narcotraficante, y sostenedor abierto del paramilitarismo, Carlos Lehder, fue furiosamente combatida por conservadores y liberales (algunos de ellos muy corruptos), que sentían que el recién aparecido, con su flujo infinito de recursos y su feroz demagogia antipolítica, terminaría desplazándolos (el episodio está narrado con algún nivel de detalle en Gutiérrez Sanín 2000). De hecho, a medida que se iba profundizando el espíritu de la Constitución de 1991, y que se empezó a ver que el discurso anticorrupción y antipolítica tradicional rendía buenos frutos electorales, los paramilitares empezaron a reinventarse a través de una propuesta «renovadora», que criticaba acerbamente la inmoralidad pública –a veces adoptando una tesis también popular en el mundo legal, según la cual la corrupción era un mal aún peor que la guerrilla– y a las fuerzas tradicionales, haciéndolas responsables de los desastres del país, no solo por su indiferencia frente a la subversión, sino por su tendencia a la cleptomanía y al inmovilismo. Hay un *in crescendo* de denuncias, sobre todo después de la fundación de las Autodefensas Unidas de Colombia en 1997, cuando los paramilitares, bajo el mando unificado de Carlos Castaño, trataron de presentarse como un creíble «tercer actor» de la guerra política. No se trató solo de una ofensiva verbal. En varias regiones y ciudades importantes, respaldaron estridentemente a «tercerías» contra «candidatos tradicionales» –para nombrar un solo caso notable, La Dorada–, y también trataron de erigirse en veeduría moral de las alcaldías popularmente elegidas en los territorios bajo su influencia. Esto lo hacían sometiendo a los alcaldes y concejales a periódicos controles, y naturalmente también participando en la escogencia de candidatos.

En la actualidad, el paramilitarismo tiene presencia en el Congreso –posiblemente no el 35% de los parlamentarios, que en un momento de entusiasmo proclamó su líder, Salvatore Mancuso, que eran suyos, pero sí un número respetable–, y la capacidad de interactuar fluidamente con los liderazgos de todas las banderías legales regionales y locales. En una ciudad importante como Cúcuta, se encontró una profunda penetración del paramilitarismo, tanto en la política local como en los organismos de seguridad. Según lo muestran las evidencias, esa interacción se mueve en varios niveles: solicitud de porcen-





tajes y contratos a las autoridades municipales, facilidades de movilización y comunicación, a veces protección directa y garantías de control territorial. Hasta el momento, no está claro en qué sentido las negociaciones del Gobierno con los paramilitares cambiarán el panorama.

### Referencias

- Aranguren, Mauricio: *Mi confesión. Carlos Castaño revela sus secretos*, Oveja Negra, Bogotá, 2001.
- Burt, Jo Marie: «State Making against Democracy» en Jo Marie Burt y Maurice Philip (eds.): *Politics in the Andes: Identity, Conflict and Reform*, University of Pittsburgh Press, 2004, pp. 247-268.
- Castro Caicedo, Germán: *En secreto*, Planeta, Bogotá, 1996.
- Guerrero, Javier: «La economía esmeraldífera y la violencia: la microhistoria institucional y contra-institucional» en *Quinto Congreso de Historia de Colombia*, Icfes, Bogotá, 1986, pp. 227-248.
- Gutiérrez Sanín, Francisco: «Politicians and Criminals: Two Decades of Turbulence, 1978-1998» en *International Journal of Politics, Culture and Society* vol. 14 N° 1, 2000, pp. 71-87.
- Gutiérrez Sanín, Francisco: «La radicalización del voto en Colombia» en Gary Hoskin, Rodolfo Masías y Miguel García (comps.): *Colombia 2002. Elecciones, comportamiento electoral y democracia*, Uniandes / Fundación Konrad Adenauer / Registraduría Nacional / Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2003a, pp. 87-114.
- Gutiérrez Sanín, Francisco: «Les partis politique et la démocratie en Colombie: une histoire naturelle du vice et de la vertu» en *Problèmes d'Amérique Latine* 49, 2003b, pp. 39-70.
- Hartlyn, Jonathan: «Drug Trafficking and Democracy in Colombia in the 80's», Working Paper, Institut de Ciències Polítiques y Socials, Barcelona, 1993.
- Leal, Francisco y Andrés Dávila: *Clientelismo, el sistema político y su expresión regional*, Iepri / Tercer Mundo, Bogotá, 1991.
- Medina Gallego, Carlos: *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico. Origen, desarrollo y consolidación. El caso de Puerto Boyacá*, Documentos Periodísticos, Bogotá, 1990.
- Peñaranda, Ricardo y Javier Guerrero (comps.): *De las armas a la política*, Tercer Mundo / Iepri (Un), Bogotá, 1999.
- Peñate, Andrés: «Arauca: Politics and Oil in a Colombian Province», Oxford, 1991, tesis de maestría.
- Romero, Mauricio: *Paramilitares y autodefensas, 1982-2003*, Iepri / Planeta, Bogotá, 2002.
- Secretaría General Andí: *Conflicto, negociación y paz* N° 151, 6/9/2000.

Cuadro 1

### Colombia. Acusaciones penales contra congresistas (años 90)

Motivo	Número de acusaciones
Vínculos con el narcotráfico	41
Peculado	9
Violación del régimen de inhabilidades y otros crímenes contra la administración pública	17
Homicidio común	4
Homicidio múltiple	1
Otros	10

Fuente: Cálculos basados en *El Tiempo*.

Cuadro 2

**Colombia. Apoyo a las políticas de los últimos tres presidentes**

Políticas	Samper	Pastrana	Uribe
Corrupción	56	43	78
Economía	61	31	48
Desempleo	46	17	33
Guerrilla	46	35	71
Narcotráfico	50	44	70
Costo de la vida	46	21	32
Relaciones internacionales		75	74
Paramilitares		26	59

Fuente: *El Tiempo* 9/11/02.

Cuadro 3

**Colombia. Opinión popular sobre el Congreso**

	Favorable	Desfavorable
Feb-00	26	62
May-00	14	76
Ago-00	19	70
Dic-00	25	59
Jul-01	24	65
Sep-01	28	59
Dic-01	28	57
Abr-02	23	64
Jul-02	28	61
Sep-02	32	53
Nov-02	40	49

Fuente: *El Tiempo* 9/11/02.

Cuadro 4

**Colombia. Proveniencia de miembros del BCN según participación previa en alguna organización ilegal**

Organización	Cantidad	%
FARC	4	0,53
ELN	0	0
Ejército	71	9,48
Bandas y delincuencia común	280	37,38
Otros frentes paramilitares	34	4,54
Ninguno	360	48,1
<b>Total</b>	<b>749</b>	

Fuente: Programa de Paz y Reconciliación, Alcaldía de Medellín, 2004.

## **Nueva Sociedad Separatas**

Eduardo Pizarro Leongómez

**Una luz al final del túnel. Balance estratégico del conflicto armado en Colombia**

Artículo aparecido en Nueva Sociedad 192, julio-agosto 2004, pp 72-84.



# Una luz al final del túnel

*Balance estratégico del conflicto armado en Colombia*

*El final del conflicto armado en Colombia ya se vislumbra en el horizonte. Al complejo y difícil proceso de negociación con las AUC, se añade ahora el inicio de las conversaciones con el ELN. Más temprano que tarde, va a ocurrir lo mismo con las FARC. Tanto el tiempo internacional como el nacional corren a contravía de los actores armados no estatales. Las AUC, las FARC y el ELN están sufriendo, a su vez, un creciente aislamiento internacional, un progresivo repudio de la opinión pública interna y un dramático debilitamiento de su capacidad militar.*

**Eduardo Pizarro Leongómez**

La guerra cada día tiene menos cabida. Las cifras son contundentes. De acuerdo con el reciente informe del Stockholm International Peace Institute (Sipri)<sup>1</sup>, en 2003 hubo en el mundo un total de 19 conflictos armados mayores (es decir, aquellos que producen más de 1.000 muertes por año) en 18 países. Con la sola excepción de 1997, cuando hubo 18 conflictos, esta es la cifra más baja desde el fin de la Guerra Fría en 1989. Solo 2 confrontaciones (la de India y Paquistán por la región musulmana de Cachemira y la guerra en Irak) fueron, propiamente, interestatales. Las demás fueron inter-interestatales: 4 en África, 14 en Asia y 1 en América Latina: la de Colombia.

---

**Eduardo Pizarro Leongómez:** sociólogo colombiano; profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá; columnista del diario *El Tiempo*.

**Palabras clave:** conflicto armado, AUC, ELN, FARC, Gobierno, Colombia.

1. *Sipri Yearbook 2004: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Oxford, 2004; v. en especial el capítulo 3, «Major Armed Conflicts», redactado por Renata Dwan y Micaela Gustavsson.

---

Esta disminución de los conflictos armados en el mundo –la mayoría de los cuales se resolvió por la vía de la negociación política con mediación internacional– es una fuente de optimismo para Colombia. Existe, sin embargo, un hecho preocupante: como han mostrado diversos estudios internacionales de carácter comparativo, en su mayor parte los conflictos de envergadura que persisten en el mundo tienen largos años de duración. La mayoría repuntó poco antes de la caída del Muro de Berlín y, en algunos casos (Israel-Palestina, India-Paquistán, Burma, Colombia, etc.), llevan varias décadas. De acuerdo con la experiencia internacional, estos «enfrentamientos prolongados» son los más difíciles de erradicar debido a los odios acumulados, a la dinámica perversa de represalias y contrarrepresalias y, sobre todo, a la desconfianza mutua entre actores y comunidades. Desde este punto de vista, la guerra entre Israel y Palestina es un caso paradigmático<sup>2</sup>. Una situación similar se presenta en Colombia.

Sin embargo, al igual que otros conflictos de larga duración, como los de Angola o Sri Lanka, todo apunta a que en Colombia la guerra armada interna, lejos de agravarse, tiende también a su solución final. Todos los índices del país presentan una mejoría sustancial en los últimos dos años. Se ha fortalecido la seguridad pública (la cantidad de acciones guerrilleras y paramilitares ha disminuido de manera sustancial) y la seguridad ciudadana (el número de homicidios, la tasa de secuestros y otros delitos similares han caído notablemente) y, además, existe un mejoramiento significativo en el campo de los derechos humanos. La agonía puede llegar a ser, no obstante, larga, dolorosa y, en muchas ocasiones, brutal.

### ***Hacia un «punto de inflexión»***

En Colombia el debate en torno del actual balance estratégico del conflicto armado muestra una diversidad de perspectivas, abiertamente encontradas. Por una parte, el conocido columnista del diario *El Tiempo* y director de la Fundación Seguridad y Democracia, Alfredo Rangel, plantea que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –ante la ofensiva de las Fuerzas Armadas– se hallan replegadas en la selva profunda, intactas en su aparato militar, y a la espera del desgaste de la política de Seguridad Democrática del presidente Álvaro Uribe Vélez para retomar la iniciativa militar. Por otra parte, el Ministerio de Defensa plantea, por el contrario, que tanto las FARC como el Ejército de

---

2. Roy Licklider (ed.): *Stopping the Killing. How Civil War End*, New York University Press, Nueva York, 1993. La disminución de la guerra está acompañada, sin embargo, de un acrecentamiento del terrorismo en el ámbito mundial, mediante redes clandestinas: la llamada *netwar*.

Liberación Nacional están sufriendo un debilitamiento estratégico severo, razón por la cual su derrota militar es solamente cuestión de tiempo<sup>3</sup>.

Nuestra perspectiva difiere de las dos anteriores<sup>4</sup>. Rangel comete un grave error analítico al minimizar el debilitamiento estratégico de los grupos guerrilleros, en particular de las FARC. Defensa sostiene una visión triunfalista que, dado el carácter prolongado del conflicto colombiano y sus eternos vaivenes, es, a todas luces, inapropiada. Sin duda, el conflicto ha entrado en una «etapa de inflexión» en detrimento de los actores armados no estatales, pero la solución final solo será viable si el Estado puede garantizar la sostenibilidad financiera, política y social del proyecto de Seguridad Democrática, manteniendo y fortaleciendo el Estado de Derecho y, ante todo, comprometiendo a la comunidad internacional en la búsqueda de la solución negociada definitiva de la guerra interna. Si esta sostenibilidad no está plenamente garantizada, la agonía va a ser larga y traumática.

Nuestro argumento central a favor de la idea de un «punto de inflexión» en menoscabo de los actores armados no estatales se funda en la baja sostenibilidad de la guerra interna para estos grupos. Tanto el tiempo internacional como el tiempo nacional corren en su contra.

«**Cero tolerancia**». En el plano externo, tras los atentados terroristas de Al Qaeda en Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001, existe en el plano mundial un clima de «cero tolerancia» hacia la violencia como recurso de acción política. Este clima se vio reforzado tras el ataque terrorista en Madrid el 11 de marzo de 2004. Es más, el empantanamiento de Estados Unidos en Irak le ha asestado un duro golpe al belicismo unilateral de la Casa Blanca. El «síndrome Vietnam» ha revivido en la opinión pública estadounidense y la aceptación de George W. Bush en las encuestas muestra una tendencia decreciente pronunciada. La renuncia del director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), George Tenet, puede marcar el principio del fin de la facción neoconservadora que ha regido los destinos de Washington en los últimos cuatro años.

---

3. Por derrota militar no entiende el Ministerio de Defensa un aplastamiento total de los grupos guerrilleros, como ocurrió con los Montoneros en Argentina o los Tupamaros en Uruguay. Por derrota se entiende un debilitamiento estratégico que los lleve a la convicción de la imposibilidad de acceder al poder por la vía armada, a la idea de haber entrado en una etapa de desgaste irreversible y, por tanto, a la convicción de la negociación como única opción viable. Desde esta perspectiva, el Ministerio de Defensa sostiene que antes de 2006 los grupos irregulares de derecha e izquierda estarán todos sentados en la mesa de negociación.

4. Cf. Eduardo Pizarro: *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*, Norma, Bogotá, 2004.

Estos cambios en el panorama internacional están teniendo un hondo impacto en el conflicto colombiano. No solo las FARC, el ELN y las Autodefensas Unidas de Colombia han sido incorporados en las listas de grupos considerados como terroristas por el Departamento de Estado y por la Unión Europea, sino que una parte de sus cúpulas dirigentes está siendo solicitada en extradición por Washington debido al tráfico de drogas. Es más, en el reciente informe de la influyente RAND Corporation se sitúa a las FARC al lado de Al Qaeda y Hizballah como uno de los tres grupos terroristas más amenazantes para la seguridad de EEUU: «Estos tres grupos, sostiene el informe, han demostrado los más altos niveles de hostilidad hacia EEUU y la más alta capacidad para llevar a cabo ataques sofisticados»<sup>5</sup>.

*Día a día,  
el debilitamiento  
estratégico  
de las FARC  
y el ELN  
se hace más  
y más palpable*

**La sostenibilidad financiera de la guerra.** Frente a este nuevo panorama internacional, los riesgos para los grupos guerrilleros colombianos son simple y llanamente dramáticos. Tras el final de la Guerra Fría y el agotamiento del apoyo financiero de los actores armados por parte de las grandes potencias, solo han podido subsistir aquellos conflictos en los cuales existen suficientes recursos internos para el sostenimiento de la dinámica militar<sup>6</sup>.

En Colombia, el secuestro y el tráfico de drogas se han convertido en los dos principales combustibles del conflicto interno, pero estas dos posibilidades constituyen un verdadero regalo envenenado para los grupos irregulares. Si continúan financiando la guerra mediante el secuestro, se acercan al Tribunal Penal Internacional de La Haya, que está juzgando los crímenes de lesa humanidad perpetrados en la antigua Yugoslavia y en Ruanda y, muy pronto, en el resto del mundo. Si la siguen financiando mediante el tráfico de drogas, se arriesgan a ser extraditados a EEUU. Es decir, el financiamiento de la guerra interna se está convirtiendo en un verdadero cuello de botella para la guerrilla, cuyo proyecto militar muestra, desde esta perspectiva, una precaria sostenibilidad.

**Debilitamiento estratégico.** En el plano interno, el fortalecimiento de las instituciones militares y de policía en los últimos años gracias a un hondo esfuerzo financiero del Estado aunado al polémico Plan Colombia (que ha convertido a este país en el tercer receptor mundial de ayuda militar estadounidense des-

5. Klim Cragin y Sara Daly: *The Dynamic Terrorist Threat. An Assessment of Group Motivations and Capabilities in a Changing World*, Rand Corporation, Santa Mónica, 2004, p. 13.

6. V. Jean-Christophe Rufin y François Jean (eds.): *Les économies de guerre dans les conflits internes*, Hachette, París, 1996. Igualmente, Paul Collier y Anke Hoeffler: «Greed and Grievance in Civil War», Development Research Group, Banco Mundial, 2001.



***Pocos creen  
 en las posibilidades  
 reales de una solución  
 exclusivamente militar  
 a la guerra interna***

pués de Israel y Egipto), han puesto en evidencia hasta la saciedad la inutilidad de la violencia como mecanismo para acceder al poder. Día a día, el debilitamiento estratégico de las FARC y el ELN se hace más y más palpable. Estos grupos insurgentes han perdido importantes cuadros de dirección, territorios que se hallaban bajo su control desde tiempos inmemoriales, corredores estratégicos y cientos de militantes que se han acogido a las políticas que agencia el Estado para la reinserción individual: más de 3.000 combatientes en los últimos dos años. Se trata de un debilitamiento difícilmente reversible, por cuanto estas políticas de orden y seguridad tienen un fuerte respaldo ciudadano. Los colombianos repudian sin titubeos la guerra. La hora del «guerrillero heroico», que hace años pasó en América Latina, ya comenzó también su cuenta regresiva en Colombia.

¿Es verificable empíricamente este debilitamiento estratégico? Jorge Restrepo y Michael Spargat, del Departamento de Economía del Royal Holloway College de la Universidad de Londres, han desarrollado la primera base de datos (fechas, lugares, actores involucrados, tipos de ataque, número de víctimas, etc.) sobre el conflicto colombiano basada en una serie de tiempo largo (18 años)<sup>7</sup>. Sus principales conclusiones podrían resumirse así: primero, en los últimos dos años las acciones armadas de los grupos guerrilleros y paramilitares han disminuido de manera significativa; segundo, los combates entre la fuerza pública y los paramilitares han aumentado considerablemente; tercero, en los enfrentamientos entre la fuerza pública y los actores armados no estatales, éstos están llevando la peor parte.

Estos cambios internos y externos están teniendo un hondo impacto en la dinámica del conflicto armado. Por una parte, en cuanto a las AUC, la reconstrucción del Estado y el fortalecimiento de las FFAA y de policía ha disminuido la dependencia estratégica de esos movimientos criminales para sostener el orden público. Hoy, el apoyo abierto o soterrado a estos grupos de distintos segmentos de las elites civiles o militares es más oneroso –dados los costos internacionales para la imagen estatal– que buscar su desaparición, ya sea mediante la vía negociada o la militar. Por otra parte, en relación con los grupos guerrilleros, éstos han ido perdiendo la iniciativa militar y se encuentran enfrentados a un mundo crecientemente hostil a sus prácticas reprobables. Ni política ni militarmente la guerrilla significa en la actualidad un desafío real para las instituciones políticas.

7. «The Colombian Conflict: Uribe's First 17 Months», University of London, Londres, 2004, inédito.



### *¿Solución militar o política?*

En Colombia pocos creen en las posibilidades reales de una solución exclusivamente militar a la guerra interna. La extensión y la complejidad del territorio, la extrema dispersión de los focos de enfrentamiento, la alta porosidad de las fronteras tanto terrestres como marítimas, y la existencia de amplios recursos para el financiamiento de los grupos armados (en particular las drogas ilícitas y la industria del secuestro) hacen muy improbable una salida por la vía militar. Sin duda, el fortalecimiento del Estado ha constituido un factor determinante para gestar un nuevo escenario favorable que permita acabar con el conflicto armado; tarde o temprano, su desenlace final tendrá como escenario la mesa de negociación, donde será indispensable una fuerte presencia de la comunidad internacional.

¿Es realista pensar que estas negociaciones arranquen bajo el actual gobierno de Uribe, catalogado en múltiples círculos nacionales e internacionales como un mandatario de la derecha militarista? Todo parece indicar que sí, tanto si nos atenemos a la experiencia de América Latina como al curso actual de los acontecimientos en el país.

En efecto, la gran paradoja en el continente, tal como lo demuestran las experiencias en El Salvador y Guatemala, es que los gobiernos de derecha han sido más aptos para llevar a cabo negociaciones exitosas que las administraciones de centro o de centroizquierda. Tanto en El Salvador como en Guatemala, los procesos de paz se iniciaron o activaron bajo gobiernos de centro. En el primer caso, ese debut tuvo lugar bajo las orientaciones del presidente José Napoleón Duarte (1984-1989), miembro fundador del Partido Social Cristiano, de centro-reformista. En Guatemala, el proceso de negociación experimentó un serio impulso bajo el mandato del ex-procurador de Derechos Humanos, Ramiro de León Carpio (1993-1996), quien se posesionó de la presidencia tras la caída de Jorge Serrano Elías, sustituido tras llevar a cabo un autogolpe de Estado en 1993, cerrando el Congreso y la Corte Suprema de Justicia. Pero, ni Duarte ni Carpio pudieron sellar la paz.

En El Salvador, la firma de los acuerdos de paz fue refrendada entre el gobierno de Alfredo Cristiani y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), en presencia de las Naciones Unidas, en el Castillo de Chapultepec, Ciudad de México, el 16 de enero de 1992. El hecho impactante es que haya sido un presidente electo bajo las banderas del partido de derecha Alianza Republicana Nacionalista, fundado por el tenebroso mayor del Ejército, Roberto

D'Aubuisson Arrieta, quien estampara su firma en dichos acuerdos. Atrás quedaron 12 años de guerra, 75.000 muertos y cientos de miles de exiliados y refugiados.

En Guatemala, la firma de los acuerdos de paz con la Unión Nacional Revolucionaria Guatemalteca (UNRG) se llevó a cabo el 26 de diciembre de 1996 durante el mandato del presidente Álvaro Arzú Irigoyen (1996-2000), líder del Partido de Avanzada Nacional, de la derecha empresarial moderada. Con la elección de Arzú el 14 de enero de 1996, la pacificación avanzó de manera acelerada. En mayo de 1996 se suscribe el «Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria», y unos meses después se arriba a otro de los acuerdos sustantivos: el de «Fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática». Finalmente, llega el momento más esperado de todo este proceso: el 29 de diciembre de 1996, Arzú, la comandancia guerrillera de la URNG y Jean Arnault, moderador de la ONU, decretan, mediante una firma, el fin del enfrentamiento armado que duró más de tres décadas.

*Lentamente  
se está abriendo paso  
un proceso de paz  
con las AUC y el ELN*

¿Cómo explicar este fenómeno? A mi modo de ver, un presidente de derecha moderada constituye un interlocutor creíble para los movimientos insurgentes, en la medida en que dispone de amplios recursos de poder, pues puede garantizar la cohesión del Estado para las negociaciones y es, por tanto, previsible en sus acciones y claro en sus objetivos. Por el contrario, presidentes de centro o centroizquierda generan escepticismo en las propias filas gubernamentales y en sectores extremistas de las fuerzas de seguridad, quienes buscan sabotear los esfuerzos de paz. En las elites conservadoras colombianas nadie cree que Uribe pueda llevar a cabo pactos secretos con la guerrilla en detrimento de sus intereses, de ahí la cohesión estatal que no existió ni bajo Ernesto Samper (1994-1998), ni bajo Andrés Pastrana (1998-2002).

Se trata, pues, de una gran paradoja. En medio del escepticismo general, lentamente se está abriendo paso un proceso de paz con las AUC y el ELN y, más temprano que tarde, todo indica que ocurrirá lo mismo con las FARC.

### ***La suerte de los actores armados***

**Las Autodefensas Unidas de Colombia.** Se han convertido en un fenómeno sin antecedentes en América Latina. Si inicialmente parecían asimilarse a otras ex-

periencias latinoamericanas como las «patrullas armadas campesinas» de Guatemala (PAC) o los «comités de autodefensa civil» (CAD) o «rondas campesinas» del Perú, poco a poco, debido a sus vínculos profundos con el tráfico de drogas, se han transformado en típicos «señores de la guerra», similares en sus características básicas a aquellos que pululan en Afganistán, Irak o Sierra Leona. Stergios Skaperdas sostiene que

el término «señor de la guerra» se refiere a personajes poderosos (*strongmen*) que no obedecen órdenes de las altas autoridades centrales y controlan una región gracias a su capacidad para desarrollar la guerra. Ese poder de los *warlords* y su capacidad para acorralar a las frágiles autoridades y a los grupos competidores depende en buena medida de una economía de guerra, la cual a menudo incluye su integración a las redes de comercio internacional.<sup>8</sup>

De ahí la enorme complejidad del proceso de negociación que se ha abierto con este controvertido movimiento, cuyas raíces políticas de carácter contrainsurgente han dado paso a «empresarios de la coerción»<sup>9</sup>, es decir, a grupos que a cambio de extorsión venden seguridad regional y a la vez se enriquecen con el tráfico de drogas.

En la opinión pública colombiana existe un agudo debate en torno del carácter de las conversaciones que se van a desarrollar con las AUC: para algunos, dada la índole cuasidelincuencial de este movimiento, solo es posible desarrollar diálogos tendientes a su sometimiento a la justicia, tal como ocurrió con Pablo Escobar durante el gobierno de César Gaviria. Para otros, teniendo en cuenta el origen contrainsurgente de esta agrupación, es indispensable darle un carácter político a las negociaciones, que deben ser similares a las conducidas en el pasado con grupos guerrilleros tales como el M-19 o el Ejército Popular de Liberación (EPL). Este último es el planteamiento básico de la cúpula paramilitar.

El gobierno actual, para eludir este intrincado debate, reformó la ley que exigía un reconocimiento previo de un actor armado como actor político para poder entrar en un proceso de negociación. El Artículo 3 (parágrafo 1) de la Ley 782 de 2002 dice, al respecto, lo siguiente: «De conformidad con las normas del Derecho Internacional Humanitario, y para los efectos de la presente ley, se entiende por grupo armado al margen de la ley aquel que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas»<sup>10</sup>. Mediante

8. «Warlord Competition» en *Journal of Peace Research* vol. 39 N° 4, 2002, p. 575.

9. V. el trabajo de Mauricio Romero: *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*, Iepri / Planeta Colombiana, Bogotá, 2003, p. 17.

10. Uno de los cuellos de botella para un eventual proceso de negociación con las AUC era la imposibilidad de llevar a cabo conversaciones con un grupo no rebelde, o sea, que no encajaba propia-

este subterfugio jurídico, el Gobierno buscó superar un gran escollo existente en la tradición jurídica del país, la cual planteaba que solo era posible negociar con grupos rebeldes y jamás con grupos defensores a ultranza del *statu quo*.

¿Por qué negocian los líderes paramilitares? Existen al menos tres razones convergentes. En primer lugar, debido a la solicitud de extradición de la cúpula de las AUC a EEUU por cargos de narcotráfico y terrorismo, la dirigencia de las mismas cree que podrá negociar su no extradición a cambio de la desmovilización de sus huestes y el rechazo al tráfico de drogas. En segundo lugar, como hemos sostenido, la pérdida de valor estratégico de las AUC, gracias al fortalecimiento de las FFAA en los últimos seis años, ha reducido la dependencia estratégica de los paramilitares para el control territorial. Finalmente, ante esa pérdida del valor contrainsurgente de las AUC, la relación costo-beneficio de la persistencia de las autodefensas va en claro detrimento de las instituciones estatales: el daño nacional e internacional a la imagen del Estado y a la oficialidad de las FFAA por sus relaciones con esos grupos es mayor que los beneficios actuales de su participación en la guerra contrainsurgente.

***Al ELN  
no le queda más  
que una salida  
negociada  
para su inserción  
en la vida política***

No se va a tratar, sin embargo, de una negociación fácil. Dadas las fronteras ambiguas entre la dimensión política contrainsurgente de los grupos paramilitares y sus vínculos profundos con el tráfico de drogas, las negociaciones se van a mover en un campo minado, pero nadie duda de que una eventual desmovilización de las AUC traería enormes beneficios para Colombia. De un lado, se sortearía una inevitable descomposición bandoleril de esos grupos, como ya puede observarse en muchas zonas del país. Del otro lado, se podría recuperar y fortalecer la legitimidad estatal, al acabar de tajo sus dudosos vínculos con estos grupos criminales; habría una disminución de la tasa de homicidios y mejorarían los registros sobre derechos humanos. Finalmente, se obligaría al Estado a garantizar la seguridad pública y privada sin la compañía de grupos de justicia al margen de la ley. Probablemente, el impacto más deseable estaría relacionado con el proceso de paz con los grupos guerrilleros, ya que una eventual desaparición

---

mente en la categoría de delincuente político. Para sortear ese obstáculo, el gobierno de Uribe reformó la ley 418 de 1997 (que, a su vez, había sido prorrogada y modificada mediante la ley 548 de 1999), al permitir negociaciones con cualquier grupo armado al margen de la ley, es decir, ya no es necesario, como en el pasado, darle una categoría de actor político a un actor armado para negociar. De esta forma se elude el complicado asunto de otorgarle un estatus político a los grupos paramilitares, lo cual tenía dos riesgos: el de la legitimación y el de los costos políticos.

ción de las AUC permitiría crear un mayor clima de confianza, en tanto los eventuales riesgos de retaliaciones brutales desaparecerían en gran medida. Esa fue la experiencia en El Salvador con el desmantelamiento de los tenebrosos «escuadrones de la muerte». Este hecho constituyó una condición previa y necesaria para el inicio en serio de las negociaciones de paz con el FMLN.

***El conflicto armado  
ha experimentado  
un punto de inflexión  
a partir de 1998,  
en detrimento  
de los actores armados  
no estatales***

**El Ejército de Liberación Nacional.** El debilitamiento estratégico del ELN es cada día más pronunciado. No solo su capacidad militar, sino incluso su credibilidad política, han sufrido una mengua profunda. Si hace unos pocos años Alemania fue el escenario de importantes encuentros de paz entre este grupo y miembros influyentes de la sociedad civil colombiana, durante 2004, por iniciativa del propio gobierno alemán, el ELN fue incorporado a la lista de grupos terroristas de la UE.

Ante este oscuro panorama, las opciones de supervivencia del ELN se han ido reduciendo de manera dramática. La alternativa de persistir en el conflicto bélico es insostenible, pues sus debilitados frentes de guerra están siendo absorbidos por las FARC en algunas regiones y por las AUC en otras, como ocurrió en la conflictiva ciudad petrolera de Barrancabermeja. Por ello, solo le quedan dos opciones reales: una integración con las FARC o una negociación política con el Estado. La perspectiva de integración con las FARC en términos de igualdad –tal como ocurrió con el FMLN en El Salvador o la URNG en Guatemala, que pasaron a conformar un «estado mayor conjunto» con otros grupos guerrilleros– no es posible debido a la tradición hegemónica de las FARC. Esta agrupación no acepta integraciones, sino absorciones pasivas y subordinadas. Es impensable que el Secretariado de las FARC acepte la incorporación del Comando Central del ELN a sus rangos en términos equitativos, con la fusión de ambas direcciones en un estado mayor conjunto.

Ante este oscuro panorama, las opciones de supervivencia del ELN se han ido reduciendo de manera dramática. La alternativa de persistir en el conflicto bélico es insostenible, pues sus debilitados frentes de guerra están siendo absorbidos por las FARC en algunas regiones y por las AUC en otras, como ocurrió en la conflictiva ciudad petrolera de Barrancabermeja. Por ello, solo le quedan dos opciones reales: una integración con las FARC o una negociación política con el Estado. La perspectiva de integración con las FARC en términos de igualdad –tal como ocurrió con el FMLN en El Salvador o la URNG en Guatemala, que pasaron a conformar un «estado mayor conjunto» con otros grupos guerrilleros– no es posible debido a la tradición hegemónica de las FARC. Esta agrupación no acepta integraciones, sino absorciones pasivas y subordinadas. Es impensable que el Secretariado de las FARC acepte la incorporación del Comando Central del ELN a sus rangos en términos equitativos, con la fusión de ambas direcciones en un estado mayor conjunto.

Frente a una situación tan difícil, al ELN no le queda más que una salida negociada para su inserción en la vida política. El fortalecimiento de un polo de izquierda democrática en Colombia –al igual que en el resto de América Latina– crea un espacio para que este grupo guerrillero pueda hacer el tránsito de las «armas a la política» sin mayores traumatismos. Este es, a mi modo de ver, el único y más deseable escenario para el ELN si no quiere terminar en una descomposición interna o en una fusión subordinada a las FARC. Por ello, la propuesta de Uribe al gobierno mexicano para que éste desempeñe un papel

activo en un futuro proceso de negociación con el ELN, así como la rápida aceptación tanto del presidente Vicente Fox como del Comando Central de la organización guerrillera, ha abierto un margen para el optimismo en Colombia.

**Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.** La poderosa onda expansiva de las FARC ha comenzado a revertirse en los últimos dos años. A mediados de los 90 esta organización insurgente dio un salto estratégico que cogió desprevenidas a las FFAA, las cuales sufrieron los peores retrocesos militares de toda su historia. Este salto consistió en el paso de la guerra de guerrillas a la guerra de movimientos, mediante la cual las FARC cercaron y aniquilaron unidades elite del Ejército en el sur del país. Las Delicias, San Juanito, Patascoy y El Billar se convirtieron en símbolos de la «revolución estratégica» de las FARC durante el débil gobierno de Samper. Esta ventaja táctica desapareció, sin embargo, a partir de 1998. Bajo el impacto del Plan Colombia y un fuerte esfuerzo financiero del Estado colombiano, las FARC perdieron la iniciativa táctica y desde esa lejana fecha no han podido volver a llevar a cabo ninguna acción de significación estratégica. Por el contrario, ante la superioridad aérea, fluvial y terrestre de las FFAA se vieron obligadas a volver a la guerra de guerrillas, es decir, al método de lucha que han practicado durante cuatro décadas sin ningún éxito.

En vista de esa derrota estratégica, las FARC intentaron combinar las acciones guerrilleras con los actos terroristas urbanos. La explosión de un carro-bomba en el Club El Nogal, en Bogotá, por el cual murieron decenas de civiles, constituyó una experiencia piloto con consecuencias trágicas para el propio grupo insurgente. En un clima internacional de horror hacia el terrorismo, esta modalidad de acción solo le significó a las FARC un rechazo que ahogó las pocas simpatías que despertaban en segmentos de la opinión pública nacional e internacional. Múltiples santuarios de esta agrupación en distintos países del mundo (tales como México o Suiza) se cerraron de golpe.

Desde mi perspectiva, las acciones brutales de Al Qaeda sepultaron el terrorismo de otros grupos similares –en cuanto a





los métodos de acción— en Occidente. Así como es poco creíble que ETA pueda retomar la vía terrorista en una España horrorizada con el 11 de marzo, igualmente es poco creíble que las FARC puedan utilizar esa herramienta de acción sin mayores costos internos e internacionales. En pocas palabras, el grupo guerrillero se está quedando sin opciones estratégicas viables.

### ***En conclusión***

Así pues, el conflicto armado en Colombia ha experimentado un punto de inflexión a partir de 1998, en claro detrimento de los actores armados no estatales. ¿Se podrá consolidar este proceso en favor de la paz? A mi modo de ver, si bien los grupos irregulares han comenzado una etapa de retroceso e incluso de descalabros significativos tanto en el plano político como militar —pues tanto el tiempo nacional como el internacional corren a contravía de sus aspiraciones—, el conflicto armado está afectando igualmente a las elites nacionales. Según el Departamento Nacional de Planeación, año tras año el país pierde dos puntos del PIB como consecuencia de la violencia, es decir, alrededor de 1.800 millones de dólares anuales. Por ello, Colombia se está acercando rápidamente a lo que los expertos en resolución de conflictos denominan un «empate mutuamente doloroso» (*mutual hurting stalemate*)<sup>11</sup>. Según esta noción, un conflicto entra en un periodo favorable para su solución negociada cuando existe un reconocimiento compartido entre todos los actores enfrentados de la imposibilidad de alcanzar una victoria por la vía militar, por lo cual la persistencia de la confrontación tiene costos profundos para unos y otros.

Eso fue lo que ocurrió tanto en El Salvador como en Guatemala en circunstancias muy disímiles. En el primer caso, con una guerrilla intacta que, sin embargo, había perdido su retaguardia estratégica con la derrota de los sandinistas en las elecciones de 1990 que llevaron al poder a Violeta Chamorro. En el segundo caso, con una guerrilla brutalmente debilitada. En uno y otro caso, la persistencia de la confrontación armada imposibilitaba a las elites guatemaltecas y salvadoreñas a generar un clima de seguridad interna necesaria para su inserción positiva en un mercado globalizado. Por ello, en una y otra nación, tanto la persistencia de la insurgencia como el mantenimiento de un costoso aparato de contrainsurgencia eran catastróficos para ambos bandos. Lo mismo está ocurriendo en Colombia. La guerra ya no es sostenible para la guerrilla; tampoco para las elites en el poder.

---

11. William Zartman: «Ripeness: The Hurting Stalemate and Beyond» en Paul Stern y Daniel Druckman (eds.): *International Conflict Resolution after the Cold War*, National Academy Press, Washington, 2000.

# **El gobierno de Álvaro Uribe: proyecto y resultados**

*Políticas, estrategias y doctrinas*

**Alejo Vargas Velásquez**

*El artículo analiza el contexto inicial de la gestión de Álvaro Uribe, que justamente explica su elección, y los primeros retos de su gobierno. Luego se examina el eje de la política pública centrada en la Seguridad Democrática y los temas centrales que han atravesado la agenda política gubernamental (reforma política, referendo y reelección), así como la valoración de los resultados de las elecciones regionales y del referendo, con los efectos políticos derivados. Finalmente, una breve conclusión donde se plantea la idea central del escrito: el régimen político colombiano se desplaza hacia lo que podría denominarse una «presidencia imperial».*

**E**l contexto de la sociedad colombiana al inicio del actual gobierno estuvo marcado por los siguientes elementos, que condicionaron su actuación inicial:

1) La ruptura del proceso de conversaciones entre el Gobierno y la guerrilla, y la entrada en una guerra de desgaste, expresada en el recurso al sabotaje y al terrorismo, lo cual progresivamente debilitará el mito de la victoria militar rápida sobre la guerrilla. Pero igualmente una posición ambigua de los colombianos: pasan con facilidad de la ilusión de la paz a la ilusión de la guerra.

---

**Alejo Vargas Velásquez:** profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia; director del Departamento de Ciencia Política; autor de numerosos libros y de múltiples artículos para revistas nacionales e internacionales; columnista de diarios nacionales y regionales.

**Palabras clave:** sistema político, Gobierno, procesos políticos, Colombia.

---

2) Una creciente pérdida de credibilidad de la política y los políticos frente a la sociedad, expresada en la percepción sobre la inutilidad del Congreso y otros cuerpos plurales de representación política y lo que éstos significan, y a la vez, una profunda desconfianza en los partidos políticos.

3) Una economía en crisis que no parecía encontrar el camino para salir del ciclo recesivo y retomar una dinámica de crecimiento sostenido.

4) Una situación social muy negativa y realmente dramática para muchos compatriotas; se señaló que la sociedad colombiana retrocedió 15 años en cuanto a indicadores sociales se refiere.

5) Un contexto internacional caracterizado por la creciente globalización y la unipolaridad, con un único polo hegemónico en lo político y militar, Estados Unidos, con una nueva agenda global en la cual la denominada lucha contra el terrorismo ocupa el primer lugar y una región andina se encuentra en ebullición por su inestabilidad social, política y económica.

6) Un creciente autoritarismo interiorizado en importantes sectores de la sociedad, que crea un entorno favorable a proyectos político-militares de tipo contrainsurgentes en el ámbito local, regional o nacional, y que alimenta comportamientos excluyentes y de tendencia antidemocrática.

Lo anterior permite entender cómo un candidato típico *outsider* sin mayores posibilidades de triunfo inicialmente se logra posicionar y termina ganado en la primera vuelta de la elección presidencial.

El arrollador avance en las encuestas de intención de voto, junto con la tradicional debilidad partidista colombiana y al «transfuguismo crónico» que caracteriza a buena parte de los dirigentes políticos, hace que rápidamente el candidato virtual ganador logre alinear a la mayoría de los congresistas, y pueda disponer en este primer período de su gobierno de un Congreso altamente subordinado, en parte por la «amenaza implícita» de revocatoria que se planteó en los 100 puntos del Programa de Campaña. Un embate similar igualmente se dio hacia la Defensoría del Pueblo, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura.

El gobierno de Álvaro Uribe comenzó planteando la necesidad de una reforma constitucional para hacer viable la posibilidad de gobernar, especialmente en el campo del orden público interno, y para ello propuso cambios en lo atinente al

Estado de excepción, pero también se planteó como compromiso de campaña eliminar el Consejo Superior de la Judicatura, la posibilidad de pasar a un Congreso unicameral con mayor participación ciudadana entre debate y debate de cualquier ley, y analizar la viabilidad de un nuevo ordenamiento territorial, todo lo cual conformaba una reforma de fondo a la actual Constitución, o eventualmente una nueva.

### ***Los retos iniciales del actual gobierno***

La administración iniciada en agosto de 2002 tenía frente a sí una serie de desafíos, entre los que sobresalen los siguientes:

1) Avanzar en la superación de la guerra interna y sus efectos, lo cual conlleva combinar adecuadamente el fortalecimiento institucional, una clara voluntad reformista, fortalecer la fuerza pública, especialmente en su legitimidad, y una propuesta realista y creíble de negociación. La superación del conflicto armado interno es una tarea urgente a resolver en los próximos años, para lo cual la negociación es un medio, el más recomendable por ser el menos costoso y el más racional disponible, pero solo un medio.

***La política  
pública  
de seguridad  
y defensa  
en un Estado  
democrático  
es estratégica***

Igualmente incidirá en esa dirección la dinámica en el campo militar, es decir, lo que suceda en la confrontación armada y cómo el Estado sea capaz de mostrar en los hechos un real poder de disuasión, acompañada de legitimidad.

2) Adelantar la reforma política, cuya justificación es el fortalecimiento institucional del Estado y en esa medida potenciarle su legitimidad. Al no ser el actual sistema de representación político-electoral del todo creíble, importantes sectores de la sociedad se consideran como no representados, o por lo menos insuficientemente.

3) Desarrollar una política externa creíble, en un contexto internacional crítico del terrorismo. Este ha sido uno de los frentes más delicados para el Gobierno, por cuanto en los temas relevantes de la agenda global, Colombia está en la mira de la comunidad internacional: tiene un conflicto interno armado en el cual actúan tres organizaciones irregulares que han sido catalogadas por EEUU como terroristas, con crecientes prácticas de este tipo, que afectan a la población civil no combatiente; hay una crisis humanitaria muy grave, con violacio-

nes masivas a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; el funcionamiento mismo de la democracia cada vez se ve más alterado por el conflicto interno armado y en esa medida su propia supervivencia es un motivo de preocupación mundial; la presencia en territorio colombiano de la mayor área en cultivos de coca y el que, según estimaciones confiables, cerca del 85% de la cocaína producida a escala planetaria se origine en Colombia, coloca el problema del narcotráfico, una de las prioridades de la agenda global, como un eje adicional de preocupación internacional.

Inicialmente el presidente Uribe ha planteado una posición de «halcón» en EEUU y Europa, es decir, solicitar cooperación para enfrentar militarmente el conflicto armado y sus secuelas, dejando la actitud de «paloma» para una eventual intervención de las Naciones Unidas como mediador.

4) Una política económica que brinde un mensaje claro de estabilidad, junto con una política social que tenga como ejes centrales combatir la pobreza y la generación de empleo.

5) Una defensa y consolidación de la democracia colombiana que va más allá de la realización periódica de elecciones, y que implica garantizar el respeto por los derechos humanos de todos los miembros de la sociedad. Es fundamental garantizar las libertades públicas, no solo en lo nacional, sino sobre todo en los espacios regionales y locales, y permitir que los diversos actores sociales y políticos se manifiesten, opinen y critiquen las estrategias desarrolladas por el Gobierno en sus diversos campos de acción. Hay que cuidarse de la tendencia al unanimismo que propicia con frecuencia comportamientos antidemocráticos.

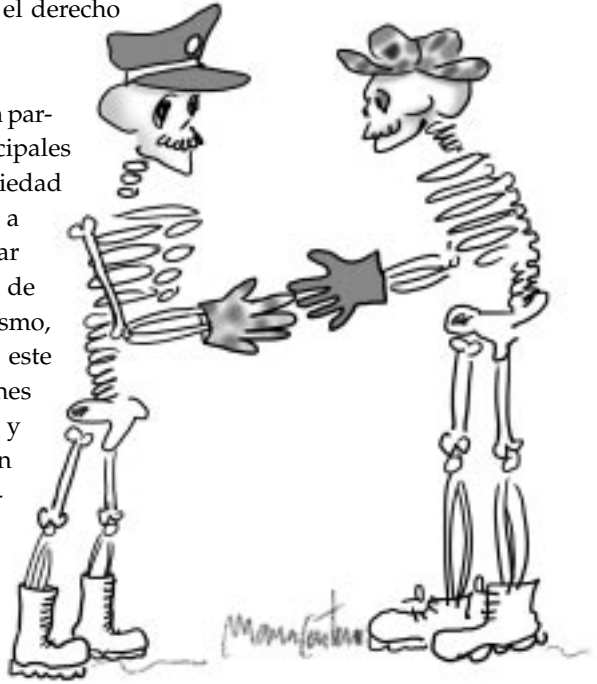
### ***La Seguridad Democrática: el énfasis del gobierno de Uribe***

La política pública de seguridad y defensa en un Estado democrático es estratégica, porque se ocupa de la seguridad de las instituciones estatales y de la de sus ciudadanos, es decir, de la protección frente a amenazas y riesgos que pongan en peligro su vida o su desarrollo personal y social. Entonces, el que un gobierno formule una política de seguridad democrática no debe ser motivo de discusión, lo que sí es objeto de controversia en una democracia, es su contenido y los procedimientos.

En una democracia el marco de la seguridad democrática no puede ser otro que el de la Constitución Nacional, el de la ley y el de los tratados internaciona-

les sobre los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Toda política de seguridad y defensa parte de una definición sobre las principales amenazas y riesgos que tiene la sociedad en un momento determinado, y es a éstas a las que la política busca dar respuesta. La política del gobierno de Uribe señala estas amenazas: terrorismo, narcotráfico, finanzas producto de este negocio, tráfico de armas, municiones y explosivos, secuestro, extorsión y homicidio. Allí hay una confusión entre amenazas y efectos de las mismas. Realmente, los peligros son cuatro: terrorismo, narcotráfico, delincuencia y potenciales amenazas externas; los demás son sus efectos. Aunque haya un interés en darle relevancia a las consecuencias y en esa medida ubicarlas como prioritarias, esa mezcla puede restarle claridad, precisión y seriedad a la política.



La política se plantea cinco grandes objetivos: 1) consolidación estatal del territorio; 2) protección de la población; 3) eliminación del comercio de drogas ilícitas; 4) protección de fronteras; 5) eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

En cuanto al procedimiento, podemos anotar que en las democracias contemporáneas, incluidas las de la región, viene consolidándose un procedimiento democrático que involucra a la sociedad civil y a los diversos sectores políticos en la definición de las amenazas y los riesgos, así como en la adopción de las respuestas en términos de estrategias de política. Esto ha llevado a la reciente tendencia a formular «libros blancos» de la defensa que recogen estos ejercicios participativos; la defensa de la democracia se da en la medida en que los ciudadanos se sientan vinculados realmente a la misma y a sus políticas, y en esa medida las apoyen no solo simbólicamente.

Es una apuesta difícil de creer; plantear metas poco reales (acabar con los cultivos ilícitos, derrotar militarmente a las guerrillas) puede restarle credibilidad

***El lunar más grande  
es la carencia  
de una propuesta  
seria y pública  
de negociación con  
las organizaciones  
guerrilleras***

al documento; aquéllas serían percibidas como contradictorias con la seriedad de una política, pese a reflejar la voluntad del Gobierno. Ya en el pasado se fijaron metas similares y fueron contraproducentes en la credibilidad de la acción del Estado.

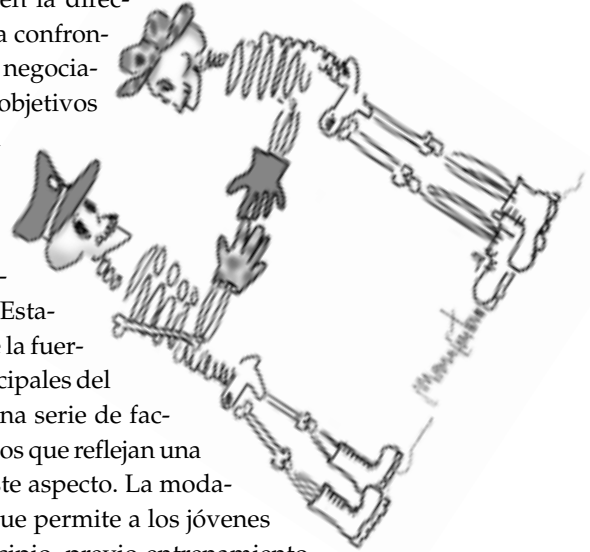
Sobre el apoyo y el compromiso ciudadano, debemos anotar: es indudable que las personas tienen algunos deberes en materia de seguridad y defensa, pero es necesario puntualizar que en el Estado de Derecho el principio de legalidad establece que los deberes de los particulares han de estar previamente definidos con precisión por la ley y no se pueden dejar en un nivel de generalidad. Esto produce muchas incertidumbres y preocupaciones.

El actual gobierno colocó el énfasis en lo relativo al conflicto armado interno en la política de Seguridad Democrática, buscando aumentar la capacidad coactiva del Estado, el control territorial, mejorar los niveles de seguridad de los ciudadanos y tratando de golpear las fuentes más importantes de financiación de los grupos armados irregulares, como mecanismo para forzarlos hacia un proceso de negociación serio y de corto plazo, y cambiando el discurso en el sentido de considerar que no existe un conflicto interno armado, sino la presencia de «grupos terroristas» que atacan a la sociedad y el Estado, situándose así en la corriente internacional de guerra contra el terrorismo, iniciada después del 11 de septiembre de 2001. Pero ha sido persistente en proponerle a la ONU y otros actores internacionales un papel de facilitación, que a través de sus buenos oficios, ayude a diseñar las bases de un nuevo y creíble proceso de negociación.

La guerrilla por su parte, ha acusado el cambio de la política estatal y ha respondido con un repliegue, dentro de una política de conservación de fuerzas, eludiendo la confrontación con las Fuerzas Armadas y acudiendo a acciones de sabotaje, terrorismo y hostigamientos esporádicos. Pareciera claro que su directriz actual no es intentar hacer operaciones militares de gran envergadura, en la medida en que la nueva estrategia de las FFAA ha mostrado ser eficaz para responder a estos intentos. Esto no significa que las fuerzas guerrilleras estén cerca de su derrota estratégica, por el contrario, todos los indicios muestran que se encuentran relativamente intactas, acusando, por supuesto, los golpes que ha venido dándoles el Estado. Recordemos que se trata de un conflicto político y militar, y es esto lo que explica que el Gobierno le haya pedido a diversos actores internacionales sus buenos oficios; ningún Estado lo haría si se

tratara solamente de un grupo de delincuentes comunes. Si bien Gobierno y guerrilla en lo discursivo han planteado una política de exclusión y descalificación mutua, hay que entenderla como parte de sus estrategias de guerra, a la cual parecen darle por el momento la mayor prioridad. Pero no debemos descartar que a mediano plazo se produzcan pequeños y a veces imperceptibles cambios que indiquen movimientos en la dirección de la solución más racional a esta confrontación armada interna: la superación negociada a través de un proceso serio, con objetivos claros y que tenga como finalidad la conclusión del enfrentamiento.

En términos de resultados en este campo, de la paz y de la guerra, se destaca la política de fortalecimiento del Estado y aumentar su presencia a través de la fuerza pública en todas las cabeceras municipales del país; igualmente la disminución de una serie de factores de inseguridad para los ciudadanos que reflejan una mejora, por lo menos transitoria en este aspecto. La modalidad de servicio militar obligatorio que permite a los jóvenes prestarlo permaneciendo en su municipio, previo entrenamiento –los soldados de mi pueblo o soldados campesinos–, parece interesante, pero hay que prestarle atención a las alertas que previenen sobre el riesgo de que este programa pueda ser usado para legalizar a miembros pertenecientes a grupos de paramilitares. Por el contrario, las redes de cooperantes no parecen adecuadas, porque la cooperación ciudadana con las autoridades se deriva de la legitimidad y no requiere ningún tipo de «red» que se presta para abusos; de hecho, es probable que las «redadas masivas» que están tan a la moda, en buena medida se asocian a estas informaciones poco filtradas. El lunar más grande es sin lugar a dudas la carencia de una propuesta seria y pública de negociación con las organizaciones guerrilleras, a pesar de que hay que reconocer a Uribe la persistencia de formularle llamados al Ejército de Liberación Nacional –por ahora se está a la expectativa de si finalmente se concretan con la participación de México.



### ***Los temas políticos centrales en la primera mitad de gestión gubernamental***

**La reforma política, ¿un intento de autonomización del Congreso?** El proyecto de origen parlamentario de reforma política hay que leerlo como un intento del



Congreso de mostrar capacidad de autorreforma. Por ello, a pesar del esfuerzo gubernamental por «hundirlo» en varios momentos, fracasó y finalmente sólo logró que no se diera la duplicidad con los temas del referendo.

La reforma política, a pesar de estar lejos de la deseable, es un pequeño avance en la línea de organizar la forma de hacer política, que en última instancia debe ser uno de los objetivos sustanciales de todo intento de este tipo; la lista única por partido, el umbral, la cifra repartidora, el voto preferente (que más allá de las críticas de algunos sectores se puede considerar como una solución intermedia entre la dispersión total anterior y un sistema cerrado de listas únicas), pero además es una muestra, a pesar del escepticismo de los sectores que no gustan mucho de los organismos de representación plural como el Congreso, de que sí es posible sacar adelante reformas que de una u otra manera afectan a esta institución.

**Un referendo poco sustancioso, pero peligroso para los asalariados.** Desde sus inicios, la propuesta de referendo empezó a ser «negociada» con los parlamentarios, y se le fueron desmontando medidas políticas como la revocatoria del Congreso y el cambio a una asamblea unicameral.

Seguramente, para algunos era la solución a todos los males, para otros un calmante de graves dolencias, y para muchos inocuo, sólo para cumplirle al Fondo Monetario Internacional. El Gobierno promocionó la consulta con un eslogan sin duda taquillero: la forma de «luchar contra la corrupción y la politiquería». El país se polarizó entre quienes lo apoyaron a ultranza y aquellos que consideraron la vía de la abstención como la mejor opción para derrotarlo. Sus defensores alegaron que es el mejor ejercicio participativo propuesto a los colombianos en mucho tiempo y por consiguiente había que votar; los promotores de la abstención consideraron que la participación real es un ejercicio voluntario y en esa medida no hacerlo era una opción legítima; plantearon que se trataba de una abstención activa en contra de la consulta y no simplemente reflejo del desinterés o la despreocupación.

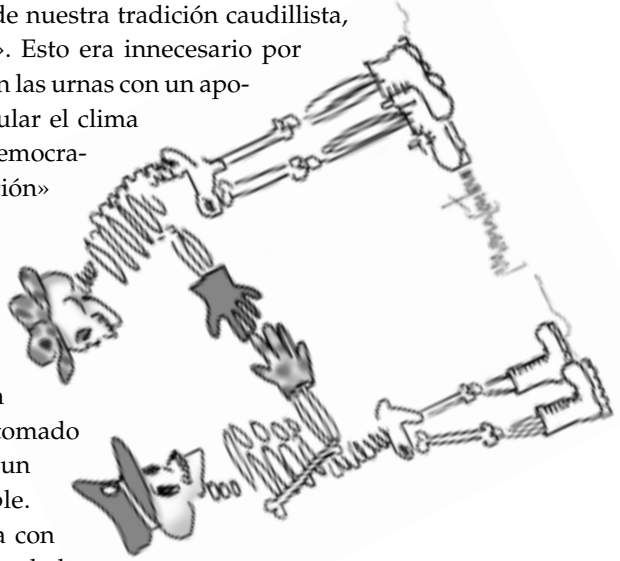
Los sectores sindicales en su conjunto, que formaron parte del frente contra el referendo, consideraron que atentaba contra los intereses de los asalariados, con el congelamiento de los aumentos salariales y de las pensiones por dos años, siendo esto violatorio no solo de la idea misma del Estado social de derecho, sino de convenios internacionales con los cuales el Estado colombiano se ha comprometido. Es decir, se trataba de cumplirle mansamente la tarea que le impuso el FMI.

Las reformas políticas que planteaba el referendo ya habían sido en buena medida adoptadas por el Congreso a través de la «reforma política» que acababa de aprobarse. Las demás pueden ejecutarse por el mecanismo regular para reformar la Constitución.

El referendo fue planteado por sus defensores como un plebiscito de apoyo al presidente Uribe a quien, dentro de nuestra tradición caudillista, lo consideran como el «salvador». Esto era innecesario por cuanto el actual presidente contó en las urnas con un apoyo claro y, por el contrario, estimular el clima unanímista es perjudicial para la democracia ya que podría ser una «tentación» para decisiones autoritarias.

### **Reelección: ¿por qué y para cuándo?**

Hay temas recurrentes en el debate nacional, uno de ellos es el de la posibilidad de la reelección presidencial inmediata, que es retomado cada vez que un presidente está en un ciclo de opinión pública favorable. Ahora de nuevo se coloca el tema con más fuerza que en el pasado, estimulado por la imagen que tiene Uribe habiendo ya transcurrido positivamente la primera vuelta constitucional. Sin embargo, es necesario hacer las siguientes consideraciones:



1) En una sociedad los cambios constitucionales no pueden hacerse al ritmo de la coyuntura, ni responder a emociones momentáneas; se necesita inicialmente dar argumentos convincentes acerca de por qué debemos abandonar la tradición de la no reelección. Si se requiere una reforma constitucional que permita la reelección por una sola vez, o si por el contrario lo que amerita es una modificación del período de mandato porque el actual es muy corto y no les permite adelantar una gestión adecuada, pues ese tipo de análisis y de debate se debe hacer, pero con el tiempo y el ambiente necesarios para llegar a la mejor solución. Solo a partir de argumentos sólidos podemos definir qué alternativa es la más conveniente. Adicionalmente, una medida de este tipo requeriría una serie de salvaguardas institucionales para impedir que esto se vuelva un factor de corrupción y clientelismo y el gasto público termine para financiar la reelección del mandatario de turno.

2) Si hay algo que muestra la fortaleza y madurez de una democracia es su estabilidad institucional: éste es uno de los indicadores de desarrollo en una sociedad, pero, justamente por ello no se pueden estar cambiando las instituciones al ritmo de las calenturas momentáneas, ni para que las mismas se acomoden al gusto de uno u otro sector político, o eventualmente de las veleidades de un gobernante.

3) Igualmente es importante tener en consideración una regla no escrita, que no obstante le da seriedad a los cambios democráticos: las modificaciones deben regir hacia el futuro, es decir, desde los próximos gobernantes, de manera que las reglas del juego estén claras para todos. Modificar el período de funcionarios que han sido escogidos electoralmente para otro no es saludable para la democracia. Un presidente demócrata debería ser el primero en no aceptar que se cambien las reglas del juego para beneficiarlo. Ojalá nuestra clase dirigente mostrara seriedad para los cambios institucionales y no cayera en un desbocado proceso de desinstitucionalización del país, pero seguramente sería demasiado pedir.

### ***Las elecciones regionales y el referendo***

En democracia las elecciones son una forma periódica de medir la aceptación de las propuestas partidistas y de analizar cómo se va modulando la relación de las fuerzas políticas; esto es más significativo en un régimen presidencialista en el cual la necesidad de contrapesos al poder presidencial es una salvaguarda de garantía para su buen funcionamiento.

La doble jornada electoral de octubre de 2003 deja una serie de consecuencias políticas y de nuevas realidades. El «fracaso» del referendo de Uribe (solo se aprobó una de las preguntas) produjo un hecho político: el Gobierno perdió esta consulta porque consideró equivocadamente que las encuestas de apoyo se podrían convertir en votos, lo que no sucedió. Ello permitió que el presidente viera con mayor realismo la política y decantara la idea de algunos sectores de opinión que estaba promocionando, según la cual existía un unanimismo alrededor suyo y de sus iniciativas. Para él ha sido útil recibir el mensaje de que si bien tiene legitimidad y apoyo, eso no es sinónimo de unanimismo. Pero también perdieron los empresarios que asumieron una posición incondicional alrededor de Uribe y consideraron que con una financiación generosa se lograría influir en la opinión. Los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión, igualmente fueron perdedores al contribuir a una sobresaturación del tema en la opinión nacional.

Sin embargo el resultado del referendo ha sido más cercano a un empate, como dirían en lenguaje deportivo, porque tanto los abstencionistas (que se pueden sentir ganadores) como el Gobierno, estuvieron en las proximidades del umbral, y nadie puede alegar una victoria contundente. Los ganadores reales han sido los electores, que a pesar de la avalancha propagandística actuaron de manera independiente. Ganó nuestra democracia, que mostró un panorama más variado, lejos del unanimismo que algunos quisieron dibujar al comienzo del actual gobierno, y de paso le envió un claro mensaje a los grupos insurgentes: es posible hacer política, incluso de izquierda, dentro de la legalidad y con opciones de triunfo.

***Las elecciones regionales reflejaron nuevas realidades políticas***

Las elecciones regionales, equivalentes a unas de «mitaca», reflejaron nuevas realidades políticas que debemos analizar. Podemos resaltar los siguientes elementos de cambio y continuidad:

1) Emerge un campo político de izquierda democrática, representada en lo fundamental en el recién creado PDI (Polo Democrático Independiente), pisando fuerte con apoyo electoral nacional, pero no deben hacer cuentas alegres con un electorado que es altamente volátil. Ahora bien, el PDI tiene la posibilidad de ser el germen de organización de este campo político de centroizquierda. Sin embargo, es útil que más a la izquierda continúen otras fuerzas, como la de la convergencia Alternativa Democrática, perteneciente a las expresiones políticas de la izquierda más clásica, más allá de si para efectos electorales hagan coaliciones; similar situación puede darse con movimientos regionales. Ahora tienen el reto de ser gobierno y demostrar que pueden hacerlo bien, transparentemente y acorde con sus prioridades sociales; su futuro político depende de su empeño.

2) Se debilita la presencia electoral del bipartidismo tradicional y se «depura» el Partido Liberal, que sin embargo sigue siendo la primera fuerza electoral nacional –seguida del Partido Conservador–, con un realineamiento de fuerzas cada vez más marcado a su interior entre socialdemócratas y neoliberales. La interrogante es cómo va a concluir esta tensión dentro del PL. Su supervivencia política depende de la capacidad de darse algún tipo de organización que vaya más allá de ser la coalición laxa de jefes regionales sin mayores identidades político-ideológicas, que parece ser su característica actual y con la cual ha sido parcialmente eficaz, electoralmente hablando.

3) Comienzan a consolidarse nacionalmente los partidos uribistas, hecho positivo para la política colombiana. El campo de la derecha igualmente tiene el imperativo de organizarse. Tienen razón quienes señalan que es necesario consolidar una especie de polo democrático de derecha, que podría conformarse con el uribismo y eventualmente con el PC. La necesidad de una derecha política democrática es fundamental, tan importante como una izquierda democrática fuerte. Las dos se requieren para conjurar y aislar a los extremos, y deslegitimar el uso de la violencia política, desde la derecha o desde la izquierda. El gran reto es ser capaces de tener reglas del juego claras para escoger una opción presidencial sin que se fragmente internamente.

4) En el mapa electoral se observa la coexistencia de «diversas» Colombias: la moderna, más independiente (con electorados atípicos que pueden votar el referendo el sábado y apoyar opciones progresistas el domingo como sucedió en Bogotá y Medellín –no es que los votantes se hayan vuelto de izquierda, sino que dan posibilidades de gobernar a opciones creíbles–); la tradicional, asociada al clientelismo y a la intimidación de los grupos armados; y una en transición hacia prácticas electorales modernas –hay que destacar la importancia simbólica del voto en blanco ante la falta de competitividad del sistema electoral en algunas regiones.

El gobierno de Uribe se «debilitó» internacionalmente, más que en lo nacional, aunque internamente también resultó averiada su imagen; como señalaron algunos, se mostró que Uribe es «derrotable» a pesar de su alta popularidad.

Otra enseñanza importante de las últimas elecciones es la existencia de un electorado mayoritario sin lealtades totales, con ninguna opción política, que no es de izquierda ni de derecha, y que estaría dispuesto a apoyar distintas propuestas dependiendo de la capacidad de las mismas de convencerlos y de los liderazgos que se sometían al escrutinio ciudadano. Y por supuesto sobrevivirá, pero cada vez de manera menos relevante, un sector del electorado influenciado por el clientelismo o por los actores armados.

### ***Una breve reflexión conclusiva***

Las tentaciones reeleccionistas, sumadas a otros proyectos de reforma constitucional y legal en marcha en el Congreso, parecen dar cuenta del deseo de configurar un nuevo tipo de régimen político. Se trataría de ir dibujando los trazos de un nuevo esquema presidencial caracterizado por un «presidencialismo imperial», en el cual se desdibuja la clásica división de poderes tan cara al discurs-

so democrático, subordinándose al Ejecutivo con el argumento de que es la mejor fórmula para terminar la guerra interna y disciplinar a la sociedad, pero que realmente está tratando de instaurar un tipo de democracia restringida que se prolongue en el tiempo, probablemente situándose en la tendencia de quienes consideran que el orden y la autoridad son recursos escasos en las sociedades en desarrollo y que el mantenerlos debe primar sobre cualquier otro criterio.

En la agenda colombiana parece colocarse un nuevo discurso democrático construido a partir de tres grandes ejes, funcionales entre sí:

1) La promoción del consensualismo entre las representaciones políticas fragmentadas para construir mayorías, influido por la intimidación simbólica con el discurso de la llamada «politiquería» que elimina la posibilidad de conformación de una oposición política real, indispensable para una democracia, y que ni siquiera concibe la oposición social. Esto es absolutamente contradictorio con la propia idea de democracia que se fundamenta en la coexistencia de lo diverso, lo diferente, y en esa medida sería un rechazo práctico al fundamentalismo unanímista, ya sea de raza, religión, ideas.

2) La satanización de los conflictos sociales, vistos como herencia de un viejo orden que supuestamente ya está superado; se considera toda forma de protesta social como algo anormal y patológico dentro de la sociedad consensual, donde según las elites dirigentes supuestamente viven los colombianos. Es la continuidad de la vieja tradición de los sectores dirigentes nacionales de considerar toda forma de protesta social como subversiva del orden, y por consiguiente hay que criminalizarla. Hoy en día, además, se busca vincularla como supuesto apoyo a la guerrilla o aun como una expresión terrorista.

3) Dentro de este nuevo proyecto, la participación, incluidas ofertas como la del referendo, juegan un papel importante, pero con una particular manera de entenderla: como un espacio para que las comunidades o sectores sociales expresen sus demandas a través de mecanismos despolitizados y desideologizados, y que obren como una especie de «desahogo social», sin importar que finalmente lo que se decida, por quienes tienen los recursos del poder, no tenga ninguna relación con lo planteado. Por lo menos les queda la tranquilidad de que «pudieron expresarse», como si el problema se resolviera con contarles a los demás sus penurias económicas y sociales. La participación no es concebida como mecanismo para incidir en la toma de decisiones, menos aún en las fundamentales; la sociedad colombiana sigue siendo considerada como menor de edad, incapaz de pronunciarse, y quienes deben decidir por ella son las elites ilustradas.

# ***Recesión y recuperación de la economía colombiana***

*El artículo analiza los factores que propiciaron la crisis económica colombiana de los últimos años, y los que contribuyeron a superarla. Incidieron las expectativas creadas por el fracaso de las conversaciones de paz con las FARC y su política de intimidación hacia la población. La reacción visceral de ésta fue elegir un presidente de la derecha que ha podido recuperar algo de la seguridad perdida, y con ello se ha desatado la inversión privada. Condiciones externas propicias se han combinado con las internas para generar un crecimiento moderado y bastante equilibrado. A la vez, el balance fiscal es negativo y puede poner en riesgo el crecimiento de la economía, en un entorno internacional de altas tasas de interés.*

**Salomón Kalmanovitz**

## ***Introducción***

**E**l crecimiento económico de Colombia se deterioró seriamente a finales de los años 90. Los hallazgos de petróleo al principio de esa década, una masiva entrada de capitales que junto a los anteriores revaluaron la tasa de cambio, y un gasto público desbordado terminaron por crear una serie de profundos dese-

---

**Salomón Kalmanovitz:** economista colombiano; codirector de la Junta Directiva del Banco de la República, Colombia.

**Palabras clave:** política económica, entorno político, situación y perspectivas económicas, Colombia.

**Nota:** Las opiniones aquí expresadas son del autor y no comprometen a la institución en la que labora.

---

quilibrios macroeconómicos que se manifestaron al comienzo como burbujas especulativas en los mercados de finca raíz y accionarios. La crisis internacional desatada por la moratoria rusa de agosto de 1998 encontró al país muy vulnerable en sus cuentas fiscales y con un sector privado endeudado externa e internamente en grandes magnitudes, por lo cual la suspensión súbita del financiamiento externo indujo una contracción del PIB del 4,3% en 1999.

La crisis hizo necesario que el Gobierno entrara en un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para recuperar la confianza de los mercados internacionales, lo que permitió encontrar un nuevo financiamiento para el ente público, mientras el sector privado se ajustaba muy dolorosamente. El acuerdo contribuyó a que el Estado continuara con un gasto relativamente expansivo, y a que el endeudamiento aumentara vertiginosamente hasta 2003.

En este artículo se analiza, primero, el crecimiento económico de Colombia entre 1998 y 2004; sigue con una mirada a la tasa de cambio y al comercio exterior del país; aborda el problema del déficit fiscal y del consecuente endeudamiento gubernamental; y concluye con las perspectivas de mediano plazo para el desarrollo económico colombiano.

### ***El crecimiento económico***

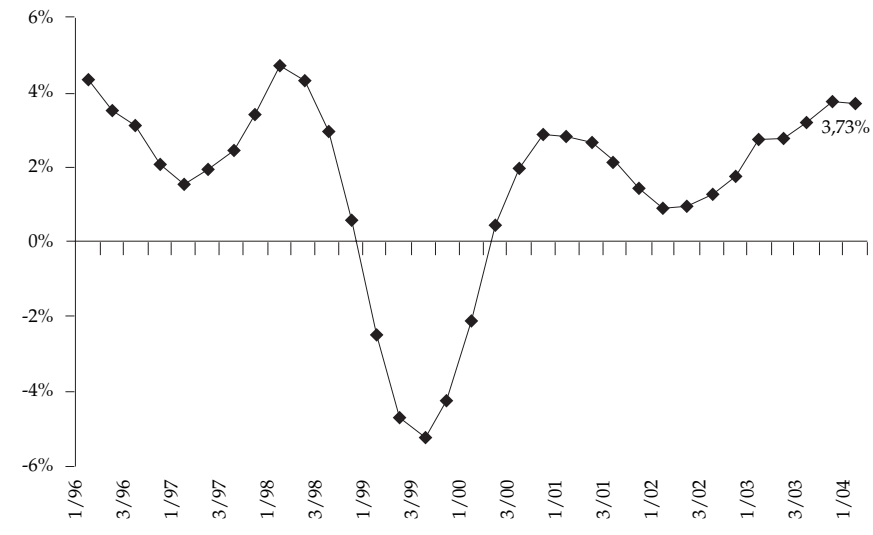
La economía colombiana tuvo una tasa de crecimiento de largo plazo del 5,5% anual durante el siglo xx. En los años 80, la tasa se redujo al 3,5% en promedio, pero evadió la década perdida que asoló a América Latina. Entre 1992 y 1997 la economía volvió a mostrar tasas de crecimiento promedio superiores al 5%, pero en 1998 se inició una crisis de una magnitud como no se sentía desde la Gran Depresión de los años 30. Posteriormente la recuperación fue lenta, en medio de una situación económica deteriorada que generó expectativas muy pesimistas. Al mismo tiempo, la política central de la administración de Andrés Pastrana, dirigida a la negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), dio lugar a una percepción magnificada del poder de la insurgencia, la cual aprovechó los diálogos de paz para hacer proselitismo armado y deteriorar aún más las expectativas de los agentes. Cerca de dos millones de personas abandonaron el país desde 1998, a la búsqueda de nuevos horizontes en Estados Unidos y España. En 2000 la economía creció 2,9%, apenas 1,4% en 2001, y 1,7% durante 2002.

### ***Los indicadores de confianza muestran la reacción del público frente a los programas de seguridad del presidente Uribe en el terreno económico***



El crecimiento económico muestra una aceleración muy clara desde el segundo semestre de 2001, cuando se obtuvo menos del 1% de crecimiento, hasta el cuarto trimestre de 2003, que se aproxima al 4%. El PIB colombiano se calcula incluyendo el rubro de cultivos ilícitos, los cuales han sido combatidos durante las dos últimas administraciones mediante la fumigación y el ataque a aeronaves que no cuentan con permisos para cruzar el espacio aéreo nacional. Si no se contabilizaran, el PIB estaría creciendo por encima del 4% anual.

Gráfico 1  
**Colombia. Crecimiento anual del PIB trimestral**

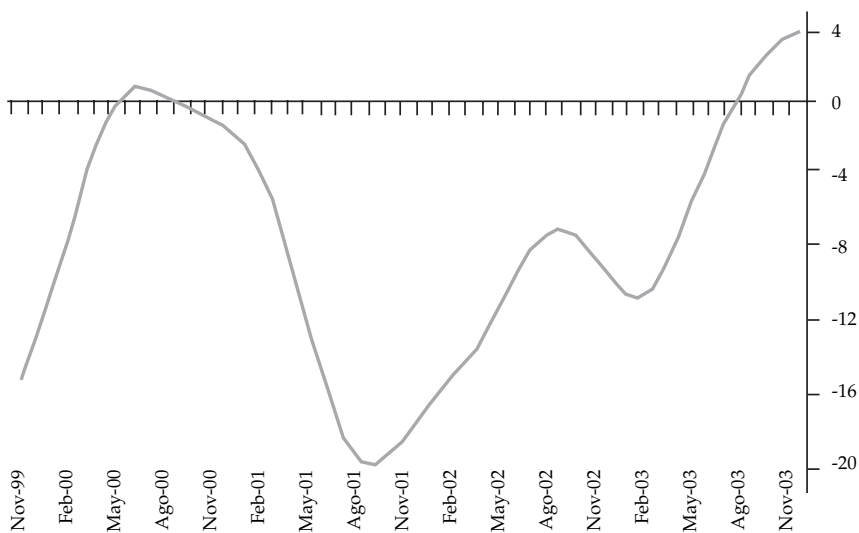


Mientras el gobierno de Pastrana negociaba con las FARC, se aprestaba también para la guerra. Washington le ofreció una ayuda de 2.200 millones de dólares a través del Plan Colombia, y se incrementaron también los esfuerzos nacionales para fortalecer las fuerzas policiales, el Ejército, la Armada y la Aviación. La desilusión del electorado con el proceso de paz favoreció la elección de un candidato como Álvaro Uribe Vélez, quien ofreció una plataforma de combate radical a la insurgencia, la recuperación de la seguridad y un retorno al crecimiento económico.

Las medidas tomadas por Uribe para ganar la confianza de la población estuvieron dirigidas a mostrar que el Estado podía ejercer soberanía efectiva sobre el territorio perdido frente a las FARC. Al poco tiempo de constituido el nuevo gobierno, se dio un publicitado control de la red primaria de carreteras que

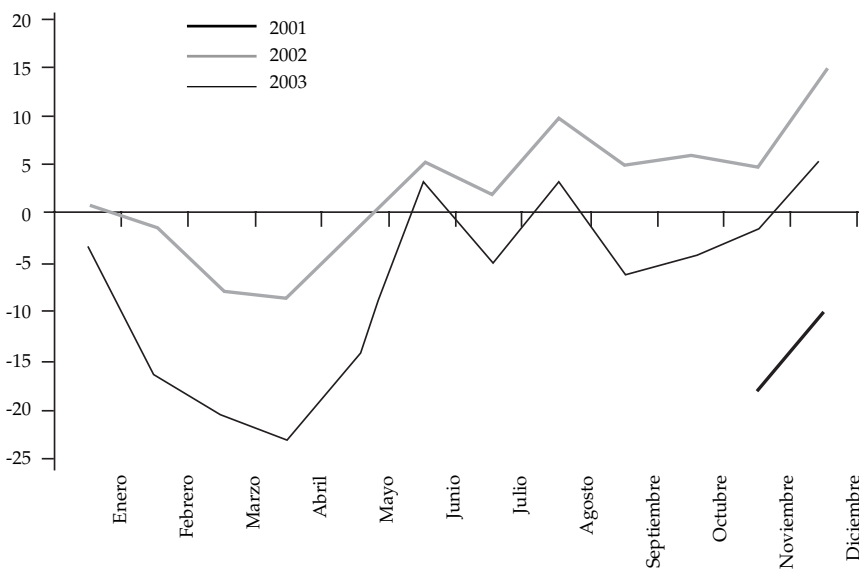
Gráfico 2 a y b

**Colombia. Indicador de confianza de la industria**



Fuente: Fedesarrollo y SGEE.

**Colombia. Índice de confianza del consumidor**



Fuente: Fedesarrollo.

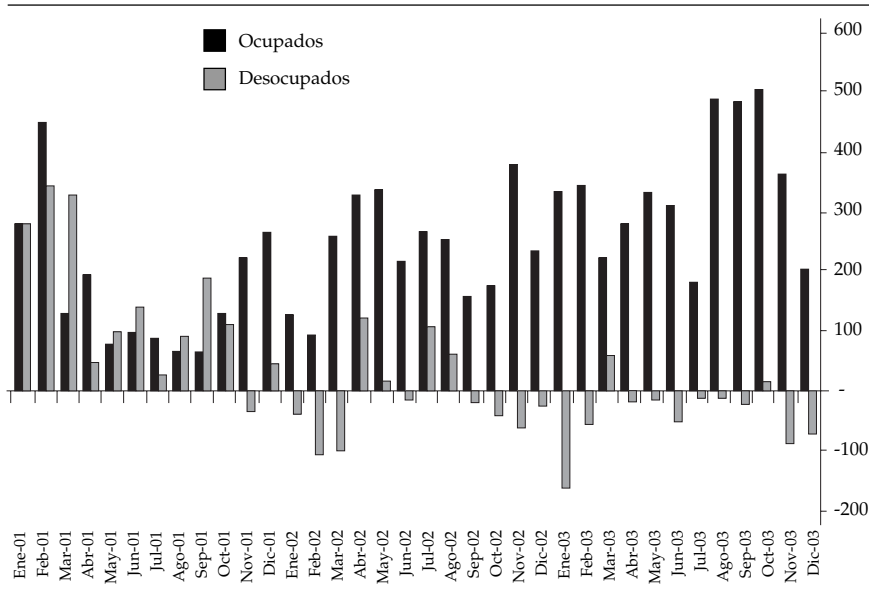
acabó con la llamada «pesca milagrosa», mediante la cual la guerrilla montaba retenes y detenía a los ocupantes de vehículos que indicaban cierto ingreso económico, para exigir rescate por ellos. Se dieron también ofensivas precisas del Ejército contra los frentes de las FARC que secuestraban a las personas más pudientes de los alrededores de Bogotá, y todos los municipios del país fueron adquiriendo estaciones de policía.

Las acciones en el campo de la seguridad dieron lugar a una mejora sustancial de las expectativas de empresarios y consumidores. Los éxitos militares del Gobierno y el repliegue táctico de la guerrilla despertaron a los empresarios, que aumentaron la inversión, al tiempo que mejoraban también las expectativas de los consumidores. La estabilidad del empleo y su posterior crecimiento indujeron un mayor gasto y el endeudamiento de los hogares.

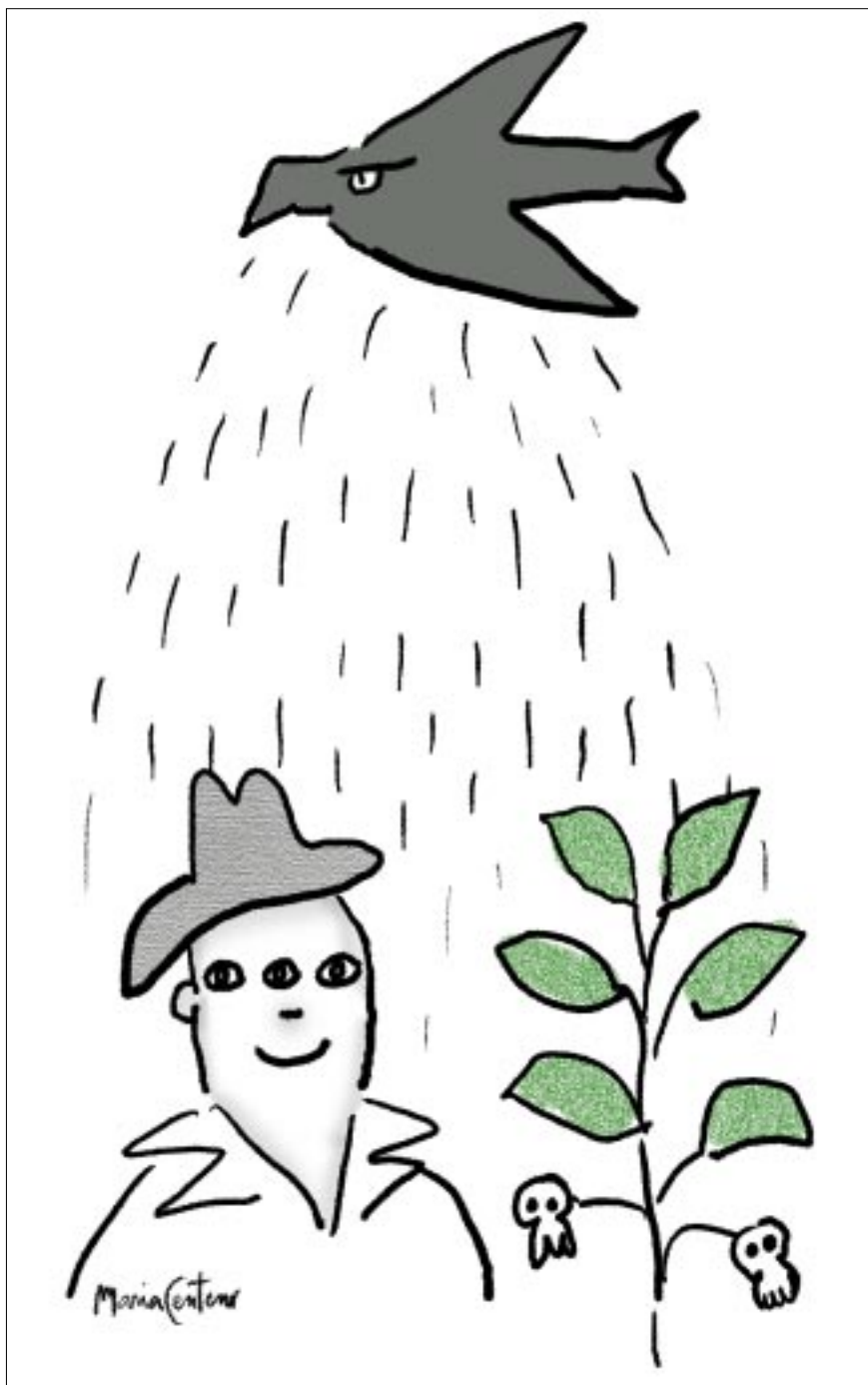
Los indicadores de confianza muestran muy claramente la reacción del público frente a los programas de seguridad del presidente Uribe en el terreno económico; programas que subyacen en la recuperación tanto de la inversión como del consumo.

Gráfico 3

**Colombia. Crecimiento anual del número de ocupados y desocupados para las 13 principales ciudades (en miles)**



Fuente: SGEE con base en cifras ENH - DANE.



La evolución del empleo y el subempleo puede analizarse observando el gráfico 3, donde se muestra la disminución del número de desempleados y el aumento simultáneo de empleados, sobre todo durante la segunda mitad de 2003.

***La profundización del mercado de capital es uno de los subproductos más importantes de haber reducido la inflación***

Los índices de desocupación, aunque descendentes, permanecen altos: 14,6% en el plano nacional y 16,7% en el urbano, alcanzándose niveles del 20% para el segundo de los índices durante 2000.

Una reforma laboral aprobada por la legislatura de 2003 recortó los sobresueldos de las jornadas dominicales y nocturnas, lo cual dio lugar a una reanimación del empleo en el sector comercial, aunque no ha sido suficiente para cambiar la tendencia general del desempleo. El mayor crecimiento de la economía en 2003 vino también acompañado de una creación de puestos de trabajo más dinámica que en años anteriores, lo que se reflejó en la reducción de la desocupación: en toda la economía, la tasa cedió en más de tres puntos porcentuales a lo largo del año, al pasar del 15,6% al 12,3%. Pareciera que un crecimiento moderado como el que ha caracterizado a la economía colombiana durante los dos últimos años ha sido insuficiente para reabsorber la fuerza de trabajo que fue despedida durante la crisis de 1998-1999.

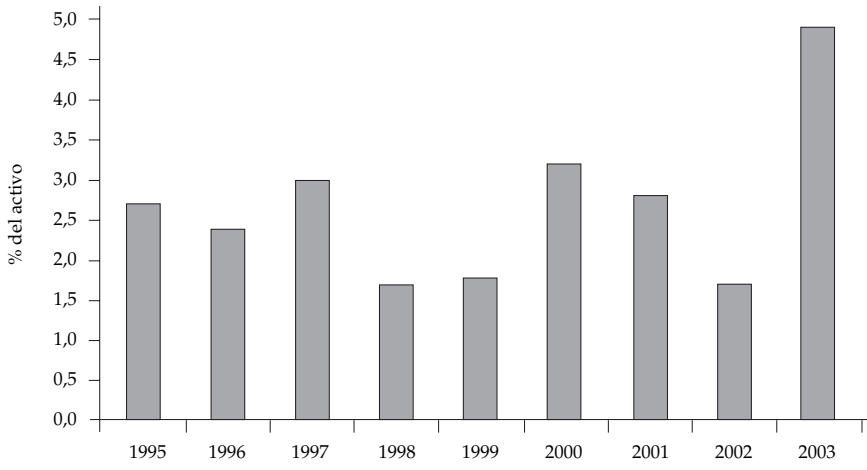
En 2003 la economía se caracterizó por la aceleración del crecimiento como resultado de un mayor dinamismo de la demanda interna y de la paulatina recuperación de la demanda externa. Tuvo lugar entonces una expansión importante de los sectores de bienes transables (industria, minería, agricultura de exportación) y no transables (construcción y servicios), a diferencia de los años 90, cuando hubo un fuerte crecimiento del sector no transable, una burbuja especulativa en relación con la construcción y un estancamiento del sector de transables. Durante 2003, Colombia registró una de las tasas de crecimiento más altas de América Latina -3,64% frente al 1,5% de la región-, y el PIB per cápita aumentó en 1,7 puntos porcentuales, después de más de cinco años de decrecimiento.

La recuperación interna, que debe atribuirse fundamentalmente al comportamiento del sector privado, fue en parte consecuencia de la continuación del ajuste fiscal y de la política monetaria de los últimos cinco años, que logró mantener bajas las tasas de interés por un periodo prolongado. Gracias a esos factores se evidenció un aumento importante de la inversión, que alcanzó el 16,2% como porcentaje del PIB; un nivel superior al promedio del 13% entre 1999 y

2002, pero aún inferior a los que evidenció en promedio en las últimas tres décadas (18,5%). Durante la legislatura de 2003, el Gobierno concedió incentivos tributarios a la inversión, descontando el 30% de la inversión ejecutada del impuesto a la renta. La expansión de este rubro es uno de los factores más alentadores de la actual recuperación del crecimiento, pues indica que las expectativas de los agentes son positivas y que estos altos índices podrían mantenerse en los próximos años.

Gráfico 4

## Colombia. Utilidades de las empresas



A diferencia del auge insostenible de la economía a principios de la década de los 90, el actual es más moderado y depende poco del crédito externo, mientras que el interno crece de manera pronunciada solamente en relación con el consumo. El financiamiento de la construcción surge del ahorro acumulado por los hogares –se dan combinaciones del 70% en pagos de contado, y crédito por solo el 30% del inmueble, mientras que en la década pasada fue al contrario– o de las remesas de los colombianos en el exterior, que han alcanzado cotas superiores a los 3.000 millones de dólares por año. Las empresas, a su vez, están empeñadas en reducir sus niveles de deuda (que alcanzaron su pico en 1999) y financian la mayor parte de la inversión con sus propias utilidades.

A diferencia también de la experiencia de la década pasada, cuando el déficit en cuenta corriente alcanzó casi un 8% del PIB en 1998, en 2004 hay un equili-

brio en la balanza de comercio, en tanto crecen a la par las importaciones y las exportaciones. Si bien el crecimiento económico no es espectacular, es claro que este auge es más sostenible en el tiempo, en la medida que no desajusta los presupuestos de las empresas ni de los hogares con niveles excesivos de endeudamiento, ni crea déficit protuberantes en las cuentas externas de la nación.

### ***El comercio exterior***

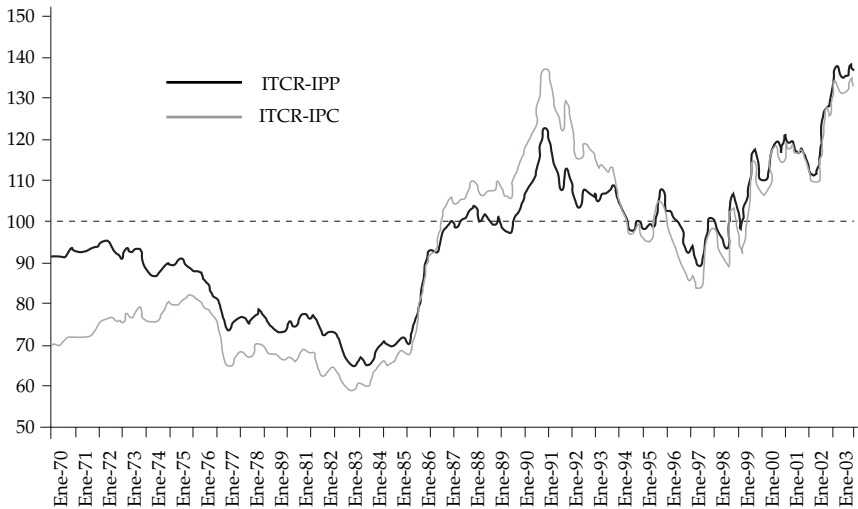
Uno de los factores que socavó el auge de los años 90 fue una intensa revaluación del peso causada por los hallazgos de petróleo en 1993, los que a su vez aparecieron como colateral para un significativo endeudamiento del sector privado, agravado a partir de 1996 con un creciente endeudamiento público para sortear la restricción presupuestal. Los ingresos petroleros y los provenientes del endeudamiento externo contribuyeron entonces a la mencionada revaluación del peso, lo que indujo a un creciente desbalance con el aumento de las importaciones y el estancamiento de las exportaciones no tradicionales.

En el gráfico 5 se muestra la evolución de largo plazo de la tasa de cambio real colombiana, medida a través de los índices de precios al productor (IPP) y al consumidor (IPC). Aunque la revaluación de los años 90 es de menor intensidad, por ejemplo, que la registrada entre 1975 y 1984, fue sin embargo muy fuerte y golpeó a los sectores productivos de bienes transables, tanto en la agricultura como en la industria. Algunos economistas caracterizaron este proceso como «enfermedad holandesa», puesto que aquí una nueva renta de exportación desplaza la producción que podía exportarse con una tasa de cambio más elevada o una producción de transables se ve amenazada cuando se revalúa la tasa de cambio.

Que el auge petrolero sirviera para garantizar un elevado nivel de endeudamiento, simplemente trajo al presente los futuros ingresos de petróleo que se percibían en el horizonte; no fue sencillamente producto de la apertura de capitales, como lo han afirmado algunos críticos de la política económica de los años 90. Por otra parte, no haber hecho una apertura comercial en esa coyuntura necesariamente hubiera revaluado todavía más la tasa de cambio real, ya que se habrían mantenido comprimidas las importaciones, y el banco central habría tenido que adquirir reservas a borbotones, con el consecuente impacto inflacionario. Como la tasa de cambio real es una división de precios internos por precios internacionales, la mayor inflación hubiera revaluado mucho más la tasa real del peso colombiano y agravado sus efectos sobre los productores de bienes transables.

Gráfico 5

**Colombia. Índice de tasa de cambio real.  
Ponderaciones móviles de comercio no tradicional (1994=100)<sup>1</sup>**



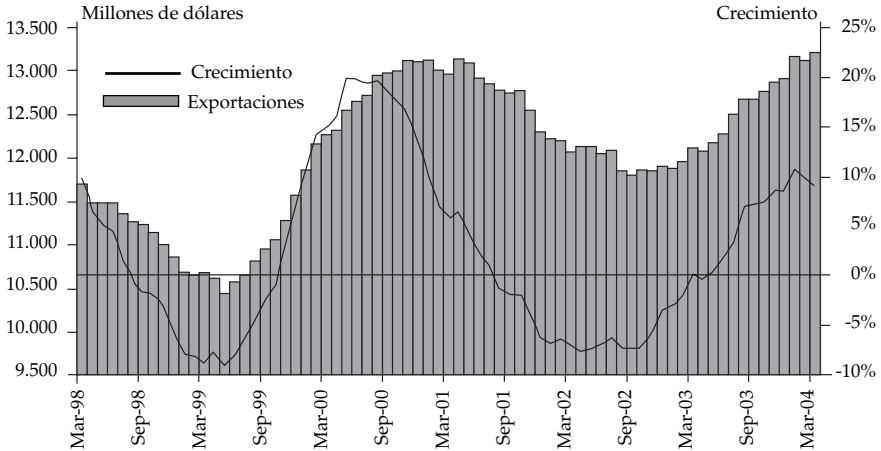
1. Antes de 1986 las ponderaciones son fijas y corresponden a dicho año.

A partir de 1998, la estampida de capitales hizo que la economía colombiana retornara a la dura realidad, y la tasa de cambio tuvo una fuerte devaluación real, magnificada por una reducción sustancial de la inflación interna. Sin embargo, las exportaciones no alcanzaron a recuperarse íntegramente, ya que la economía internacional comenzó a padecer de una recesión que se había iniciado en Asia en 1997 y había contagiado a América Latina en 1998 y 1999. Además, la economía de EEUU también comenzó a debilitarse en 2001. Las concesiones comerciales de ese país que acompañaron el Plan Colombia (por la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas, conocida bajo la sigla Apdea) dieron lugar a un incremento de las exportaciones de bienes manufacturados hacia el mercado estadounidense, pero la entrada libre de arancel termina en 2006 y por ello no han generado altos niveles de inversión. La discusión de un tratado bilateral de libre comercio con EEUU avanza durante 2004, y se espera que una vez obtenidas las concesiones arancelarias de manera permanente se desaten con mayor fuerza las inversiones detrás de un mayor nivel de exportaciones hacia ese país.



Gráfico 6

**Colombia. Exportaciones totales  
(últimos 12 meses)**



Fuente: DANE.

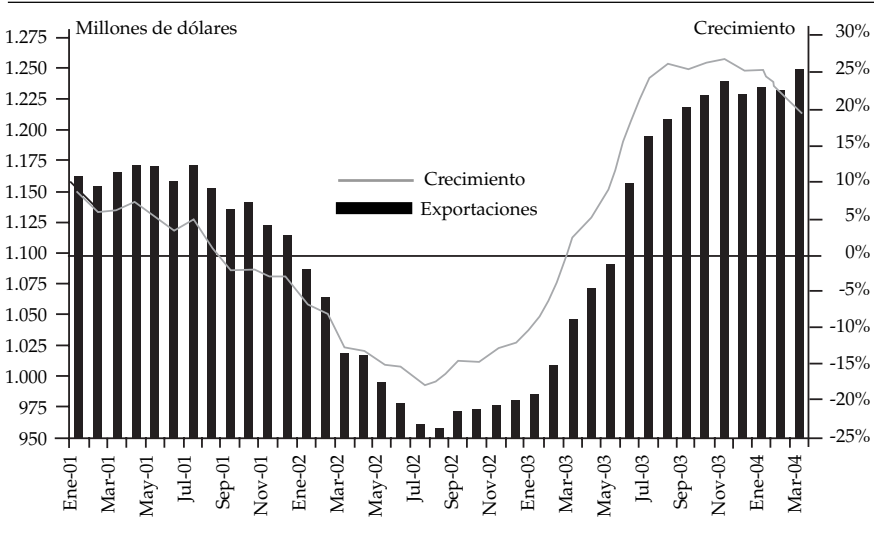
El gráfico 6 muestra precisamente una ampliación de las exportaciones totales que contribuyó al crecimiento del PIB colombiano en 2000, para luego dejar de hacerlo hasta la recuperación que sigue al auge estadounidense de 2003. Al mismo tiempo, las exportaciones a Venezuela sufren un colapso de cerca del 60% del nivel alcanzado en 2002 debido a la crisis política que vivió ese país en 2003, pero comienzan a recuperarse durante el primer trimestre de 2004, siendo uno de los elementos que pueden contribuir a acelerar el crecimiento de la economía colombiana durante este año. Otro aspecto que ha favorecido al comercio exterior colombiano está representado por una mejora sustancial en los términos de intercambio de las materias primas que exporta, particularmente petróleo, pero también carbón, ferromanganeso, café y oro, con lo cual se han incrementado los ingresos en divisas del país; asimismo se ha fortalecido el fisco con los ingresos derivados de las ventas de combustible.

**Las cuentas fiscales**

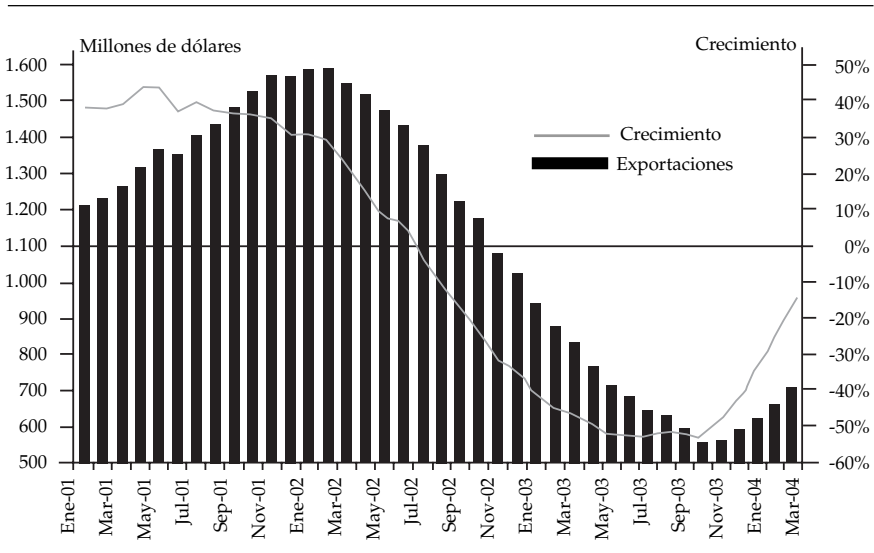
La situación de las finanzas públicas es más precaria que la del sector privado y más difícil de reparar por su carácter estructural. Como puede apreciarse en el gráfico 8, el gasto público se ha duplicado a partir de 1991, cuando se aprobó una nueva Constitución garantista que forzó al gobierno central a transferir

Gráfico 7 a y b

**Colombia. Exportaciones no tradicionales industriales a EEUU (últimos 12 meses)**



**Colombia. Exportaciones no tradicionales industriales a Venezuela (últimos 12 meses)**

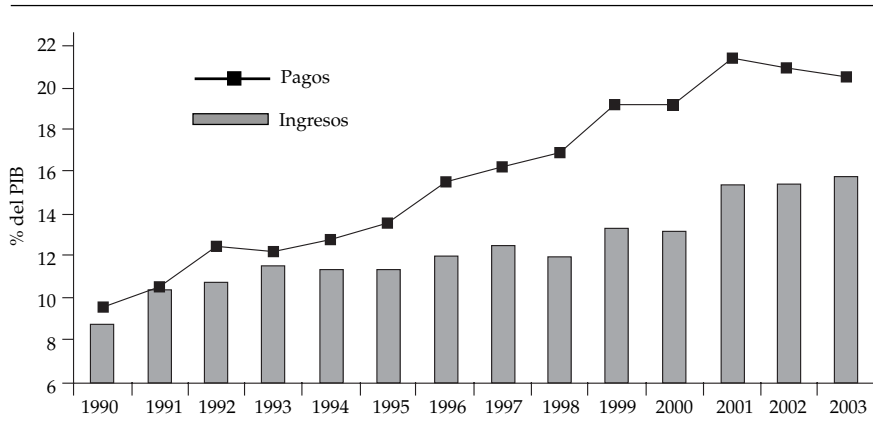


Fuente: DANE.

buena parte de sus recursos a las regiones y municipios del país, aumentó la cobertura de salud en la población, y exigió fondear las pensiones adeudadas a los empleados. Con la intensificación del conflicto interno, el gasto en seguridad aumentó del 2% en 1990 al 5% del PIB en 2003.

El aumento del gasto público estuvo acompañado también por un incremento de la tributación, pero muy inferior al necesario, por lo que se generó una brecha para el gobierno central de más del 5% del PIB. Los faltantes se han llenado con las utilidades de las empresas del Estado, en particular de Ecopetrol, y con un nivel creciente de deuda externa e interna que puede volver insolvente al Gobierno o a la economía toda, si se dan fuertes devaluaciones del peso colombiano o aumentan desproporcionadamente las tasas de interés internacionales.

Gráfico 8  
**Colombia. Ingresos y pagos del gobierno nacional central.**  
Operaciones efectivas de caja

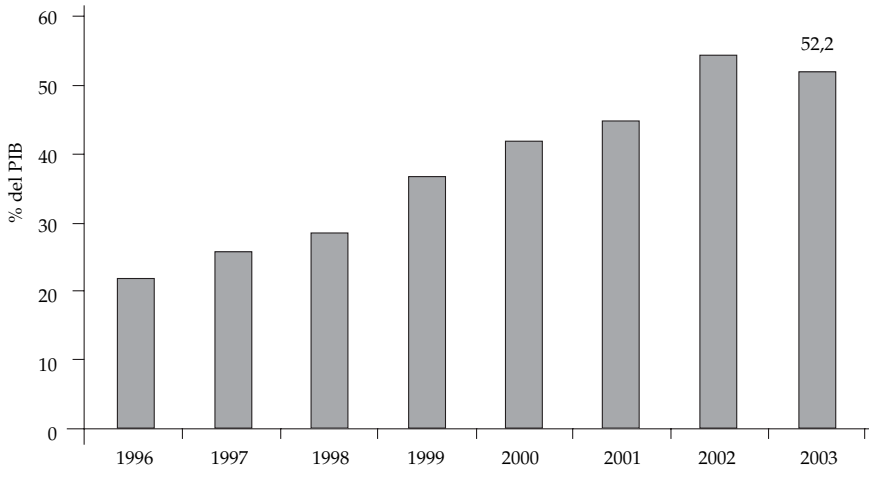


La deuda pública de Colombia se ha vuelto un problema no tanto por su valor absoluto sino por su acelerado crecimiento, como lo muestra el gráfico 9.

**Deuda del Gobierno en el PIB**

De un nivel muy confortable de endeudamiento de solo el 14% del PIB en 1996, el gobierno nacional pasa a deber el 53% en 2002 y se estabiliza en el 52,2% en 2003, lo que significó que se financiaba gasto corriente con deuda, cuando la sanidad fiscal informa que solo la inversión pública puede ser financiada de esa manera. Eso también revelaba que el Estado no estaba empeñado en redu-

Gráfico 9

**Colombia. Deuda del Gobierno en el PIB**

cir su desequilibrio, como lo haría produciendo un superávit primario que solo comenzó a generarse en 2003 y en un nivel del 1% del PIB. Nótese como desde el acuerdo con el FMI el endeudamiento aumenta en más de 20 puntos del PIB. La deuda externa entretanto alcanza el 25,4% del PIB en 2002 y se estabiliza en ese nivel para 2003, lo cual puede ser el inicio de una corrección tanto del déficit fiscal como de su financiamiento. En 2004 la situación de la deuda externa se ha aliviado por dos circunstancias: el PIB está creciendo con mayor rapidez, y el peso colombiano se ha revaluado frente al dólar, de tal modo que el numerador de la relación deuda / PIB se redujo, mientras que aumentó el denominador, lo que puede conducir a que a finales de este año la relación se deslice por debajo del 50%.

Nótese también que el endeudamiento interno crece más que el externo, pero hay unas diferencias importantes que es necesario resaltar: la mayor parte de la deuda interna de 1996 es obligatoria o convenida entre sectores del sector público consolidado, como el Instituto del Seguro Social o Ecopetrol, que deben invertir sus excedentes en títulos del Gobierno, mientras que la que se desarrolla de 2000 en adelante es adquirida por el público (fondos de pensiones, bancos e individuos), bajo condiciones de mercado. Ello se hizo posible porque a partir de 1999 la inflación desciende por debajo de los dos dígitos y el público confía en que esa reducción sea permanente, por lo cual compra títulos gubernamentales a tasa fija.

La profundización del mercado de capital es uno de los subproductos más importantes de haber reducido la inflación de niveles que se ubicaban en el 20% y 30% anual entre 1970 y 1998 al 5% - 6% que se obtiene en 2004. Se podría argumentar que la facilidad de contar con un dinámico mercado interno de deuda alejó al Gobierno de la necesidad de ajustar sus cuentas con mayor vigor, al mismo tiempo que lo resguardaba de caer en un mayor grado de dependencia de los acreedores externos. Lo cierto es que los planes de financiamiento gubernamentales para 2004 y 2005 se basan en la reducción del componente externo y el aumento del interno, lo cual de alguna manera resguarda al país, aunque

***Parte del problema  
 del bajo nivel  
 de ahorro interno  
 está asociada  
 al excesivo déficit  
 de las finanzas públicas***

no del todo, de los riesgos asociados a la volatilidad de los flujos internacionales de capital.

Otro elemento a tener en cuenta es que el desarrollo de un mercado de capital es un progreso notable para el país, pues su sector privado también puede contar con ese

ámbito para financiar su acumulación de capital, colocando bonos a plazos mucho más largos que los que concede el sector bancario. De esta manera, a la fecha muchas firmas privadas y semipúblicas están consiguiendo recursos a tres, cinco y siete años para financiar sus ampliaciones o para reducir sus deudas con los bancos. Una vez que el déficit fiscal vuelva a un terreno sostenible, requerirá de un menor financiamiento, y los recursos así liberados se podrán utilizar más para financiar la inversión del sector privado y menos para reparar los desequilibrios fiscales.

En 2003 el Congreso aprobó la ley del plan de desarrollo titulado «Hacia un Estado comunitario» del gobierno Uribe. Las bases del plan fueron, en su orden, las siguientes: 1) Brindar seguridad democrática que asegure la viabilidad de la democracia y la legitimidad del Estado; 2) Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica y de precios, garantizando la sostenibilidad de la deuda externa; 3) Construir equidad social, mejorando la distribución del ingreso y el crecimiento económico; 4) Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado.

La seguridad se había convertido en la carencia fundamental que sentía la ciudadanía colombiana, y por ello eligió a Uribe en la primera vuelta; el incremento de la seguridad que ha logrado el Gobierno mantiene en muy alto grado el apoyo ciudadano a la gestión del presidente. La recuperación del crecimiento económico y la reducción del desempleo también han jugado un papel en la popu-

laridad que mantiene, pero todavía son altos los niveles de desempleo y subempleo y el crecimiento no es lo suficientemente elevado para absorber toda la población sobrante. El déficit fiscal se ha encarado con medidas diversas que, si bien han estabilizado la deuda externa, no han logrado tampoco un rápido avance hacia la sanidad macroeconómica, por lo cual Colombia no ha logrado recuperar el grado de inversión que sostuvo hasta 1998 en la calificación de las agencias de riesgo.

Una reforma tributaria aprobada en 2003 incluyó una medida de aumentar un impuesto a las transacciones financieras –que quedó en 4/1.000 de cada intercambio que pase por el sistema financiero–, que fue poco afortunada, por cuanto constituye un incentivo a la desintermediación financiera, al aumento del uso de efectivo de manera significativa y a la evasión de otros tributos. Contradictoriamente a la anterior medida, y en contravía a la necesidad de aumentar los ingresos tributarios, el Congreso aprobó una descarga del 2% al impuesto al valor agregado (IVA) en los renglones que se castigan con una tasa del 16%, con tal de que se use dinero plástico en las transacciones, medida que obviamente favorece la intermediación financiera y el control gubernamental sobre la evasión del IVA por parte del comercio, pero que a la vez deja apreciar una falta de urgencia del Gobierno por aumentar sus tributos. El IVA se aumentó desde el inicio de 2003 y explica de alguna manera la mejora en el recaudo fiscal efectivo. También se rebajaron las cargas sobre vinos y licores, con lo cual el Gobierno logró formalizar una mayor parte del comercio de estos productos, que antes estuvieron controlados por el contrabando. Por último, la reforma permitió disminuir los impuestos que deben pagar las empresas en un 30% de lo que destinen a la inversión de capital, algo que no es estrictamente necesario para aumentar tal rubro, que debilita nuevamente al fisco, y que tampoco es equitativo.



### ***Perspectivas***

La reactivación de la demanda externa ocurrida en la segunda parte de 2003 fue consecuencia de un mayor crecimiento en EEUU y en otros países, que contrarrestó el impacto negativo de la situación de la economía venezolana, cuyo producto disminuyó en 9,5% en 2003. Como consecuencia de la contracción del vecino país, la caída de las ventas de productos no tradicionales a ese mercado fue superior al 38%, pero en el total de las exportaciones no tradicionales crecieron en 2%. El entorno externo se caracterizó además por un aumento generalizado de la demanda y de los precios de los productos básicos, lo que explicó un crecimiento de las ventas tradicionales superior al 7%, por un aumento del 28% en el valor en dólares de las remesas de colombianos residentes en el exterior, y por una disminución significativa de la prima de riesgo país, lo que originó un mayor atractivo para las inversiones de extranjeros en la región y en Colombia. En esto último influyó mucho la laxitud de la política monetaria de la Reserva Federal y el aumento del riesgo percibido para la economía norteamericana.

La evolución de las condiciones externas estuvo principalmente determinada por las políticas económicas expansivas de EEUU y la devaluación del dólar frente a otras monedas. El buen comportamiento de las exportaciones y los mayores flujos de transferencias y capitales condujeron, como en otros países emergentes, a una apreciación nominal del tipo de cambio cercana al 10% entre junio de 2003 y febrero de 2004. No obstante, la tasa de cambio real de Colombia aún se encuentra en un nivel históricamente alto como consecuencia de las devaluaciones de 1998 y la de finales de 2002 y comienzos de 2003. Como se pudo apreciar, el comercio con EEUU se ha intensificado, la economía de ese país comienza a expandirse con rapidez, y negocia con Colombia un tratado de libre comercio que podría institucionalizar de manera permanente la entrada sin arancel a ese país de un número importante de posiciones correspondientes a la industria de transformación (textiles, confecciones, marroquinería) y a nuevos productos agropecuarios (frutas y verduras, carne en canal, oleaginosas).

En un contexto externo relativamente favorable, y con la recuperación de la confianza de los agentes económicos, se comenzaron a ver los resultados de una política monetaria que tuvo un carácter contracíclico desde que se abandonó la banda cambiaria en septiembre de 1999 y se adoptó la libre flotación del peso. Las tasas de interés reales se mantuvieron en niveles históricamente bajos por un quinquenio, con lo cual se disminuyó el riesgo de no pago de los deudores y se liberaron recursos para la refinanciación de las deudas. En estas cir-

cunstances, se fue dando la recuperación del sector financiero y el lento restablecimiento de la confianza en la economía. Después de varios años de registrar tasas de crecimiento negativas, el crédito mostró un crecimiento real del 3,2% a finales de 2003. La recuperación del dinamismo de la cartera de consumo fue aún más pronunciada.

Al tiempo que el crecimiento de la economía se aceleraba, se presentó una disminución de la inflación con respecto a los niveles que alcanzó en 2002, al registrarse una variación del índice de precios al consumidor del 6,5% en 2003, frente al 7% del año anterior. Los rubros que más presionaron al alza fueron aquellos relacionados con sectores con precios controlados, como el de los combustibles, y los que experimentaron choques transitorios de oferta como los alimentos y los cobijados por la reforma del IVA de comienzos de 2003.

Las perspectivas para 2004 indican que se consolidará el crecimiento de la economía. Las últimas proyecciones del Gobierno señalan

que la tasa de crecimiento podría estar alrededor del 4% o incluso ser mayor. Se espera que los sectores transables continúen creciendo como consecuencia de los precios de los productos básicos, que continuarán en niveles altos, y de un crecimiento acelerado del PIB de nuestros socios comerciales, mientras que los no transables se beneficiarán del mayor dinamismo de la demanda interna, liderado por las altas tasas de inversión en la construcción y otros sectores. Para 2004, además, se espera que por primera vez en los últimos siete años el consumo privado registre tasas de crecimiento superiores al 3% en términos reales, situación que ya se refleja en la mayoría de las encuestas sobre el comportamiento de esta variable. Se espera también que el mayor crecimiento económico le continúe imprimiendo dinamismo a la creación de empleo y que pueda disminuirse nuevamente la tasa de desocupación. Asimismo, esta expansión de la economía sucederá en un contexto de menor inflación, puesto que se espera que la meta fijada para este año, nuevamente entre el 5% y el 6%, se cumpla sin mayores obstáculos.





A pesar de que las perspectivas económicas son positivas, no deben subestimarse los riesgos que enfrenta el país de cara al futuro. El principal de ellos es el de un cambio sustancial del entorno externo que podría revertir las tendencias actuales de los flujos de capital. Si eso llegase a ocurrir, aún hay aspectos débiles en la economía, sobre todo en la situación fiscal, que podrían significar grandes traumatismos por una reversión aguda y abrupta de esos flujos para Colombia.

El país se caracteriza por tener un grave problema estructural: su tasa de ahorro es muy baja, lo cual incrementa, aunque menos que en el pasado, su dependencia del financiamiento externo, volátil por naturaleza. Parte del problema del bajo nivel de ahorro interno está asociada al excesivo déficit de las finanzas públicas. Aunque la meta acordada con el Fondo Monetario Internacional se cumplió, al registrarse un déficit del 2,8% del PIB para el sector público consolidado durante 2003, las perspectivas de las finanzas públicas son aún preocupantes y será necesario consolidar un mayor ajuste fiscal durante 2004 y los próximos años para disminuir la vulnerabilidad externa de la economía.

Las circunstancias políticas no son las más propicias para tratar temas que no despiertan simpatía ni en la opinión pública ni en la clase política, como son los siguientes: primero, una restricción a un régimen pensional bastante amplio y del que se benefician también los congresistas que deciden sobre los mismos y los magistrados que le dan la revisión constitucional a las leyes; segundo, una reforma tributaria para reemplazar impuestos que fueron aprobados en el pasado sobre bases temporales y que expiran el año entrante; y, tercero, una restricción adicional de las transferencias a departamentos y municipios que siempre han sido defendidas vigorosamente por las fuerzas políticas regionales.

El interés del presidente en seguir impulsando su política de seguridad por cuatro años más a fin de derrotar la insurgencia y aprovechar su alto nivel de aprobación entre el público lo ha llevado a defender un cambio de la Constitución que permitiría la reelección inmediata del Ejecutivo, o sea un cambio profundo de las reglas del juego de sucesión presidencial que lo beneficiaría, lo cual tiende a dejar en un plano de menor urgencia la legislación económica requerida, y despierta además el interés de congresistas y magistrados en intercambiar sus votos por nuevos cambios en las reglas del juego que también les favorezcan. Eso no significa necesariamente que un proyecto de reforma constitucional no pueda aprobarse junto a las leyes requeridas para que el déficit fiscal sea conjurado, solo que disminuye la fuerza de la posición negociadora del Ejecutivo en este nuevo y más arriesgado juego político.

# ***Drogas, conflicto armado y seguridad global en Colombia***

*Colombia sigue siendo un escenario de la estrategia antinarcóticos como acciones de fuerza donde se origina la cadena ilegal. Se efectúa desde hace 10 años una descomunal fumigación de los cultivos de coca. Hay un proceso de acumulación de capital de origen ilegal entrelazado con la guerra interna, renovando características y dinámicas de los actores violentos. Mientras se busca golpear a los cultivos ilícitos con el Plan Colombia, emerge un sector ilegal premoderno insertado en la globalización ilegal.*

**Ricardo Vargas Meza**

## ***Contexto***

Colombia sigue siendo hoy en día el primer productor mundial de coca. En 2003 los cultivos abarcaban 113.850 hectáreas (65,6% del área andina) según números del Departamento de Estado<sup>1</sup> u 86.000 ha. (55,8% de la región) de acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (Unodc, por sus siglas en inglés)<sup>2</sup>. En cuanto a cultivos de amapola, las cifras son un

---

**Ricardo Vargas Meza:** sociólogo colombiano; investigador asociado del Instituto Transnacional - TNI, Ámsterdam; director de la Corporación Acción Andina Colombia; algunas de sus publicaciones: *Drogas, conflicto armado y desarrollo alternativo*, Acción Andina Colombia, 2003; *Fumigación y Conflicto*, Tercer Mundo / TNI / Acción Andina, 1999.

**Palabras clave:** droga y narcotráfico, guerra contra las drogas, conflicto interno, Estados Unidos, Colombia.

1. V. «CIA: Narcocultivos cayeron 21%», *El Tiempo*, 23/3/04.

2. «Coca Survey 2003», Viena, junio de 2004.

---

verdadero misterio dada la imposibilidad de detectarlos y medirlos mediante satélite o en el terreno, lo cual se traduce en un desconocimiento del verdadero potencial de producción de heroína. Las autoridades antinarcóticos creen que hay una superficie de 4.000 ha. aproximadamente, lo que significa un potencial de 50 toneladas de opio o 5 de heroína. Esta cifra contrasta con los reiterados señalamientos de organismos de inteligencia de Estados Unidos que, en el marco de un escenario de fuerte incremento de la demanda de heroína, denuncian la producida en Colombia como una fuente importante de ese mercado ilegal en razón de su alta pureza (90%) y de la capacidad de los narcotraficantes para introducirla en el país.

Si se tienen en cuenta los cálculos de la Undoc y del Departamento de Estado, el potencial de producción de cocaína de Colombia oscila entre 450 y 500 t. anuales. Sumado al de Perú y Bolivia, se tiene para la región un total de 650 t., de las cuales aproximadamente un 20% es incautado anualmente en las vías de tránsito hacia EEUU. Sin embargo, de acuerdo con la Drug Enforcement Administration (DEA) y tomando 2001 como año base, los precios de la cocaína en EEUU se han mantenido bajos y estables, lo cual sugiere un flujo normal de esta droga en el mercado estadounidense, donde alcanza un rango de entre 12.000 y 35.000 dólares por kilo. Asimismo, la pureza permanece en niveles altos que rondan el 73%<sup>3</sup>.

Se calcula que en EEUU se consumen 259,08 t. de cocaína, esto es, el 48,3% del consumo mundial. Si en términos absolutos se incautan cerca de 120 t. en sus fronteras, quiere decir que hacia allá se dirigen cerca de 380 t., quedando el resto, es decir, alrededor de 270 t. de la producción de clorhidrato de cocaína (HCL) de la región, para su distribución en el resto del mercado internacional<sup>4</sup>.

Colombia ha conocido dos fases significativas en la economía ilegal de las drogas:

1. Un primer momento relacionado con su situación como país procesador y exportador de drogas, que en lo que atañe a la cocaína abarca desde finales de los años 70 hasta el presente. En ese contexto y hasta 1993, Perú y Bolivia se constituyeron en la base productiva inicial de la cadena de drogas. En ese periodo algunas zonas colombianas desarrollaron modelos productivos de cultivos ilícitos de coca, pero solo en proporciones menores, precarios, con variedad

---

3. DEA: «State Factsheets» en [www.dea.gov](http://www.dea.gov) (consultado el 23/6/04).

4. *Ibíd.*

des pobres en rendimientos<sup>5</sup> y en tamaños, y que no representaban más que un peso regional marginal.

2. Un segundo momento es el del auge de la producción cocalera en el país, proceso que se inicia hacia 1993-1994. Igualmente existe el antecedente de la amapola hacia comienzos de la década de los 90.

Como país procesador y exportador de drogas, vivió una intensa guerra dirigida por el Estado contra las organizaciones del narcotráfico asentadas en las principales ciudades. Estos hechos se suscitaron con altos niveles de violencia a raíz de la exigencia de EEUU de extraditar a los jefes de las estructuras conocidas internacionalmente como «carteles». Este proceso culminó con la desaparición del cabecilla de los grupos de Medellín, Pablo Escobar, en 1993, y el encarcelamiento de los hermanos Rodríguez Orejuela, dirigentes del grupo de Cali, en 1994, sucesos con directa repercusión en las zonas cocaleras de Perú y Bolivia, que suministraban la materia prima procesada luego en suelo colombiano y exportada a los mercados internacionales. Como bien lo señaló un analista para el caso del Perú:

***Los resultados de las fumigaciones realizadas a lo largo de la década de los 90 no fueron satisfactorios***

Si bien es cierto que a lo largo del ciclo de la cocaína se han producido altibajos, bruscas caídas y leves ascensos de los precios, la de 1994 fue la caída más espectacular del cuarto de siglo y al parecer, según todas las evidencias, una caída sin retorno, por los síntomas de agotamiento del ciclo ... de 40-50 dólares que costaba la arroba de hoja de coca de 11,5 kilos llegó a solo 5 dólares. Y el de pasta básica de cocaína (PBC) de 1.500 dólares el kilo a solo 70 dólares.<sup>6</sup>

Por otro lado, la crisis por el control monopólico de la producción de PBC en los carteles generó las condiciones para que irrumpieran con más fuerza decenas de organizaciones menos conocidas, asentadas en diversas ciudades medianas y pequeñas de Colombia, que estimularon una fuerte demanda interna de PBC, con lo cual el país pasó a constituirse en otro productor. Este hecho se hace más visible hacia 1994, simultáneamente con una creciente disminución de las áreas cocaleras de Perú y Bolivia (v. cuadro 1).

---

5. Generalmente se cultivó la variedad *pajarita*, mientras en Perú y Bolivia, por el tiempo acumulado en el manejo del cultivo, se conocían y manejaban otras variedades con mayores rendimientos y mayor proporción de suministro de HCL.

6. V. Roger Rumrill: «El desarrollo alternativo en el Perú: una gota de agua legal en un amazonas de coca ilegal» en *Revista Acción Andina* N° 2, año 2, 6/1998, Bogotá.

Cuadro 1

**Áreas de coca en la región andina 1992-2003.  
 Cifras del Departamento de Estado (en ha.)**

Año	Bolivia	Perú	Colombia	Total
1992	45.500	129.200	41.206	215.906
1993	47.200	108.800	49.787	205.787
1994	48.100	108.600	46.400	203.100
1995	48.600	115.300	53.200	217.100
1996	47.000	95.000	69.200	211.200
1997	46.000	68.800	79.100	193.900
1998	38.000	51.000	101.800	190.800
1999	21.800	38.700	122.500	183.000
2000	14.600	34.100	136.200	184.900
2001	19.900	34.000	169.800	223.700
2002	24.400	36.000	144.450	202.850
2003	28.450	31.150	113.850	173.450

Fuente: U.S. Department of State: «International Narcotics Control Strategy Report», marzo de 2003.

A raíz de esta situación, se comienza a desarrollar –en relación con Colombia– una política de contención de la oferta, dirigida en primer lugar contra los cultivos de coca y amapola a través de la aspersión aérea del herbicida *Round up* (glifosato), medida que fue modificada para garantizar una mayor efectividad en la erradicación definitiva de las áreas con cultivos ilícitos. Tal política se viene implementando desde 1994 para los cultivos de coca y desde 1990 para los de amapola; sin embargo, estos últimos experimentaron un auge entre 1992 y 1994, con un área nacional de entre 19.000 y 20.000 ha.<sup>7</sup>, para luego estabilizarse en un promedio de 4.000 a 6.000 ha. desde 1995.

Los resultados de las fumigaciones realizadas a lo largo de la década de los 90 no fueron satisfactorios. La tendencia al incremento de las áreas de cultivo, justo en el país donde hubo más fumigaciones, suscitó serios interrogantes sobre la racionalidad de la estrategia, hecho que se evidenció sobre todo hacia 1999. A partir de 2000, Washington opta por financiar el componente antidrogas del Plan Colombia, sobrepasando de manera significativa los aportes que normalmente suministraba para dicha estrategia, los cuales llegan a alcanzar un monto de 2.500 millones de dólares. Sumada esa cantidad con otras fuentes de apoyo de diversas instancias de la administración norteamericana, hacia 2003 se superan los 3.000 millones de dólares, en un intento de derrotar los argu-

7. Sobre la historia de este proceso, v. Ricardo Vargas: «Fumigación y conflicto. Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia», Tercer Mundo / TNI / Acción Andina, Bogotá, 1999.

mentos en contra de la estrategia mediante resultados medibles centrados en la destrucción de los cultivos ilícitos de coca y amapola.

### ***Razones de Washington para centrar su estrategia en los cultivos ilícitos***

Los argumentos más importantes de la actual política antidrogas del gobierno estadounidense se plasman en un documento del Departamento de Estado, «International Narcotics Control Strategy Report», de marzo de 2003. Este informe se basa en un análisis que conduce a la ratificación de la estrategia antinarcóticos, especialmente en lo que se refiere a reducción de la oferta de drogas, a través de un mayor énfasis en el uso de la fuerza como eficaz mecanismo de disuasión para los productores. El Departamento de Estado precisa el escenario de los cultivos ilícitos como el principal objetivo de esta estrategia<sup>8</sup>.

De acuerdo con el informe, los programas antinarcóticos que buscan reducir la presencia de drogas de origen natural tienen por objetivo los tres primeros nexos de la cadena entre el productor y el usuario: cultivo, proceso y tránsito. Lo más próximo a la fuente sería incrementar la probabilidad de contener totalmente el flujo de drogas. Según el documento, *el control del cultivo presenta la mejor relación costo-beneficio frente a la gama de medios existentes para cortar la oferta*. Si los cultivos son destruidos o si no pueden ser cosechados, esas drogas no entran al sistema económico ilegal. «Estamos eliminando el crecimiento perverso», se dice, actuando con anticipación a la metástasis que busca entrar (nuevamente) en el sistema. Sin embargo, el informe también llama la atención sobre la serie de consecuencias políticas que se desprenden de la aplicación estricta de una estrategia basada prioritariamente en la represión. En efecto, destruir los lucrativos cultivos crea situaciones muy difíciles para los gobiernos democráticamente elegidos, hecho que se suma a las críticas condiciones económicas. Es decir, si bien la racionalidad de la política es clara, se señala que hay impactos no deseados que pueden afectar otras esferas fundamentales para los intereses de Washington, como por ejemplo, cuando se golpea la estabilidad política de los gobiernos aliados (como sucedió en Bolivia con la administración de Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003). En ese sentido el documento reconoce que la política debe ser flexible, entendiendo por esto una variación en el énfasis según las circunstancias que se viven en cada escenario.

---

8. V. un análisis de las implicaciones de las políticas contempladas en el informe en R. Vargas: «La estrategia de control de la oferta de drogas, los cultivos ilícitos y el desarrollo alternativo: recomendaciones de política», elaborado para Lutheran World Relief, Bogotá, 1993. Versión al inglés: «Strategy for Controlling the Drug Supply: Illicit Crops, and Alternative Development Policy Recommendations», *Journal of Drug Issue*, Universidad de la Florida, en prensa.

### ***Reducción de la coca y puntos focales de la estrategia***

Aludiendo a las oportunidades que presenta un escenario cocalero concentrado en tres países, esto es, Colombia, Perú y Bolivia, para el Departamento de Estado

La moderna tecnología nos permite localizar las más grandes áreas con precisión y destruirlas a través de un proceso mucho menos difícil que intentar parar las drogas una vez que están en las líneas de embarque. Es más fácil erradicar un objetivo fijo, como lo es un campo cocalero, que buscar y destruir la cantidad equivalente de cocaína distribuida en camiones (vía terrestre), barcos (vía fluvial) y aviones (vía aérea).

La apuesta por la focalización de la política en el control de los cultivos se produce, según Washington, porque es allí donde se presenta la mejor relación costo-beneficio en el uso de medios para cortar la oferta. Esto explica la continuidad del énfasis de las acciones en esa parte de la cadena. Se alegan costos mucho más altos y límites en los indicadores de éxito cuando se pone el acento en la parte del tráfico. El desarrollo de cálculos sobre el potencial productivo que sale del mercado al destruir los cultivos no encuentra parangón en ningún otro sector de la cadena del narcotráfico. Difícilmente podría homologarse con la parte de la economía de las drogas que sale del circuito cuando se captura a un narcotraficante o a un número determinado de contrabandistas de drogas ilegales.

El alto índice costo-efectividad se funda en los resultados de algunos estudios adelantados por entidades estadounidenses en Perú y Bolivia, a comienzos de los años 90, según los cuales la producción muestra un alto contenido de alcaloides en las hojas, señalándose que cada 200 o 250 ha. de coca puesta fuera de producción, en promedio, priva al comercio de drogas de una tonelada métrica de cocaína refinada. Incluso la erradicación manual presenta alguna diferencia en ese sentido. Aplicando esa medida, continúa el informe, el estimado de erradicación manual de 12.000 ha. en Bolivia, combinado con el estimativo de 7.000 ha. eliminadas en Perú, equivale aproximadamente a 76-95 toneladas métricas de cocaína fuera del sistema económico.

Complementemos esta información del Departamento de Estado recordando que la ruptura del promedio histórico boliviano empieza a tener significación a partir de 1998, al pasar de 46.000 ha. en 1997 a 38.000 el siguiente año, encontrando en 1991 su punto más bajo con 14.600 ha. Esto quiere decir que se demoró cuatro años bajar 31.400 ha., cifra que se traduce en el tonelaje que salió del circuito de drogas. En el caso de Perú, el promedio histórico comienza a caer en 1996 con 95.000 ha., luego de una cifra de 115.000 en 1995. Esta tendencia se



estabiliza en 2000 con 34.100 ha., lo cual quiere decir que la reducción tomó cinco años.

Cabe recordar que el monto de la ayuda total a Perú en 1996-2000 suma un poco más de 600 millones de dólares<sup>9</sup>, lo cual no representa una cantidad significativa si se la compara con Colombia, que en un lapso de cuatro años (2000-2004) recibió cerca de 3.000 millones. Esta cifra financió acciones que arrojan una disminución de 25.350 ha. entre 2001 y 2002, al pasar de 169.800 ha. a 144.450 ha. (o 55.950 ha. entre 2001 y 2003). Como se ve, a la luz de los montos ejecutados, el argumento del Departamento de Estado

sobre el balance de lo que sucedió en Perú y Bolivia en comparación con el caso colombiano no es consistente. No obstante, con base en las consideraciones descritas sobre la relación costo-beneficio, el informe concluye categóricamente que

*Sin embargo, una acción desarrollada por avionetas de fumigación agrícola de alta velocidad es muchas veces más eficiente que otras formas de erradicación. Si las avionetas que fumigan en Colombia logran romper*

9. V. Coletta Youngers: *Deconstructig Democracy: Peru under President Alberto Fujimori*, WOLA, Washington, D.C., febrero de 2000.



***Para erradicar efectivamente una hectárea de hoja de coca fue necesario fumigar 11,33 ha.***

las barreras de acceso a todos los principales plantíos de coca, podrían entonces destruir un gran porcentaje de cultivos *en cuestión de meses*, usando herbicidas ambientalmente seguros (énfasis mío).<sup>10</sup>

La referencia a *otras formas de erradicación* alude principalmente a la técnica manual concertada con las comunidades, y también cabe allí la erradicación forzosa, como en el caso boliviano. Esta tesis incrementa el modelo de uso de la fuerza y se vuelve altamente preocupante cuando se compara –sin mucho rigor– la relación costo-beneficio de la erradicación manual (modalidad del desarrollo alternativo) y la aspersión aérea (política clara de uso de la fuerza). De este modo, en la práctica, el desarrollo alternativo ha quedado limitado a una técnica más de disminución de la oferta, equiparable con y medible según el más importante indicador de resultados: el número de áreas reducidas.

Además de su eficiencia en el corto plazo, el argumento para fumigar mediante aspersión aérea en Colombia se basa en el hecho de que, mientras las autoridades antinarcóticos utilizan un ingrediente activo conocido y comprobado (glifosato), según denuncia Washington los productores usan una gama de químicos de alta peligrosidad, cuyo uso está restringido. Entre éstos se incluyen el *paraquat* y el *endosulfán*, clasificados por la Environmental Protection Agency (EPA) en una categoría de alta toxicidad y de venta restringida en EEUU y Colombia. Si bien el argumento acerca del uso intensivo de elementos químicos para cuidar el cultivo ilícito o garantizar el procesamiento de PBC es válido, por otro lado en la discusión se habla del uso de un ingrediente activo como el glifosato bajo su formulación comercial más común (*Round up*), esgrimiendo su pretendida inocuidad, sin reconocer que dentro de la fumigación aérea en Colombia se usa una formulación comercial (*Round up ultra*) que se aparta considerablemente de las dosis y los niveles de concentración del uso «normal» del ingrediente activo. De acuerdo con un documento de análisis del tema:

Un aspecto verdaderamente alarmante en el proceso de las fumigaciones se encuentra representado por la forma como han venido manejándose los criterios de concentración del producto comercial. Mientras que Monsanto, casa productora del glifosato empleado en las fumigaciones, recomienda la aplicación de 2,5 l/ha. de un producto con una concentración de 2,5 g/l, es decir, de acuerdo con las recomendaciones emanadas del laboratorio productor, se aplicarían 7,5 g/ha., el Departamento de Estado, por su parte, habla de un producto con una concentración de 147 g/l, y la Policía Nacional menciona un producto con una concentración de 158 g/l y dice aplicar 23,65 l/ha. Esto significa la aplicación de 3.700 g (3,7 kilos) por hectárea fumigada. La cifra corresponde a casi 500 veces la dosis recomendada por el laboratorio. ¿Qué vale esperar de los efectos tóxicos de tales concentraciones?<sup>11</sup>

10. US Department of State, cit.

11. Grupo Interdisciplinario Política y Ambiente: «Los éxitos del desacierto», Acción Andina Colombia, Bogotá, septiembre de 2003.

La misma EPA ha reconocido que no puede ofrecer informes serios al Departamento de Estado, ante la ausencia de pruebas experimentales que brinden plena seguridad sobre los efectos ambientales y sobre la salud de la «nueva» formulación utilizada para destruir cultivos ilícitos. En efecto, la dosis en litros por hectárea se ha venido modificando desde 1993, y a partir de 2000 se ha aumentado paulatinamente la concentración en gramos por litros. En ese contexto se pone de relieve el caso colombiano, donde con una multiplicación de las dosis y el incremento de los niveles de concentración del ingrediente activo glifosato se observan resultados de impacto en la disminución que se produce «en cuestión de meses», como dice el documento del Departamento de Estado.

Aun si se aceptara la relevancia de ese escenario donde se ponen a competir la erradicación manual y la aérea, la equiparación no es consistente. En efecto, las cifras oficiales de disminución de áreas de cultivo se han presentado como si toda la reducción se hubiese obtenido con la técnica de fumigación aérea.

### ***Situación actual***

De acuerdo con el último informe de la Undoc sobre la situación de los cultivos ilícitos en Colombia, a lo largo de 2003 la reducción de áreas de coca alcanzó a 15.731 ha. del total<sup>12</sup>. Como se señaló, frente a estas cifras la reacción inmediata es asociarlas con un resultado relativamente exitoso de las fumigaciones aéreas. Veamos, sin embargo, algunos elementos para contrastar esa asociación.

En primer lugar, vale señalar que la reducción alcanzada en 2003 como resultado de la erradicación manual fue de 4.000 ha.; quiere decir que lo obtenido por las fumigaciones aéreas fue una reducción de 11.731 ha. Lo fumigado a lo largo de ese año equivale a 132.817 ha. de coca, lo cual significa que para erradicar efectivamente una hectárea de hoja de coca fue necesario fumigar 11,33 ha., y en el plano de costos esto implica multiplicar por esa cifra lo que vale cada hectárea erradicada.

En el marco del Plan Colombia, la dinámica de las fumigaciones tiene un salto importante durante el periodo 2002-2003. Veamos:

Como puede observarse, las cifras anuales más altas de las aspersiones aéreas corresponden a 2002 y 2003. El hecho coincide con el ascenso de Álvaro Uribe Vélez a la presidencia (agosto de 2002) y su política de fumigación compulsiva. De acuerdo con estos datos de Undoc, el punto más alto de la disminución

---

12. Undoc, cit. (n. 2).

Cuadro 2

**Áreas de coca, fumigaciones y reducciones efectivas**

<b>Año base</b>	<b>Ha.</b>	<b>Año de fumigación</b>	<b>Áreas fumigadas</b>	<b>Disminución efectiva</b>
1999	160.119	2000	58.073	+ 3.170
2000	163.289	2001	94.153	- 18.482
2001	144.807	2002	130.364	- 42.736
2002	102.071	2003	132.817	- 15.731

Fuente: Undoc: «Coca Survey 2003», Viena, junio de 2004.

efectiva de cultivos de coca se presentó en 2002, cuando la cifra llegó a 42.736 ha. a finales de año.

La paradoja de 2003 es altamente significativa: justo en el año en que se da la mayor fumigación de toda la historia, se tienen unos resultados bastante mediocres comparados con lo que sucedió en 2002. En efecto, la disminución de 2003 representa tan solo el 36,8% de lo erradicado efectivamente en el año anterior, una cifra por debajo incluso de los resultados de 2000 (18.482 ha.). La explicación es muy clara: los «éxitos» de 2002 están directamente asociados con la gran ventaja que experimentó esa política al centrarse en el área de mayor condensación de la coca, como fue, en efecto, el caso del departamento amazónico del Putumayo, que alcanzó a tener el 40% del área nacional en 2000, es decir, cuando se iniciaron los operativos del Plan Colombia.

Todo esto quiere decir que los retos para la política de fumigaciones apenas comienzan, y no muy bien de acuerdo con los resultados de 2003. En efecto, se podría decir que las altas cifras que arrojó la aspersión aérea en 2002 fueron la oportunidad ya lograda; que a partir de entonces los cultivos inician un proceso itinerante que no va a repetir la alta concentración del departamento del Putumayo; y que la política va a enfrentar serias dificultades en los próximos años. La incertidumbre se valida a la luz de lo que está sucediendo hoy. En efecto, las nuevas características de los cultivos con posterioridad al modelo Putumayo son:

1. La creciente atomización, que se refleja en la presencia de cultivos en 23 departamentos frente a solo 12 que existían en 1999, en la antesala del Plan Colombia.
2. La conversión a modelos de pequeña finca de tres hectáreas o menos.
3. La mimetización en el sotobosque y siguiendo procesos de siembra lineales más que grandes acumulados.

4. El aprovechamiento de siembras en parques naturales para el cumplimiento de la anterior condición, incrementando a la vez uno de los peores desastres ambientales por la tala de zonas frágiles e importantes en biodiversidad.

5. La inserción de los cultivos no en zonas marginales, sino dentro de áreas más integradas a la nación como es la zona cafetera. Allí la producción ilícita se maneja con técnicas de asociación de cultivos, lo que impide un conocimiento real de las áreas existentes.

Si a ello se agrega la siembra de variedades que muestran un comportamiento de resistencia frente al glifosato, quienes manejan la política de drogas no van a tener muchos motivos para estar contentos, como aparentemente sucede hoy.

Es decir, la medición del éxito o no de la política no puede basarse en sus resultados anualizados, sino que necesariamente debe verse en dinámicas de mediano y largo plazo. Las exigencias de resultados de corto plazo, tal y como se han consolidado en instancias de toma de decisión en Washington e incluso en el mismo Congreso, están conduciendo a percepciones equivocadas basadas en la existencia de disminuciones de un año a otro. De cualquier manera, no se trata de provocar el fundamentalismo que está detrás de la ratificación de la actual política de drogas y que se afirma en mecanismos asociados, de manera muy desbalanceada, con el uso de la fuerza. La demostración de un eventual fracaso en el mediano plazo implicará para los promotores de la política poner sobre la mesa una mayor radicalización, lo cual cobra expresión en la amenaza de usar el hongo *fusarium oxisporum* o el ensayo de nuevos y más peligrosos químicos.

### ***La articulación de las drogas como problema de seguridad en la actualidad***

Una síntesis de la evolución del tratamiento del problema de las drogas bajo el esquema de Guerra Fría y de la situación actual, puede ser:

1. En 1988 el entonces presidente George Bush señaló que: «La lógica es simple ... la vía más barata y segura para erradicar los narcóticos es destruirlos en



su fuente ... necesitamos destruir cultivos en donde estén creciendo y poner fuera los laboratorios donde existan»<sup>13</sup>. Por más de una década el principal objetivo de la guerra a las drogas fue la producción de los países andinos. Esta tesis fue la que condujo finalmente a militarizar la policía de esos países o a crear unidades militares especializadas.

2. En ese sentido, en la década de los 80 e incluso en la de los 90 se presentaron reiteradamente fricciones y diferencias entre el enfoque de EEUU y la región, lo cual se consideraba uno de los factores que influían en el fracaso de la estrategia de Washington para el área andina.

3. Hoy en día esas diferencias persisten, además de en la región como un todo, especialmente en el caso de Bolivia, por la presión de las organizaciones cocaleras, e igualmente en el Perú, pero no en el caso colombiano con el gobierno de Uribe Vélez. Por primera vez en la historia de las decisiones antidrogas, confluyen clara y plenamente el interés de Washington y el interés de Bogotá, en el marco de la política de «seguridad democrática» del actual gobierno colombiano.

4. Mientras tanto, en el interior del Congreso estadounidense uno de los temas de mayor controversia es el del uso de la fuerza *versus* el desarrollo alternativo. La visión conservadora y pragmática se afirma en el uso de la fuerza para «solucionar» el problema. Posiciones más moderadas reclaman un mayor balance dirigido a fortalecer las iniciativas de desarrollo alternativo. Las fumigaciones realizadas durante toda la década de los 90 hasta el inicio del Plan Colombia dejaron en evidencia una tendencia posterior a la resiembra por encima del nivel de las aspersiones aéreas. Con el Plan Colombia se buscó resolver ese círculo vicioso con el argumento de que no se había contado hasta entonces con suficientes recursos que permitieran una iniciativa de mayor dimensión y sostenimiento.

5. El apoyo de EEUU a las acciones contrainsurgentes se justificó, hasta el 11 de septiembre de 2001, con el argumento del obstáculo que ofrecían las organizaciones armadas a las tareas antidrogas. En este momento es legal la extensión de esa ayuda a las actividades «antiterroristas».

6. Aunque el tratamiento de las drogas como un problema de seguridad aparece hacia el final del conflicto Este-Oeste, es en la Posguerra Fría que se posiciona

---

13. V. Peter Andreas, Eva C. Bertram, Morris J. Blackman y Kenneth E. Sharpe: «Dead-End Drug Wars» en *Foreign Policy* 85, invierno 1991-1992, p. 108.

como tal, y hoy evoluciona hacia un escenario que ha terminado articulando las drogas como parte de la lucha antiterrorista. A su vez, el tratamiento del terrorismo con sistemas de guerra que contienen un fuerte componente militar convencional, dirigido a golpear las supuestas retaguardias territoriales, ha terminado por dar un impulso a la remilitarización de la guerra contra las drogas. No obstante, crece el cuestionamiento a las caracterizaciones planas de esta compleja problemática.

***El narcotráfico colombiano se ha posicionado a través del aprovechamiento de la estrategia de privatización del uso de la fuerza***

7. En efecto, la ausencia de diferenciaciones entre los sistemas en red que caracterizan tanto al narcotráfico de hoy como a los grupos terroristas, y el trato de ambas amenazas con criterios de guerra convencional, es, por decir lo menos, un despropósito que está teniendo un alto costo. Asimismo, partiendo del reconocimiento de la alta dependencia de los grupos armados de esa economía ilegal, se plantean interrogantes sobre la pertinencia de extender el concepto de lucha contra los grupos terroristas de alcance internacional (como Al Qaeda) a grupos insurgentes que actúan en una guerra interna como la colombiana (como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC), y que carecen de una ideología transnacional y un accionar global.

### ***Algunos elementos como conclusión***

En primer lugar, la fuerte coincidencia de los propósitos del Plan Colombia, dominado por Washington, y la política de «seguridad democrática» del presidente Uribe, apunta con claridad a golpear las guerrillas bajo el reconocimiento subyacente de la simbiosis entre drogas y financiación de los «terroristas». Pero por fuera de esa intención permanecen como beneficiarios los nuevos y desconocidos grupos organizados del narcotráfico, por las razones que se incorporan en el cuadro 3.

En segundo lugar, como parte de la lucha antiterrorista, las drogas están generando una peligrosa disminución del reconocimiento de las causas sociales y económicas de la parte inicial del circuito de drogas. Dentro del plan estratégico del Departamento de Estado y de la U.S. Agency for International Development (Usaid)<sup>14</sup>, el «desarrollo alternativo» ha pasado a articularse a la lucha antiterrorista.

---

14. U.S. Department of State y Usaid: *Strategic Plan Fiscal Year 2004-2009*, Washington, D.C., 2003.

Cuadro 3

**Las FARC y el narcotráfico frente a los modelos de combate antidrogas del Plan Colombia**

Organización	Lectura	Modelo de combate (MC)	Observación entre el MC y el tipo de organización	Consecuencias
FARC: grupo que no opera en red sino que mantiene una estructura jerárquica.	Organización terrorista (se argumenta incluso que de alcance internacional).	Militarización de las zonas de influencia; aprovechamiento de la superioridad aérea. Se busca golpear la cúpula.	De alguna manera hay correspondencia entre las decisiones de seguridad y el tipo de organización.	Golpear las guerrillas en su cúpula puede generar un escenario de desorden y bandidismo de orden regional que se adaptará a la pervivencia de los grupos del narcotráfico.
Grupos del narcotráfico: estructura en red.	Criminalidad organizada.  Las organizaciones en cuanto tales están menos relacionadas con la lucha antiterrorista (ej., listado de organizaciones terroristas).	Principal: fumigación de cultivos.  Las extradiciones se están dando sobre estructuras anteriores y conocidas. No se conocen las actuales.	Ninguna correspondencia con la estructura en red.	Favorecidos por el actual modelo de lucha antiterrorista.  El modelo de combate no los afecta.  Empoderamiento en Colombia.

Los altos costos sociales, ambientales y económicos de la implementación de esta estrategia son responsabilidad del gobierno de EEUU y del gobierno colombiano. Los efectos, en esos mismos ámbitos, de la articulación de esa economía con la guerra, son responsabilidad de los grupos armados. Cada uno maneja su libreto, y en medio de todos ellos están las comunidades campesinas e indígenas. Éstas generalmente son invisibles y sobre ellas recaen los efectos de las acciones de los diferentes actores, agravándose la crisis humanitaria con el fenómeno del refugio y el confinamiento, la pérdida de seguridad alimentaria por las fumigaciones y el debilitamiento de la organización por la guerra: obstaculizándose aún más la perspectiva de futuro de sus integrantes.

Visto ese contexto, debería desarrollarse una apertura política y de seguridad para quienes quieran proceder a una erradicación manual de cultivos de uso ilícito. Tal propuesta puede ir en contravía de los intereses de los grupos armados; sin embargo, el Estado ha carecido de voluntad política para apoyar a las comunidades que desean comprometerse con este tipo de alternativas. Se sacrifica así a las poblaciones en áreas bajo control insurgente, lanzando contra ellas la fumigación y la ofensiva militar.

***El lado oscuro del problema: las transformaciones económicas del narcotráfico y su trance hacia la legalización***

Por su parte el narcotráfico colombiano se ha posicionado a través del aprovechamiento de la estrategia de privatización del uso de la fuerza, aportando mecanismos de violencia que han contribuido a desalojar las guerrillas de lugares estratégicos o conteniendo su influencia militar a través de acciones dirigidas a golpear a la población civil que reside en esas zonas controladas o pretendidas por la insurgencia. Simultáneamente el narcotráfico ha ocupado esos espacios a través de métodos violentos de acumulación, generando el lavado de activos a través de la compra o posesión de tierras, buscando al final del proceso una legalización de sus intereses económicos que le permita consolidarse como fuerza regional en el orden político y de seguridad.

La focalización del Plan Colombia en la región sur, sobre todo en la cabeza de las guerrillas tratadas como sustitutos de los carteles golpeados a comienzos de los años 90, ha facilitado el empoderamiento de estos sectores. A su vez la ausencia de agilidad en los procesos de extinción de dominio de los bienes adquiridos y la falta de claridad sobre el uso de los recursos ya incautados al narcotráfico, desfavorece la creación de condiciones que inhabiliten el territorio colombiano como lugar expedito para la continuidad de esas actividades. En la actualidad no hay mecanismos que establezcan con transparencia la responsabilidad del narcotráfico (y de los grupos armados que han participado en esa dinámica) en el proceso violento de expropiación de comunidades indígenas, negras y campesinas.



# **Brasil y la Unión Europea en la agenda Estados Unidos-región andina**

*El artículo examina el papel de Brasil y de la Unión Europea frente a la crisis de la Región Andina. Históricamente, los países andinos han tenido unas relaciones muy especiales con Estados Unidos, con una agenda que en los últimos años se ha securitizado y fragmentando. Frente a la encrucijada que atraviesa la región –con manifestaciones y matices diversos de acuerdo con el país–, las opciones unilaterales tienden a deteriorar la situación, requiriéndose de salidas conjuntas basadas en la cooperación, la integración, la identidad y el liderazgo. En este sentido, Brasil y la Unión Europea ofrecen relaciones diversificadas.*

**Martha Ardila**

**E**l área andina atraviesa una crisis multidimensional que se manifiesta en el ámbito regional y en particular en cada uno de los países que la integran<sup>1</sup>. La solución reclama liderazgo, voluntad política e identidad, así como también cooperación regional y de otros actores internacionales. Las acciones de Estados Unidos son insuficientes y fragmentan a la región, requiriéndose un papel más activo de potencias como Brasil y la Unión Europea.

---

**Martha Ardila:** politóloga internacionalista; coordinadora del Área de Relaciones Hemisféricas en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

**Palabras clave:** área andina, relaciones internacionales, Estados Unidos, Unión Europea, Brasil, Colombia.

1. La crisis se observa en la gobernabilidad, en la existencia de democracias de baja intensidad, en la precariedad institucional, en la crisis de los partidos políticos, en los indicadores socio-económicos, etc.

---

Tanto a EEUU como a la UE y Brasil les interesa la región andina. No solo por su ubicación geoestratégica, que la caracteriza como entrada a Sudamérica, integrada por países amazónicos que componen la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), con vertientes hacia el Océano Pacífico y el Mar Caribe y cuatro de ellos limítrofes con Brasil, sino porque temen la regionalización del conflicto interno colombiano así como del comercio de drogas ilícitas y sus delitos conexos. Por su parte, a la región andina le convendría estrechar vínculos con otras potencias, además de EEUU, pues ello le permitiría un diálogo más equilibrado y una inserción más positiva en el escenario internacional. Las relaciones orientadas exclusivamente a un país obstaculizan los márgenes de autonomía y el poder negociador, mientras que una diversificación abriría nuevas posibilidades económicas, políticas y sociales para la región.

En este ensayo interesa examinar las relaciones andinas con EEUU, Brasil y la UE, demostrando la importancia de políticas regionales basadas en la cooperación, como salida para la crisis que atraviesa cada uno de los países andinos y la región en su conjunto.

### ***Con EEUU: securitización, fragmentación y cooperación condicionada***

Aparentemente, EEUU tiene una agenda regional para el área andina basada en temas como la democracia y el comercio. Sin embargo, lo que se percibe en la práctica es que esa agenda se encuentra *securitizada* y bilateralizada, lo cual ha obstaculizado los consensos y ha llevado a una fragmentación sin coordinación ni liderazgo. Asuntos como las drogas ilícitas y el terrorismo se conciben como nuevas amenazas para la seguridad estadounidense, y Washington tiende a tener esto en cuenta para condicionar el resto de sus relaciones. A pesar de que la potencia del Norte está integrada en gran medida por inmigrantes, también percibe los flujos poblacionales como un asunto de seguridad nacional.

Son variados los enfoques y las aproximaciones desarrollados para entender las relaciones EEUU-América Latina: desde el realismo y el neo-realismo, que enfatizan el Estado, el poder duro (o militar), la asimetría y el poder hegemónico estadounidense, pasando por la interdependencia, hasta llegar al constructivismo. La preeminencia del contexto internacional determina que la relación entre estos dos actores sea dinámica, al enmarcarse en un contexto internacional cambiante<sup>2</sup>, impregnado por inflexiones y rupturas que marcan periodos

---

2. Según Roberto Rusell, EEUU determina sus intereses de acuerdo con asuntos de índole global que se traducen en políticas reactivas, encontrándose América Latina ajena a esos acontecimientos, pero asimismo influida por ellos (p. 89).

históricos como la Guerra Fría (durante y después) y el 11 de septiembre de 2001 (11-S). En ese contexto, toma fuerza lo militar en detrimento del «poder suave» de las relaciones internacionales. De esta manera, durante el gobierno de George W. Bush nos encontramos ante un enfoque basado en un «realismo

***Hoy se percibe una cooperación condicionada en la que EEUU, por múltiples razones, impone la agenda***

interdependiente» que hace énfasis en la cooperación condicionada.

No obstante, las relaciones entre EEUU y la región andina no dependen exclusivamente de la estructura del sistema internacional –de las fuerzas materiales, las capacidades o la condición de anarquía– y de factores sistémicos, sino también de los procesos de interacción que se han generado entre estos actores y de la forma como se conciben a sí mismos. Es así como la región ha construido y reconstruido su identidad con EEUU aunque entre ambos se mantenga una profunda asimetría, heterogeneidad y fragmentación. Es aquí donde potencias como Brasil, y la UE, podrían brindar un poder suave, y al mismo tiempo contribuir a «equilibrar» la relación<sup>3</sup>.

En las relaciones de EEUU con el área andina son ostensibles tres aspectos relevantes a partir de la Posguerra Fría. En primer lugar, éstas adquieren un carácter pragmático y selectivo debido a que el proceso de globalización e interdependencia económica, y el cambio de estructura en el sistema internacional, han transformado la lógica de vinculación entre los actores (v. Lowenthal). Además, el hecho de que en la región andina se ubiquen países que ponen en peligro la estabilidad norteamericana, incide en la bilateralización y priorización. En segundo lugar, hay que resaltar la existencia de un consenso casi general en torno de una visión más optimista de las relaciones EEUU-América Latina debido a «la buena voluntad y cooperación en (y hacia) la región» (v. Castañeda, p. 75). No obstante, así como los vínculos han sido más cordiales y sustentados en temas como democracia y comercio, se evidenció también otro tipo de conflictos en asuntos como terrorismo, drogas y migración. En tercer lugar, las relaciones dieron un giro después del 11-S y debilitaron aún más la aproximación regional de EEUU en temas relacionados con la seguridad. Ni siquiera escaparon los asuntos económicos. Y es que la potencia del Norte plantea las relaciones y construye alianzas en términos de «amigos y enemigos», lo cual ha resultado más palpable a partir de la guerra en Irak. De alguna manera, hoy se percibe una cooperación condicionada en la que EEUU, por múltiples razones,

3. Wolf Grabendorff (2003) plantea una relación triangular entre la UE/EEUU y América Latina.

impone la agenda. Es así como a pesar de su desinterés en América Latina, que se profundiza a partir de la guerra de Irak, la región andina adquiere prioridad por el temor a la prolongación y expansión del conflicto interno colombiano y de las drogas ilícitas, en especial desde la interrupción de las negociaciones con las FARC en febrero de 2002.

La administración Bush ha considerado cuatro objetivos principales para el desarrollo de una agenda en la región, en donde los temas a tratar más relevantes son: democracia, buen gobierno, desarrollo, y seguridad (v. Reich, entre otros). La democracia hace énfasis en gobiernos elegidos electoralmente, y tiende a incluir dentro de la concepción la participación de la sociedad; el buen gobierno se refiere a la lucha contra la corrupción, la impunidad y el clientelismo; el desarrollo se orienta hacia la liberalización del comercio internacional; y la seguridad a la lucha contra el terrorismo, que se volvió prioritaria para EEUU después del 11-S. Este objetivo se ha ligado directamente con el asunto de las drogas ilícitas, catalogadas como la actividad que financia a los grupos considerados terroristas, a partir de lo cual se ha comenzado a emplear la expresión «lucha contra el narcoterrorismo». En este sentido, narcoterrorismo, libre comercio, democracia, derechos humanos y migraciones ilegales resultan relevantes para su relacionamiento.

Dentro de estos lineamientos, el comercio y la inversión adquieren especial significado para la región andina. De ahí el empeño de los países y de la Comunidad Andina en la renovación de las preferencias comerciales vigentes ahora hasta 2006 (según la Ley de Promoción Comercial y Erradicación de la Droga en los Andes, Atpdea, por sus siglas en inglés), las cuales buscan propiciar el incremento de los flujos comerciales entre los países beneficiarios y EEUU, y generar empleo e inversión –llegan a 6.000 los productos que gozan de dicho tratamiento, entre ellos calzado, petróleo y derivados, y artículos y confecciones de cuero.

De igual manera, en la coyuntura actual Colombia, Ecuador y Perú están negociando tratados de libre comercio bilaterales con EEUU con un modelo similar al del acuerdo chileno; no obstante, este país del extremo suramericano presenta características signadas no solo por su estabilidad institucional en el plano



político-económico, sino también por su ubicación geográfica, lo cual de entrada señala diferencias agrícolas y de otros sectores de la producción. Aquí es importante tener en cuenta que el 43,3% de las exportaciones de Colombia, el 25,8% de las de Perú, el 37,7% de las de Ecuador y el 14,1% de las de Bolivia se dirigen a EEUU (v. [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)). Por tal razón, muchos y diversos gremios económicos tienen grandes expectativas en esos tratados, siguen «en el cuarto de al lado» el curso de las negociaciones, y ven con temor los resultados de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan), los cuales no fueron tan alentadores como el país azteca consideró durante la segunda mitad de los años 90. Diez años después de su adhesión al Tratado, con EEUU y Canadá, analistas internacionales sostienen que si bien no ha sido un desastre, tampoco se trata de una tabla de salvación. Los sectores más desarrollados se beneficiaron, pero fue muy poco el impacto positivo en la agricultura de los estados más deprimidos, sobre todo los del sur mexicano.

Por las anteriores consideraciones, las relaciones andinas con EEUU enfrentan retos relacionados con negociaciones comerciales orientadas a preservar un acervo compartido, y las metas del mercado común andino, cuyo intercambio se nutre principalmente de productos manufacturados. A su vez resulta necesario conciliar intereses y buscar acciones conjuntas a pesar de las diferencias y expectativas nacionales. De igual manera se debe partir de la coordinación entre diversas instancias y países con el objetivo de fortalecer la capacidad de negociación. Además de las características mencionadas, la región andina carece de liderazgo, y ninguno de sus integrantes se encuentra en capacidad ni tiene la legitimidad para asumirlo. En este ensayo se sostiene que Brasil, que limita con cuatro de los cinco países andinos, presenta rasgos que le permiten asumir un liderazgo regional.

### ***Brasil: liderazgo que requiere cooperación***

De manera insuficiente y hasta equivocada, la crisis andina tiende a percibirse como la expansión y prolongación de la situación interna colombiana, particularmente en relación con las drogas ilícitas y el conflicto armado, desconociéndose otro tipo de elementos desestabilizadores que ocurren dentro de cada uno de los países andinos, así como la creciente bilateralización y *securitización* de las relaciones con EEUU. El área andina presenta una serie de características que preocupan a la comunidad internacional. En ella se ubican grupos alzados en armas calificados por EEUU y la UE como terroristas. No obstante, los gobiernos andinos se abstienen de calificarlos como tales, invocando el principio de la no injerencia y el deseo de contribuir a su reincorporación a la vida civil.

Además observan que mientras el gobierno del presidente Andrés Pastrana rechazó la posición que califica a Colombia como una amenaza para la seguridad regional, la actual administración asume una actitud contraria y hace un llamado

### ***El liderazgo de Brasil en el Mercosur impulsó las negociaciones con la Comunidad Andina de Naciones***

a la necesidad de un mayor involucramiento de la comunidad internacional. De todas maneras, a los vecinos no deja de preocuparles que las actividades de grupos armados colombianos se desplacen a países andinos que afrontan condiciones de vulnerabilidad y/o que en el pasado inmediato tuvieron presencia de grupos alzados en armas, como es el caso de Ecuador y Perú.

En segundo lugar, la región y los países que la integran atraviesan una encrucijada política en aspectos vinculados con una crisis de legitimidad del Estado, falta de gobernabilidad, debilidad de sus instituciones políticas, y en especial, de los partidos. Además, se perciben altos índices de corrupción, violaciones de los derechos humanos, degradación ambiental y desplazamientos poblacionales. Esta crisis se relaciona con la precaria situación económica, de desempleo y pobreza, que tiene variados matices según el país al que nos refiramos.

En tercer lugar, la estrategia antidrogas, y con ello el Plan Colombia (y la Iniciativa Regional Andina)(v. Camacho Guizado; Colombia Human Rights Network; VVAA), no han conducido a los resultados esperados, originando más bien mayores desplazamientos y una emigración forzada hacia Ecuador, Venezuela y Panamá debido a las fumigaciones<sup>4</sup>. A pesar de todos los esfuerzos del gobierno estadounidense, la región continúa en una crisis muy profunda que preocupa al vecindario, pero cada uno de los países tiene su propia crisis que debe resolver antes de involucrarse en una dinámica regional y/o de otro país. De manera ambigua, temen la expansión y contagio del conflicto colombiano, por el costo económico y político que trae la presencia de inmigrantes y de actividades ilícitas, pero, irónicamente, se limitan a militarizar sus fronteras ignorando otro tipo de acciones orientadas a la implementación de una agenda común.

Las opciones bilaterales resultan insuficientes y lo que se percibe es la creciente necesidad de buscar estrategias regionales complementarias e integrales basadas en la cooperación. Para ello se requiere de liderazgo, voluntad política e identidad, entendida ésta como la construcción de consensos en el ámbito de la región. En ese sentido, Brasil se encuentra llamado a desempeñar un importan-

---

4. V. «El complejo cuadro de la coca» en *El Tiempo*, 26/6/04.

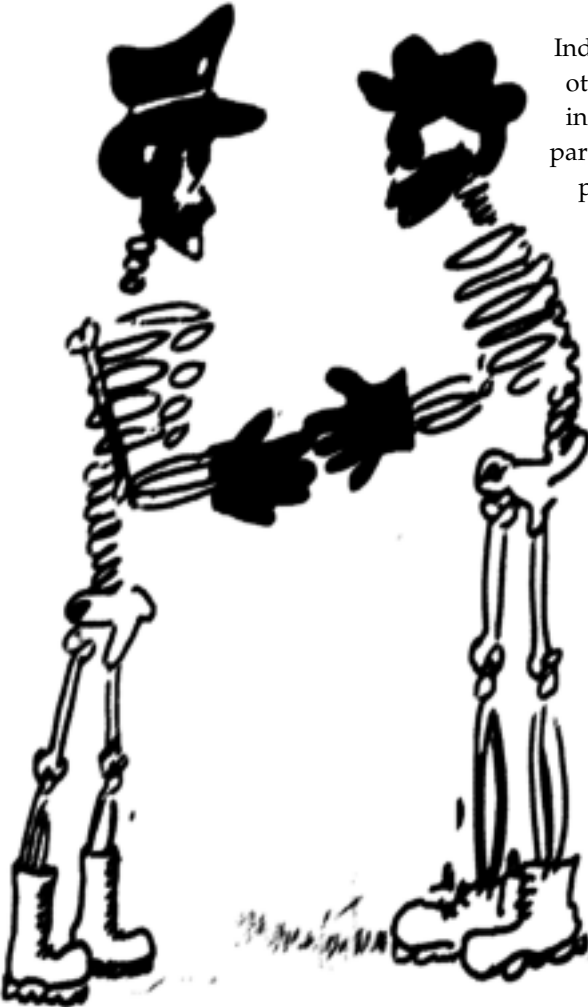
te papel: el de una cooperación no condicionada basada en la concertación. El área andina es el espacio natural para Brasil, que limita con todos los estados suramericanos, excepto Chile y Ecuador. Es el hermano mayor de los andinos, pudiendo brindarles confianza, autonomía, liderazgo y mayor poder negociador. A su vez, la región andina puede jugar un importante papel para consolidar a Brasil como líder regional. Con una extensión de 8.511.996 Km<sup>2</sup> o el 47% del territorio suramericano, este gigante es el país más grande de América del Sur, el tercero de América y el quinto del mundo. Su población asciende a 172.400.000 habitantes, ocupando el sexto lugar en el planeta. Por otra parte, es superior a cualquier país de América Latina en términos de su PNB, su poderío militar y la capacidad de sus Fuerzas Armadas, razones de sobra para convertirse en el «gigante regional» y ejercer un liderazgo. Y como si esto fuera poco, además de ser reconocido por su política exterior proactiva y el impulso a temas como medio ambiente y desarme, aspira a ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU y estrecha vínculos con naciones como Sudáfrica, Angola y Mozambique.

Brasil es además un actor fundamental para EEUU debido a las características socioeconómicas y demográficas mencionadas y a sus vínculos con otras áreas geográficas como Europa, África y el Pacífico, de manera particular China y Japón. Defiende sus intereses y los de la región, tal como lo demostró frente al tema agrícola en la Cumbre de la OMC celebrada en Cancún en 2003, donde concertó posiciones con Argentina, Egipto, China, India y Sudáfrica en el Grupo de los 20. A pesar de su actividad internacional, durante varios años se presenció un mutuo desinterés entre Brasil y los países andinos. Hoy en día esa actitud está cambiando, no solo debido al deseo de hacerle contrapeso a EEUU y consolidarse como líder regional, sino también por la inestabilidad que atraviesan los Estados andinos, por sus problemas de seguridad y por las políticas de Washington hacia la región. Brasil teme que la presencia estadounidense llegue también a la Amazonia.

El liderazgo de Brasil en el Mercosur impulsó las negociaciones con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) que llegaron a feliz término en 2004. La integración de esta área la convierte en el cuarto polo mundial, superior en materia de biodiversidad y con posibilidades de tratar temas que resultan prioritarios para la región andina y para Brasil, como el de la Cuenca Amazónica. Asimismo, cuenta con la OTCA, que incluye a todos los países andinos además de Guyana y Surinam, los cuales podrían desempeñar un importante papel en la sostenibilidad de la Amazonia. En esta región se produce el 50% del oxígeno del mundo, se ubica el 20% del agua dulce, y se encuentra la cuenca hidrográfica

más grande del planeta con 7,3 millones de Km<sup>2</sup>. La importancia de su biodiversidad no se limita al presente sino que tiene un gran futuro y proyección en los más variados ámbitos, desde el de la salud hasta el de la seguridad regional.

Pese a que Brasil tiene una enorme frontera libre de conflictos, presenta tensiones en el triple borde con Argentina y Paraguay, y también en los límites con Colombia, donde se presencian acciones de grupos guerrilleros y tráfico ilegal de drogas, armas, oro y especies. Y como se mencionó, a Brasil le preocupa la región andina debido a la inestabilidad política del área y a la posibilidad de un mayor involucramiento estadounidense. Actualmente cuenta con un Sistema de Vigilancia del Amazonas para un mejor control del espacio aéreo, con énfasis en actividades ilícitas, comparte información con Perú, y ha insistido en colaborar con Colombia por medio de ese sistema.



Individualmente o con la colaboración de otro(s) país(es), la región andina deberá introducir fuertes cambios en su interior para superar los grados de inestabilidad política, económica y social (v. Christman et al.). Asimismo, requiere construir consensos y avanzar en una integración que se encuentra fragmentada: por un lado, Colombia y Ecuador, y por otro, Venezuela y Bolivia. Países como Bolivia y Perú<sup>5</sup>, pero también Venezuela, fomentan acuerdos bilaterales con Brasil y se integran al Mercosur en calidad de miembros asociados. De alguna manera se percibe una dinámica dual: se estimula la bilateralización, pero se requiere de la multilateralización para solucionar los problemas y reestablecer la legitimidad.

5. Brasil y Perú realizan acuerdos bilaterales para concretar el desarrollo de la infraestructura, de la Amazonia, y de cooperación en materia de seguridad, narcotráfico, terrorismo, delincuencia y corrupción.



***La UE: asimetría que requiere de actualización y conciliación de intereses***

En cuanto a la UE, esta potencia mundial que privilegia relaciones en el ámbito de grupos regionales, entre ellos la CAN, brinda la posibilidad de hacer énfasis en el poder suave de las relaciones internacionales así como en la *desecuritización* de la agenda con EEUU. El Viejo Continente y la potencia hegemónica present-

***Es importante  
 que la UE adapte  
 su política andina  
 teniendo en cuenta  
 los cambios  
 que ocurren  
 en la misma región***

tan diferentes concepciones en cuanto a la agenda de seguridad y al manejo de la misma con la región andina, lo cual resulta complementario y ofrece la posibilidad de construir «alianzas estratégicas» (v. Grabendorff 2003).

Con la UE se presenta una asimetría en su relacionamiento y percepción, aunque cada vez resulta más difícil referirse a una posición comunitaria unificada (v. Van Klaveren). En términos generales, para los países europeos la seguridad en América Latina no resulta prioritaria y se distancian de la concepción militarista y de fuerza impuesta por EEUU, tendiendo a orientar su posición hacia la seguridad humana. Existe una diferente percepción de amenaza, y más bien priorizan temas globales como democracia, derechos humanos, y medio ambiente, encontrando en el multilateralismo, y de manera especial en la ONU, el escenario más propicio para su tratamiento. En este sentido, las críticas que aluden al énfasis militarista de la política norteamericana hacia la región andina podrían ser matizadas con la posición europea.

Las relaciones andinas con la UE se basan, en primer lugar, en un diálogo especializado al más alto nivel que, aunque existe desde comienzos de los años 90, toma fuerza en el ámbito latinoamericano a partir de la reunión de jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones en Brasilia en 1999, y las posteriores cumbres de España en 2002 y México en 2004. En segundo lugar está el Sistema Generalizado de Preferencias - Régimen Droga (SGP), que brinda la posibilidad de exportar con aranceles muy bajos productos como flores, café, carbón, atún y langostinos, entre otros. En tercer lugar, la UE es el segundo donante en materia de cooperación después de EEUU. Para el Viejo Continente resulta prioritaria la cooperación en temas relacionados con las necesidades sociales básicas, el desarrollo humano, la infraestructura y el tejido económico, la participación social y el buen gobierno, así como la prevención de conflictos y la construcción de la paz.

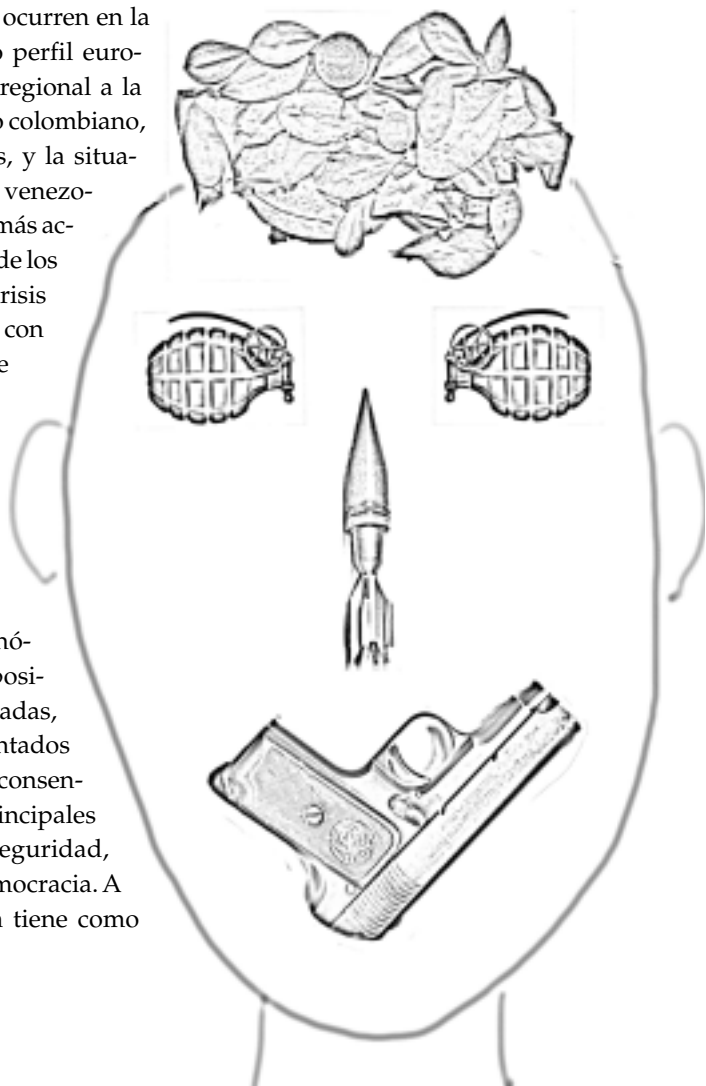
En la reunión de cancilleres andinos y europeos realizada en el contexto de la ONU en 2002, se revisó la agenda birregional y se incluyeron temas como el

terrorismo, las migraciones y la corrupción. No obstante, resultaría conveniente actualizar las relaciones de acuerdo con el nuevo ordenamiento mundial y con aspectos vinculados con la seguridad, las crisis políticas y económicas, el desarrollo sostenible, la democracia, la pobreza y el desarrollo. El Viejo Continente brinda la posibilidad de construir consensos en cuestiones prioritarias para los países andinos. No obstante, se teme que con la adhesión de nuevos miembros a la UE, temas como cooperación, migración, comercio e inversión se vean seriamente afectados, y la Europa comunitaria se distancie aún más de la región.

Es importante que la UE adapte su política andina teniendo en cuenta no solo la hegemonía global de EEUU, su distanciamiento del multilateralismo, la *securitización* y fragmentación de la agenda, sino también los cambios que ocurren en la misma región andina. El bajo perfil europeo en temas como el temor regional a la expansión del conflicto interno colombiano, las crecientes olas migratorias, y la situación boliviana, colombiana y venezolana, exigen acciones políticas más activas y propositivas. Cada uno de los países andinos presenta una crisis con diferentes manifestaciones con denominadores comunes que pone en peligro la estabilidad regional.

### **Reflexión final**

La región andina interesa tanto a Brasil como a la UE más en términos políticos que económicos, y a pesar de que las posiciones se encuentran fragmentadas, se perciben lineamientos orientados a la posibilidad de construir consensos e identidad frente a los principales temas de la agenda global: seguridad, drogas, medio ambiente, y democracia. A su vez, la comunidad andina tiene como



modelo a la UE en materia de integración, lo cual la orienta hacia una concepción más amplia que permite acuerdos de segunda generación y el tratamiento de temas –además de los comerciales y económicos– como la seguridad, la inestabilidad regional, la migración, las drogas ilícitas, el medio ambiente y los derechos humanos. Por su parte, Brasil también se muestra partidario de un multilateralismo y de posiciones que incluyen grupos de países. No obstante, la región andina requiere mayores niveles de legitimidad así como introducir cambios orientados a reducir sus grados de inestabilidad política, económica y social, acompañados de una mayor interdependencia, aunque ésta sea asimétrica, tanto con EEUU como con Brasil, la UE y los mismos países del área. En este sentido, la ampliación y profundización de sus relaciones con países como Brasil y los del Viejo Continente reducirían su dependencia y vulnerabilidad, aumentando su autonomía y poder negociador frente al hegemon.

En cuanto a Colombia, una serie de elementos vinculados con las drogas ilícitas, el conflicto interno, la seguridad fronteriza, la integración comercial, la migración y el medio ambiente afectan sus relaciones con los vecinos andinos ampliados, incluyendo a Brasil y Panamá. En este relacionamiento EEUU juega un importante papel, y sin lugar a dudas atraviesa directa, indirecta y transversalmente las diversas opciones para la inserción de Colombia en la región. Estos elementos y la creciente cooperación de EEUU en temas como las drogas ilícitas y el conflicto interno tienden a afectar la relación de Colombia con la región andina ampliada. De manera particular, las fumigaciones aéreas han causado daños a los cultivos legales en los países vecinos, y han ocasionado una emigración forzada hacia Ecuador, Venezuela y Panamá, que temen que los cultivos ilícitos se expandan y traspasen sus fronteras.

Por su parte el tema de la seguridad, sobre todo después del 11-S y de la interrupción del proceso de paz colombiano, también ha incidido en la relación con la región, y de manera particular con Venezuela. No solo por la militarización de varias de las fronteras colombianas, sino por el temor, manifestado por el presidente Hugo Chávez, al desequilibrio militar que ocasiona el Plan Colombia, adicionando a esto la compra de tanques españoles que, por muy obsoletos que sean, tienden a crear mayor desconfianza en el país vecino. Asimismo se hace importante mencionar la preocupación que ha manifestado el gobierno brasileño por una eventual amenaza a la Amazonia debido a la presencia estadounidense en territorio colombiano.

En el marco de la integración comercial, Colombia, Perú y Ecuador privilegian relaciones de tipo bilateral, mientras que Brasil y Venezuela apoyan una inte-

gración por etapas y la conformación de una zona suramericana. Venezuela, Bolivia y Perú se acercan a Brasil y al Mercosur, mientras Colombia redimensiona su *respite polum* con EEUU. No obstante, el acuerdo CAN-Mercosur señala un paso para la integración regional que requiere de una real puesta en marcha. Finalmente se puede concluir que las naciones andinas carecen de una agenda regional para el manejo de sus relaciones con EEUU. Brasil y la UE podrían contribuir a una relación integral y diversificada, que aumente el poder negociador y posibilite un diálogo más equilibrado de los países y de la región andina en el escenario internacional. La solución a la crisis de los países andinos requiere de soluciones conjuntas basadas en la cooperación, la voluntad política y el liderazgo.

### Referencias

- Ardila, Martha: «Evolución de las relaciones EEUU-América Latina» en Aldo Olano (ed.): *América Latina: herencias y desafíos*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003.
- Ardila, Martha (coord.): «Colombia y sus vecinos: escenarios de relacionamiento», Policy Paper N° 1, Fescol y otras instituciones, Bogotá, 2003.
- Camacho Guizado, Álvaro (ed.): *El conflicto colombiano y su impacto en los países andinos*, CESO / Uniandes, Bogotá, 2003.
- Castañeda, Jorge: «The Forgotten Relationship» en *Foreign Affairs*, 5-6/2003.
- Christman, Daniel W. et al.: *Andes 2020: A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region*, Council on Foreign Relations, Nueva York, enero de 2004.
- Colombia Human Rights Network: «Can More War Bring Peace?» en *Colombia Update* vol. 14 N° 1, otoño de 2002.
- Franco, Andrés (ed.): *EEUU y los países andinos, 1993-1997: poder y desintegración*, Universidad Javeriana, Bogotá, 1998.
- Grabendorff, Wolf: «Latin America and the European Union: A Strategic Partnership?» en Riordan Roett y Guadalupe Paz (eds.): *Latin America in a Changing Global Environment*, Lynne Rienner Publishers, 2003.
- Grabendorff, Wolf: «La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar» en *Nueva Sociedad* N° 189, Caracas, 1-2/2004.
- Lowenthal, Abraham: «EEUU y América Latina en el nuevo siglo» en *Foreign Affairs en español*, 5/2001.
- Pardo, Rodrigo y Arlene B. Tickner: «EEUU, Colombia y sus vecinos: los desafíos externos de la seguridad democrática» en *Foreign Affairs en Español*, 10-12/2003.
- Pizarro Leongómez, Eduardo: *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto interno colombiano*, Norma, Bogotá, 2004.
- Reich, Otto: «Las relaciones de EEUU con los países de América Latina» en *Revista Interforum*, 12/6/2002.
- Rusell, Roberto: «US Policy toward Latin America: A View from the South» en Riordan Roett y Guadalupe Paz (eds.): *Latin America in a Changing Global Environment*, Lynne Rienner Publishers, 2003.
- Sweig, Julia: «What Kind of War for Colombia?» en *Foreign Affairs*, 9-10/2002.
- Van Klaveren, Alberto: «Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina» en *Nueva Sociedad* N° 189, Caracas, 1-2/2004.
- VVAA: *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales / Planeta, Bogotá, 2001.

## **Colombia y sus vecinos**

*Colombia y sus vecinos enfrentan una de las situaciones más complicadas de su historia nacional y de su vecindad. A la crisis interna de cada país se suman los problemas en las zonas fronterizas compartidas, derivados de la confrontación colombiana, de las interacciones que con ella establecen sectores de los países colindantes y de los flujos transnacionales ilegales. Se suma, también, el aprovechamiento que hace Estados Unidos de las crisis (colombiana en particular) y tensiones bilaterales para hacer avanzar su interés estratégico de transformar la región andina de área de su influencia en perímetro de su seguridad. Todo ello ha generado mutuas recriminaciones antes que consensos sobre la naturaleza de la problemática y las formas para hacerle frente de manera conjunta.*

**Socorro Ramírez**

**E**ntre comienzos de los años 60 y 80, los vecinos de Colombia no se veían afectados por el aún incipiente conflicto armado. A partir de esa época, podemos establecer dos momentos centrales del desencadenamiento de sus efectos e interacciones en las fronteras internacionales.

---

**Socorro Ramírez:** politóloga colombiana, especialista en relaciones internacionales; profesora titular del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá; entre sus libros: *Intervención en conflictos internos. El caso colombiano 1994-2003*; *La vecindad colombo-venezolana: imágenes y realidades*; *Colombia y Venezuela: agenda común para comenzar el siglo XXI*; *Los No Alineados ¿voceros del Sur? A propósito de la presidencia colombiana del Movimiento*.

**Palabras clave:** relaciones internacionales, conflicto colombiano, lucha contra las drogas, Estados Unidos, Sudamérica, Colombia.

---

El primer periodo se ubica entre 1983 y 1995, cuando se advierte una creciente presencia de actores armados ilegales en algunas zonas fronterizas, próximas especialmente a Venezuela y, desde allí, el lanzamiento de ataques a entidades militares de ese país. El segundo se desarrolla entre 1996-2003, cuando el conflicto se agudiza y aumenta su impacto sobre las poblaciones de ambos lados de la frontera, debido a las disputas entre guerrillas y paramilitares por el control de territorios que constituyen corredores estratégicos para su economía de guerra, y por la debilidad del Estado en las fronteras<sup>1</sup>.

***La presencia de actores armados induce una progresiva «geopolitización» y «securitización» de diversos temas nacionales o regionales***

En efecto, la decisión de las organizaciones armadas ilegales de recurrir a cualquier medio –extorsión, secuestro o drogas– para fortalecerse y profundizar la confrontación, aumentó esencialmente las dimensiones del conflicto colombiano. Los nuevos recursos les permitieron un crecimiento acelerado, una rápida expansión territorial y un notable fortalecimiento de su capacidad de fuego. Asimismo, los puso en comunicación con redes globales de tráfico de armas, drogas y lavado de activos.

Contribuyó a extender aún más el conflicto la debilidad del Estado y la crisis de legitimidad por la penetración de dineros de la droga en la campaña electoral de Ernesto Samper (1994-1998). Ese episodio proyectó, además, la imagen de un Estado y de una dirigencia política descompuestas que no merecían confianza ni apoyo internacional, y de las guerrillas como justificados opositores de un régimen corrupto. Guerrillas y paramilitares, también, aprovecharon la debilidad o ausencia estatal en las fronteras internacionales para incrementar allí su presencia, buscar distintos apoyos logísticos, recabar el reconocimiento o la neutralización de los países vecinos, aprovechar muy diversos tráficó de drogas y armas, y disputarse el control de territorios en donde se ubican importantes recursos: petróleo, maderas, banano, oro, cultivos de coca y laboratorios para su procesamiento.

Desde 1997 aumentaron las masacres, los asesinatos políticos, los asaltos de grupos irregulares a municipios colombianos cercanos a Venezuela, seguidos

---

1. Desarrollo esa periodización en Socorro Ramírez: «El conflicto colombiano en las fronteras», ponencia presentada para el taller del proyecto «Guerra, democracia y globalización» del Iepri y el Crisis States Programme / London School of Economics / Colciencia, mayo de 2004, y que está en proceso de publicación.

de los próximos a Ecuador. Ante esas amenazas y frente a la fumigación de los cultivos ilegales se incrementó, también, el desplazamiento de población en los municipios fronterizos y su refugio en Panamá, Ecuador y Venezuela.

Fuera de este problema de refugiados, los impactos del conflicto sobre los países vecinos han sido diversos según las particularidades de la zona fronteriza y la naturaleza de la relación binacional. En unos casos, la presencia de grupos irregulares atenta contra la seguridad por el uso de los territorios vecinos como espacio de operación o de refugio defensivo, y por la amenaza a la integridad de sus habitantes mediante asesinatos, secuestros y extorsiones. En otros, genera efectos sociales en las zonas fronterizas, ya de por sí marginadas, y perturba los lazos que suelen existir entre pobladores y autoridades de áreas contiguas, especialmente entre comunidades negras e indígenas. En casi todos los casos, el conflicto multiplica las oportunidades para realizar negocios que permiten abastecer la demanda de apoyos logísticos, vender o alquilar tierras, blanquear dinero, prestar servicios de diversa naturaleza o vincularse a tráfico ilícito de explosivos, armamento, gasolina, precursores químicos, drogas. La presencia de actores armados induce, además, una progresiva «geopolitización» y «securitización» de diversos temas nacionales o regionales. Procesos internos importantes pueden verse interferidos por esta presencia, como puede ser el caso de la reforma de la fuerza pública, ya que el despliegue de tropas y la militarización a lado y lado de la frontera refuerza la posición de los militares de cada país y les ofrece nuevos argumentos para presionar por más y mejor armamento o por un mayor espacio político.

### ***Opciones gubernamentales colombianas***

Los gobiernos colombianos que se han visto enfrentados a la agudización del conflicto, han tomado diversas iniciativas para controlar algunos de sus efectos sobre los vecinos, vincular a éstos en los diálogos con las guerrillas o concretar acciones conjuntas. Sin embargo, sus opciones, limitadas por su propia debilidad y por un restrictivo contexto hemisférico e internacional, han emitido mensajes contradictorios y han contribuido a generar malestar entre sus pares.

Concluido el gobierno de Samper, la difícil situación política y militar del Estado colombiano comenzó a corregirse, aunque no sin altísimos costos que han contribuido a generar tensión regional. Al recibir un país asediado por las guerrillas y unas fuerzas militares desmoralizadas, ineficientes y corruptas, un Estado exhausto por la recesión económica y sobre todo herido por una honda crisis de legitimidad interna e internacional, Andrés Pastrana (1998-2002) no

encontró otra alternativa que la de atraer a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia a nuevos diálogos de paz haciéndoles concesiones que contribuyeron a confirmar la imagen entre los vecinos de la relativa legitimidad alcanzada por esa organización durante el gobierno de Samper. Al mismo tiempo, para contrarrestar la debilidad fiscal y militar del Estado, Pastrana se vio obligado a buscar apoyo financiero y militar en el exterior. La administración estadounidense aprovechó la ocasión, y transformó el Plan Colombia de herramienta para la paz en compromiso bélico contra las drogas y la subversión. El cambio de las prioridades en una perspectiva que afectarían las fronteras, consumado en un diálogo cerrado entre Bogotá y Washington, generó una reacción negativa entre los gobiernos más próximos y los enajenó con respecto a los problemas de Colombia.

***La concertación  
con los vecinos  
ha sido interferida  
por EEUU***

El gobierno de Pastrana trató de involucrar a los vecinos en los diálogos de paz con las FARC y el Ejército de Liberación Nacional, y en los grupos de países amigos, y de comprometerlos en el apoyo a las dimensiones institucionales y sociales del Plan Colombia. Varios gobiernos concurren a las mesas de aportantes de Madrid y Bogotá y, aunque no hicieron ofrecimientos económicos, sí aceptaron analizar proyectos y firmar acuerdos de cooperación. Sin embargo, al final de su gobierno, Pastrana, decepcionado por la renuencia de las FARC a una negociación y por sus continuos abusos de la zona de despeje, presionado por una opinión nacional radicalizada ante el aumento de la violencia guerrillera, y estimulado por la nueva coyuntura internacional de guerra global contra el terrorismo, puso fin a las conversaciones de paz y declaró terroristas a los mismos grupos que durante cuatro años había reconocido como rebeldes políticos. Este giro, comprensible en el contexto doméstico, ahondó el desconcierto de los vecinos frente al conflicto.

Gobiernos y opinión pública de países colindantes pasaron del desconcierto a un fuerte rechazo de los anuncios hechos por el presidente Álvaro Uribe (2002-2006), quien prometió mano dura para enfrentar a los actores armados ilegales. Para contrarrestar esa resistencia, Uribe ha desplegado una intensa actividad. Trató de mostrarles a sus colegas que su política de seguridad respondía tanto a la saturación nacional con el conflicto como a la exigencia de sus mismos gobiernos que solicitaban mayor control en los territorios fronterizos. Incrementó el pie de fuerza militar o policial en los municipios limítrofes, instaurando allí una presencia móvil en razón de las exigencias de la confrontación. Uribe ha ido a ejercer actos de gobierno desde Arauca y Norte de Santander, departa-



mentos fronterizos donde ocurren más acciones violentas. Pero esas dimensiones de la acción del Estado son insuficientes para contrarrestar su secular ausencia en esa parte del territorio y para atender las complejas problemáticas de esas zonas, que no dependen sólo del conflicto. Además, pese a ese activismo gubernamental, Uribe ha contribuido a aumentar la incompreensión sobre la situación colombiana.

Uribe crea un gran desconcierto cuando exagera la amenaza que representa el conflicto colombiano, el cual –según él– «tiene el potencial de desestabilizar América del Sur», «puede destruir la selva amazónica», «es más grave que el mismo conflicto de Irak»<sup>2</sup>. Frases como éstas, que muestran el afán presidencial de ganar apoyo, generan señales tan equívocas como los llamados a tropas extranjeras<sup>3</sup>. Otra fuente de rechazo entre los vecinos se deriva de la percepción de que Uribe, guiado por la consideración pragmática de que Estados Unidos es el único país que puede ayudar a responder la ofensiva armada interna, ha decidido atarse a un sistema internacional unipolar, cuando la región y Colombia requieren del multilateralismo. Una tercera razón proviene de que el gobierno colombiano no parece prestarle mucha atención a los reclamos sobre las consecuencias regionales de la política estadounidense hacia la región, por medio de la cual la gran potencia fracciona aún más a los vecinos e impulsa sus propios intereses geopolíticos<sup>4</sup>.

Por esas razones, al comienzo de su mandato, Uribe tuvo dificultades para concretar acciones conjuntas que permitieran enfrentar los efectos del conflicto colombiano y las interacciones que con el mismo han establecido algunos sectores de los países vecinos. Así aconteció, cuando el gobierno colombiano quiso que sus colegas declararan terroristas a las organizaciones guerrilleras y se comprometieran a negarles la visa, a bloquearles las cuentas e impedir su presencia en sus respectivos países, Bogotá solo consiguió esta calificación de parte de los gobiernos de Panamá y Centroamérica, pero no de Venezuela, Ecu-

---

2. «Uribe busca la inversión española» en <[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/)>, 3/7/2002; «Refuerzo militar en El Caribe» en *El Tiempo*, 14/1/03, p. 1-5; «Uribe solicita ayuda en foro económico mundial» en *El Tiempo*, 25/1/03, p. 1-4; «Presidente Álvaro Uribe reclama al mundo por terrorismo en El Nogal» en *El Tiempo*, 8/2/03, p. 1-3; «Presidente Álvaro Uribe pide apoyo ciudadano y solidaridad internacional para derrotar al terrorismo» en *El Tiempo*, 10/2/03, p. 1-5.

3. Así, por ejemplo, en septiembre de 2002, Uribe afirmó que estaría interesado en una modificación del TIAR que le permitiera a ejércitos de otras naciones intervenir en conflictos internos como el colombiano; en octubre de 2002, durante la Conferencia de las Américas, respaldó la creación de una fuerza sudamericana de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo; a propósito de la invasión a Irak, sugirió que EEUU desplazara sus tropas del Golfo Pérsico al Caribe.

4. «Estados Unidos mantendría control de todos los programas antinarcóticos del Plan Colombia más allá de 2006» en *El Tiempo*, 5/6/02, p. 1-3.

dor y Brasil. Más recientemente, Uribe ha logrado concretar algunos acuerdos con la mayor parte de sus vecinos, como lo veremos más adelante.

### ***Injerencia estadounidense***

La concertación con los vecinos ha sido, además, interferida por EEUU. Gracias a la intensificación del conflicto, a su mezcla con el problema de las drogas, a la vinculación de los demás países andinos en esa cadena transnacional y a sus difíciles circunstancias internas, la administración estadounidense ha encontrado una excelente oportunidad para profundizar su injerencia en el norte de Sudamérica. Para lograrlo, ha impuesto a cada país andino un tipo específico de manejo de los problemas de drogas y seguridad. Con certificaciones y descalificaciones unilaterales ha sancionado a los países que, a su juicio, han incumplido sus compromisos al respecto, o ha destacado la labor de quienes considera buenos colaboradores suyos.

En el caso colombiano, Bill Clinton aprovechó el escándalo provocado por el ingreso de dineros ilícitos a la campaña de Samper para hacer

avanzar sus políticas contra las drogas. Pese a las fumigaciones intensivas y a las acciones del Gobierno contra el cartel de Cali, Washington descertificó por dos años consecutivos la lucha de Colombia contra las drogas. En 1998, intranquilo por la agudización del conflicto interno y la creciente inestabilidad institucional, le otorgó una certificación condicionada, dobló el monto de los recursos aportados para consejeros, equipos, servicios de información e instrucción para la policía colombiana. Luego, durante el primer año de gobierno de Pastrana otorgó certificación plena en la lucha antidrogas, respaldó las negociaciones con la guerrilla e incrementó el envío de equipo bélico y asesores militares. Colombia se convirtió desde entonces en el tercer receptor de recursos estadounidenses a nivel internacional. Los aportes triplicaron los recursos antinarcóticos que recibía Perú como segundo receptor, y cuadruplicaron los destinados a México, tercer destinatario en la región.



Simultáneamente, el zar antidrogas estadounidense, Barry McAffrey, visitó a todos los gobiernos y fuerzas militares de la región para llamar la atención sobre el conflicto colombiano –al que calificó como «la principal amenaza a la seguridad regional y hemisférica»– y para propiciar la creación de un cordón sanitario en torno del país, que los protegiera. Posteriormente, otros funcionarios de EEUU han sugerido la posibilidad de construir una fuerza multilateral para contener el peligro, y han negociado con cada país contiguo a Colombia la instalación de radares y bases para su política antinarcoóticos y contener los efectos del conflicto interno. El Plan Colombia entregó 180 millones de dólares a los países colindantes, y la Iniciativa Regional Andina dispuso el 53,8% de sus recursos para todos los países vecinos, incluidos los que se han mostrado adversos a la política antidrogas estadounidense. Los mayores beneficiarios, además de Colombia, han sido Perú y Bolivia. Ecuador se ha sentido discriminado por el monto recibido, y se ha visto señalado por EEUU, como ocurrió en el informe antinarcoóticos de 2002, en el cual se acusa a las fuerzas armadas ecuatorianas de estar involucradas en tráfico que nutren el conflicto colombiano. Por eso, además de aceptar la instalación de la base militar de Manta, el Gobierno ha pedido a EEUU un Plan Ecuador para el blindaje de su frontera norte.

En su mayoría, los vecinos han quedado presos en una doble encrucijada. Por un lado, cuestionan la solicitud de apoyo financiero y militar estadounidense por parte de los gobiernos colombianos, lo que le permite a Washington presionar a la región para que participe en sus cruzadas globales. Asimismo, rechazan las veladas amenazas que desde Bogotá formulan altos funcionarios estadounidenses contra los vecinos que se nieguen a cooperar con sus estrategias. Por otro lado, temen el alto costo individual y colectivo que podría tener el rechazo de los enfoques de EEUU. Más aún, a la par con sus críticas, la mayoría de los gobiernos andinos no ha vacilado en aceptar o incluso solicitar recursos estadounidenses para atender los efectos del conflicto colombiano y el posible desplazamiento de cultivos y laboratorios de procesamiento de droga a sus fronteras<sup>5</sup>.

---

5. La misma política estadounidense antidrogas provoca la expansión regional del problema. Los éxitos relativos y aparentes de la lucha antidrogas en Perú, adelantada a través del derribo de avionetas, y en Bolivia, mediante la sustitución de cultivos, empujaron buena parte de la producción y procesamiento de la hoja de coca hacia Colombia. En Colombia podría suceder lo mismo que en Bolivia, en donde la erradicación y fumigación han estado acompañadas por ofrecimientos de sustitución de cultivos pero no por soluciones estructurales al campesinado, lo que ha suscitado su protesta y desvinculación de los programas; o puede acontecer lo mismo que en Perú, en donde la caída de los cultivos se ha debido más a la crisis de la demanda que a la fumigación. Y como tampoco allí se les ofrecen soluciones de fondo a los campesinos, los precios de la coca vuelven a subir y los cultivos se reimplantan.

### ***Tensiones y primeros acercamientos con los vecinos***

Atrapados en medio de esas encrucijadas y ante los efectos del conflicto colombiano y sus interacciones con éste, distintos gobiernos de países colindantes, aunque han hecho pronunciamientos a favor de la paz y ofrecido a Colombia sus buenos oficios, han adoptado una postura más bien individual y reactiva. La mayoría se ha limitado a reiterar el señalamiento de Colombia como la amenaza a la seguridad regional y a crear un cordón de seguridad y aislamiento en torno suyo. Con frecuencia, algunos han eludido el examen de su propia responsabilidad en el control de la circulación de material bélico, precursores, drogas y dineros ilegales, que nutren el conflicto colombiano. En ocasiones, desestiman la articulación de estos flujos con sus propios problemas internos, mientras criminalizan a Colombia por el problema de las drogas y por las redes transnacionales en las que éste se apoya, cuyo control escapa a las posibilidades de un solo país. Además, por cansancio con lo que perciben como un endoso de responsabilidades, varios gobiernos han ido buscando adaptaciones pragmáticas a los problemas que el conflicto les genera o a las interacciones que sus nacionales crean con éste. Algunos, incluso, han tomado sus propias iniciativas de diálogo o acuerdo con las guerrillas, haciendo caso omiso o yendo en contravía de la estrategia adoptada por el gobierno colombiano.

La mayores tensiones se han desarrollado con Venezuela. Hasta mediados de los años 90, existía un acuerdo tácito con el manejo dado por el gobierno colombiano al conflicto. Por ello, cuando Venezuela fue atacada, sus autoridades, que consideraban a las guerrillas como enemigo común, en algunas ocasiones actuaron conjuntamente con sus homólogas colombianas, y en otras, persiguieron a los grupos armados en territorio colombiano siguiendo la teoría de la «persecución en caliente». Sin embargo, durante el periodo de Samper, las tensiones en la relación binacional y la percepción de que Colombia era incapaz de controlar sus problemas, dieron pie a un viraje en el manejo que Venezuela le había dado al conflicto. Se pusieron en marcha teatros de operaciones que incrementaban la presencia militar en la frontera, mientras, al mismo tiempo, gobernadores de los estados venezolanos y el propio gobierno central aceptaron la solicitud, primero de las FARC y luego del ELN, de diálogo sobre los problemas en la frontera<sup>6</sup>. Como resultado de las conversaciones, desde media-

---

6. Una documentación de ese proceso se encuentra en Socorro Ramírez y Miguel Ángel Hernández: «Colombia y Venezuela: vecinos cercanos y distantes» en Socorro Ramírez y José María Cadenas (coords. académicos y editores): *La vecindad colombo-venezolana: imágenes y realidades*, Grupo Académico Colombia-Venezuela / Iepri-Universidad Nacional de Colombia / Universidad Central de Venezuela / Convenio Andrés Bello, 2003, pp. 159-241.

dos de los años 90 cesaron los ataques directos contra instalaciones militares, aunque no desaparecieron las incursiones más allá de las fronteras ni las extorsiones y secuestros por parte de la guerrilla y los paramilitares colombianos y de la delincuencia común binacional.

Durante el periodo en el que coincidieron Hugo Chávez y Andrés Pastrana (febrero de 1999-agosto de 2002), aunque Venezuela fue anfitriona de reuniones con el ELN, participó en el grupo facilitador de los diálogos con las FARC y estuvo presente como observador en la mesa de donantes de países europeos<sup>7</sup>, se sucedieron continuos incidentes frente al proceso de paz. Ante todo, el gobierno venezolano se declaró neutral frente al conflicto, con lo que equiparó la legitimidad internacional del Estado con la de la guerrilla, y estableció comunicación directa con esta última sin el aval del gobierno colombiano. Chávez y su movimiento político rechazaron el Plan Colombia por considerar que introducía un desequilibrio militar entre los dos países, «vietnamizaba» a Colombia y podría ser usado en su contra. Ese rechazo se mitigó más tarde. Sin embargo, distintos incidentes continuaron enturbiando la relación. Entre éstos están el tráfico ilegal de armas y las denuncias sobre la ambigüedad del gobierno venezolano ante las acciones de la guerrilla, asuntos que no han podido ser esclarecidos por la parálisis de los mecanismos de vecindad. Se impusieron más bien la «diplomacia del micrófono» y las mutuas recriminaciones que deterioraron las relaciones e incapacitaron a los dos países para hacerle frente a temas esenciales de la agenda bilateral.

Chávez y Uribe acordaron no caer en la diplomacia del micrófono, pero como no han funcionado adecuadamente los canales de comunicación, los propios gobernantes y altos funcionarios de los dos países han llevado a los medios sus percepciones y opiniones sobre temas como los de seguridad en la frontera. A pesar de un cierto entendimiento mutuo en los encuentros presidenciales, subsiste una desconfianza recíproca alimentada por el diferendo sobre áreas marinas y submarinas, la mutua incompreensión sobre las situaciones internas de cada país, y las divergencias políticas entre los gobiernos centrales. Los temores de uno frente al otro han crecido y se han ido traduciendo en acusaciones que suben de tono. Senadores colombianos le han solicitado a la OEA la aplicación de la Carta Democrática en contra del gobierno de Chávez, y senadores venezolanos han denunciado una presunta «carrera armamentista» de Colombia contra su país. En los alrededores de Caracas fue detenido un extraño centenar de presuntos paramilitares colombianos que, según Chávez, harían parte de una conspiración contra su gobierno promovida por Miami y Colombia.

---

7. «Venezuela apoya ayuda a Colombia pero no en el plano militar» en *El Espectador*, 4/7/00.

Uribe se apresuró a ofrecer toda la colaboración necesaria para el esclarecimiento de los hechos, y la canciller colombiana se desplazó de inmediato a Caracas para reunirse con Chávez, quien declaró que no tenía ningún indicio de que el gobierno colombiano estuviera involucrado en el asunto. Esta sucesión de acontecimientos y la compra de armamento pareciera estar llevando a sectores de ambos lados a plantearse una peligrosa hipótesis de conflicto, incluso bélico, entre los dos países.

En el Ecuador, el Plan Colombia generó temores por los posibles efectos sobre su territorio. El Gobierno profundizó la militarización de la frontera norte ya que a través de ella se desarrollan varias dinámicas transnacionales relacionadas con el conflicto colombiano. Este proceso, que no depende sólo de la confrontación colombiana sino también de la iniciativa de pobladores ecuatorianos y de procesos en curso en el país vecino, está generando problemáticas interacciones entre ambos países.

Ante todo, Ecuador ha ido quedando vinculado a la estrategia antidrogas de EEUU. Su involucramiento en la cadena internacional de las drogas<sup>8</sup> ha crecido a través de la participación de ecuatorianos en las plantaciones de coca del Putumayo, en el tráfico de precursores químicos y de narcóticos, en el lavado de dinero aprovechando la dolarización de su economía, y debido a la afectación de sus territorios por la proliferación de cultivos ilegales y las consiguientes fumigaciones. Además, la porosidad de las fronteras y la corrupción en las FFAA permiten el tráfico de armas, municiones, explosivos y diversos elementos

requeridos por los grupos irregulares colombianos<sup>9</sup>. También, el incremento del desplazamiento, refugio y migración voluntaria de colombianos hacia el Ecuador ha generado allí cierta xenofobia; el aumento de la delincuencia ha llevado a la expulsión de indocumentados y la imposición de la visa. En fin, se ha deteriorado una buena relación bilateral que había permitido conformar la primera zona de integración fronteriza en el marco andino. Si bien los acercamientos de los presidentes Uribe y Lucio Gutiérrez han comenzado a dar resultados, el conflicto colombiano y la posición del presi-

mitido conformar la primera zona de integración fronteriza en el marco andino. Si bien los acercamientos de los presidentes Uribe y Lucio Gutiérrez han comenzado a dar resultados, el conflicto colombiano y la posición del presi-

8. César Montúfar: «Un enfoque regional para analizar los problemas de seguridad de la región andina. Reflexión a propósito de la vinculación del Ecuador a la dinámica regional del conflicto colombiano», Centro Andino de Estudios Internacionales / Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2002.

9. *Ibíd.*



dente ecuatoriano al respecto se han convertido en parte central de las tensiones políticas ecuatorianas y de las contradicciones en el Estado, el Gobierno y la opinión pública, que cuestiona las iniciativas del mandatario.

En Panamá el agravamiento del conflicto generó el señalamiento de Colombia como principal problema de seguridad regional<sup>10</sup> y la presión por la permanencia de EEUU que apoyó, desde 1998, el reforzamiento policial en la frontera. Bajo Pastrana surgieron tensiones con motivo de la devolución de desplazados colombianos realizada por el gobierno panameño<sup>11</sup>, que se agregaron a las mutuas recriminaciones por la falta de control del contrabando de armas que ingresa por esa frontera. Con el gobierno de Uribe pareciera, en cambio, que el entendimiento habría ido más bien en aumento y se habría ido pasando paulatinamente a un reconocimiento de la necesidad de acción conjunta entre los dos países. Panamá, como anfitrión, facilitó la intervención de Uribe ante una reunión de presidentes centroamericanos, en la que éstos aceptaron la propuesta del gobierno colombiano de declarar terroristas a las FARC y de controlar el tráfico de armas<sup>12</sup>.

Pese a que el impacto de la problemática colombiana sobre el Perú ha sido, por fortuna, limitado, el gobierno de Alberto Fujimori trató de usarla para buscar apoyo con miras a su reelección. Al mostrar una extensión del conflicto colombiano que supuestamente amenazaría a su país, trató de esquivar críticas internas por los recortes democráticos y la violación a los derechos humanos, buscar apoyo en EEUU, justificar la existencia de unas fuerzas armadas poderosas y dotadas de atribuciones excepcionales, consolidar el papel de Vladimiro Montesinos, y ocultar la mezcla de funcionarios oficiales y del Ejército de Perú con el contrabando de armas hacia las FARC<sup>13</sup>. La maniobra fracasó y contribuyó a la caída de su gobierno. El presidente Alejandro Toledo, en cambio, apoyó el Plan Colombia y la política de Pastrana, y ha respaldado la estrategia de seguridad de Uribe. Además de profundizar la militarización de la frontera, desde octubre de 2002, los dos gobiernos firmaron un acuerdo de cooperación

---

10. El general panameño Rubén Darío Paredes, quien fuera comandante de las desaparecidas fuerzas de defensa, señaló que en Colombia «el país institucional, incluyendo las fuerzas armadas, está claudicando y va a ser derrotado por el país subversivo e irregular el cual encabezan las FARC», y agregó que las FARC consideran a Panamá como un «botín rico», apetecible tras la retirada de EEUU del Canal de Panamá y la ausencia de fuerzas militares nacionales.

11. En 1999 y 2000, y en abril de 2002, «Documento inédito indica que 109 desplazados colombianos, expulsados de Panamá en abril, fueron engañados» en *El Tiempo*, 3/6/02, p. 1-2.

12. «Presidente Álvaro Uribe inició reunión con mandatarios en Panamá» en *El Tiempo*, 11/2/03, p. 1-3.

13. Carlos Basombrío Iglesias: «El Plan Colombia y el Perú», ponencia presentada en el seminario «América Latina y el Plan Colombia: ¿estabilidad o crisis?», Caracas, Centro para la Paz y la Integración / Universidad Central de Venezuela / Grupo Académico Colombia-Venezuela, mayo de 2001.

policial para combatir las actividades ilícitas en los ríos fronterizos comunes y el tráfico aéreo de estupefacientes.

La amplia región fronteriza compartida con Brasil es también fuente de interacciones entre la confrontación colombiana y la problemática de ese país ligada a las drogas: tráfico de precursores químicos, pasta básica y clorhidrato de cocaína, provisión de armas y recursos a las guerrillas colombianas a cambio de droga y protección. En territorio colombiano fue detenido el narcotraficante brasileño Luis Fernando da Costa, aliado de las FARC.

Bajo Fernando Henrique Cardoso primó la distancia frente a la confrontación colombiana que Brasilia consideraba un problema meramente interno de Colombia. El gobierno brasileño se limitó a reforzar la presencia militar en la frontera, hacer declaraciones en favor de la paz, expresar reservas sobre el Plan Colombia y rechazar una eventual intervención militar, estadounidense o multilateral, en el conflicto. Cardoso otorgó, además, un discreto apoyo a Pastrana en la apertura y conclusión de los diálogos con las guerrillas. El presidente Lula ha mantenido el despliegue militar en la Amazonía y las frecuentes operaciones en la frontera. Al comienzo de su gobierno, las contradicciones entre Brasil y Colombia fueron en aumento pero pronto se lograron fórmulas diplomáticas de entendimiento. Los dos gobiernos se han reunido varias veces y han llegado a acuerdos para desarrollar acciones militares conjuntas en la zona fronteriza<sup>14</sup>. La cancillería colombiana ha mostrado interés en que el gobierno de Brasil ponga sus buenos oficios para un acercamiento de las FARC con la ONU en suelo brasileño<sup>15</sup>. El gobierno de Lula, inclinado a una salida negociada del conflicto, ha respetado las decisiones sobre seguridad adoptadas por su homólogo de Colombia. En diversos medios brasileños ha surgido, sin embargo, la percepción de que el conflicto colombiano es el causante de sus problemas de seguridad, incluidos los que desde hace varias décadas han aparecido en las *favelas* de Río de Janeiro o la internacionalización de la Amazonía que podría generar una invasión estadounidense. Ese contexto adverso presiona en contra de cualquier entendimiento entre los gobiernos para hacerle frente a los problemas comunes.

### ***Tendencias y perspectivas***

El conflicto colombiano y las políticas gubernamentales para hacerle frente, sumadas a la crítica situación de los países andinos y a la injerencia estadouni-

---

14. «Brasil y Colombia firmaron acuerdo de seguridad fronteriza» en *El Tiempo*, 28/6/03, p. 1-6.

15. «Respaldo a encuentro de ONU y FARC, en Brasil», en *El Tiempo*, 4/9/03, p. 1-14.



dense, han creado un contexto muy complejo. No estamos ante la sola posibilidad de un presunto *spill over*, según el cual el conflicto colombiano tendería a derramarse por toda la región convirtiéndose en su principal amenaza<sup>16</sup>. Presenciamos más bien crisis profundas de cada país andino, debido a las cuales los problemas del uno pueden tener repercusiones inesperadas en el otro. Aunque es grande la capacidad militar de los grupos irregulares colombianos, por sí solos no parecen pretender ni estar en condiciones de ir más allá de donde los estimulen las críticas dinámicas internas de cada país colindante.

Frente a la dificultad regional de acordar una posición conjunta con Colombia, la iniciativa ha quedado en manos de EEUU que, ante problemas compartidos por los países andinos, ha impuesto un manejo bilateral acorde con sus estrategias. Así ha sucedido en el caso de la droga, que en lugar de reducir el problema lo ha ido trasladando de un lugar a otro, ha aumentado los niveles de corrupción, ha consumido recursos y esfuerzos, ha debilitado instituciones ya de por sí precarias y, en el caso colombiano, le ha dado poder interno a los actores armados ilegales. Con la cruzada antiterrorista global, Washington muestra confusos intereses que incrementan su intervención militar unilateral, mientras desestima las causas internas de los conflictos y las dinámicas que lo alimentan. Por eso, más que por los efectos e interacciones del conflicto colombiano en las fronteras, la regionalización del problema se deriva de la estrategia de seguridad estadounidense.

Tres escenarios posibles se avizoran. Un deseable acercamiento entre los países vecinos para un acompañamiento regional en la búsqueda de una solución al conflicto colombiano, suscitado por Brasil o por la Unión Europea. El probable mantenimiento del *statu quo*, a partir de la presión estadounidense y colombiana por ir concretando apoyos en el vecindario. O el catastrófico aumento de los problemas en las fronteras, que lleve a mayores enfrentamientos. Es de esperar que, más temprano que tarde, se encuentre una forma conjunta de hacerle frente a problemas transnacionales y se avance en la construcción de relaciones de vecindad mucho más proactivas. De lo contrario, además de agravar viejos problemas en todas las fronteras, se fortalece un círculo vicioso mediante el cual se reproduce y dinamiza el conflicto en Colombia y se multiplican sus repercusiones negativas y sus interacciones con los países vecinos.

---

16. Richard Millet: «Colombia's Conflicts: The Spill-Over Effects of a Wider War» en *The North-South Agenda* N° 57, Miami, 9/2002; Angel Rabasa y Meter Chalk: «The Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and its Implications for Regional Stability», Washington, 2001.