

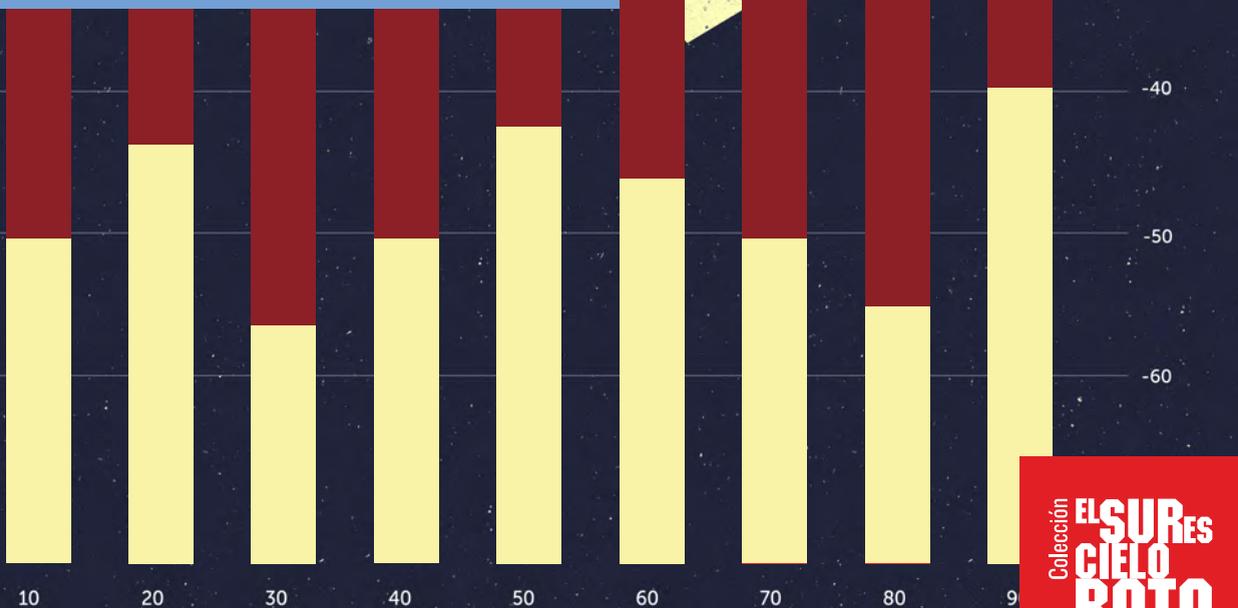
13

Economía y política de Colombia a principios de siglo 21

De Uribe a Santos y el postconflicto

Editores

Bruce M. Bagley
Jonathan D. Rosen



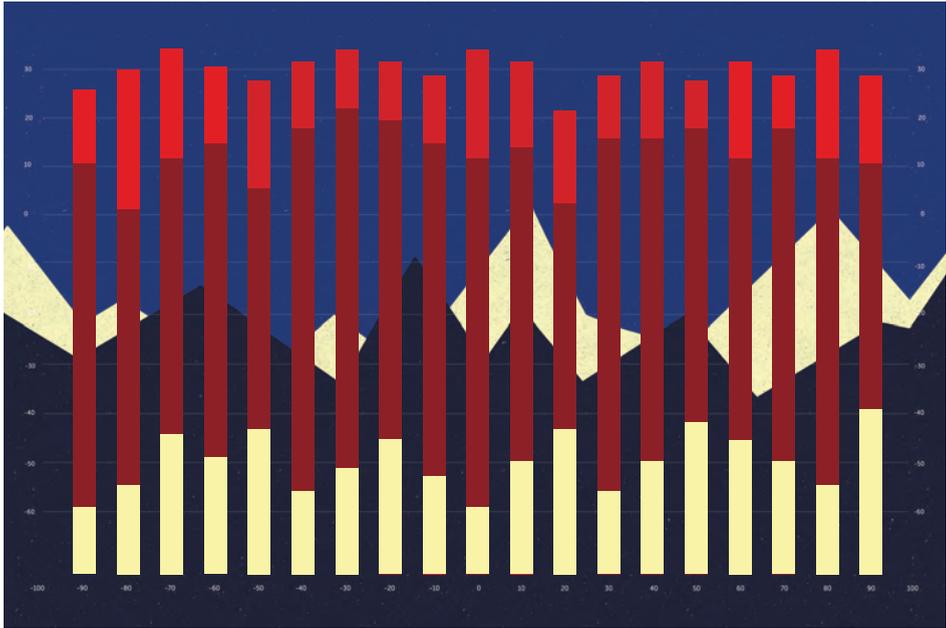


Imagen de portada
Natalia Ayala Pacini, 2017

13

Economía y política de Colombia a principios de siglo 21

De Uribe a Santos y el postconflicto

Editores

Bruce M. Bagley

Jonathan D. Rosen



Una publicación de la
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Nº 13 abril, 2017

Economía y política de Colombia a principios de siglo 21. De Uribe a Santos y el postconflicto

© Bruce M. Bagley y Jonathan D. Rosen (eds.)

Cali. Universidad Icesi, 2017.

438pp.; 17x23cm

ISBN 978-958-8936-25-3

Palabras Clave: 1. Colombia | 2. Condiciones económicas | 3. Condiciones sociales | 4. Historia económica | 5. Siglo 21

Código Dewey: 330.9861

Título original: *Colombia's political economy at the outset of the twenty-first century. From Uribe to Santos and beyond.* Publicado en inglés por Lexington Books, 2015

© **Universidad Icesi**

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Primera edición / Abril de 2017

Colección «*El sur es cielo roto*»

Rector: Francisco Piedrahita Plata

Secretaria General: María Cristina Navia Klemperer

Director Académico: José Hernando Bahamón Lozano

Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales: Jerónimo Botero Marino

Coordinador Editorial: Adolfo A. Abadía

Comité Editorial

Roberto Gargarella [Ph.D.]

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

Víctor Lazarevich Jeifets [Ph.D.]

Universidad Estatal de San Petersburgo, Rusia.

Antonio Cardarello [Ph.D.]

Universidad de la República, Uruguay.

Javier Zúñiga [Ph.D.]

Universidad del Valle, Colombia.

Juan Pablo Milanese [Ph.D.]

Universidad Icesi, Colombia.

Diseño y Diagramación: Natalia Ayala Pacini | natalia@cactus.com.co

Revisión de Estilo: Juan Manuel Estava Gordillo

Traductores: Andrea Bersh Arias, Daniel Rojas Lozano y Ana Garay

Editorial Universidad Icesi

Calle 18 No. 122-135 (Pance), Cali – Colombia

Teléfono: +57 (2) 555 2334 | E-mail: editorial@icesi.edu.co

http://www.icesi.edu.co/publicaciones_derecho_ciencias_sociales

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

El material de esta publicación puede ser reproducido sin autorización, siempre y cuando se cite el título, el autor y la fuente institucional.

Índice

07 — **Agradecimientos**

09 — **Introducción**

Jonathan D. Rosen y Bruce M. Bagley

La economía colombiana en contexto global: potencial y desafíos económicos

23 — **Desempeño y desafíos de la economía
en Colombia**

José Antonio Ocampo

63 — **Agricultura, desarrollo rural e intentos de
reforma agraria en Colombia: entrando
en el siglo 21**

Albert Berry

Política e instituciones colombianas

87 — **Corrupción en Colombia**

Fernando Cepeda Ulloa

109 — **Relaciones interinstitucionales entre el poder
ejecutivo y el legislativo. Análisis del primer
período de gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006)**

Juan Pablo Milanese

Conflicto armado interno en perspectiva histórica

- 135 — **El conflicto colombiano en una larga perspectiva histórica**
Malcolm Deas
- 161 — **«Modernización» militar y seguridad nacional en Colombia**
Francisco Leal Buitrago
- 203 — **Santos, las FARC, y la evolución de las Negociaciones de Paz en Colombia**
Marc Chernick
- 227 — **Poner fin a 50 años de conflicto: los desafíos pendientes y el papel de Estados Unidos en Colombia**
Adam Isacson

Política Exterior Colombiana

- 253 — **La oscilante relación de Colombia y Venezuela**
Luz del Socorro Ramírez
- 293 — **Cooperación en seguridad en Bolivia y Colombia en el siglo 21**
Marten Brienen

Temas críticos

- 325 — **Abusos de los derechos humanos: desde Uribe hasta Santos**
Lisa Haugaard

- 351 — **El rol de los Estados Unidos y los militares en Colombia**
Adam Isacson
- 381 — **¿Cambio de paradigma?: política y estrategias contra las drogas de Uribe a Santos**
Coletta A. Youngers y Jonathan D. Rosen
- 409 — **Conclusiones**
Bruce M. Bagley y Jonathan D. Rosen
- 425 — **Sobre los autores**
- 433 — **Índice temático**

Agradecimientos

La publicación de esta obra fue posible gracias al esfuerzo y cooperación de los autores, y de otros colaboradores quienes con su arduo trabajo, dedicación y voluntad aceptaron trabajar en este proyecto conjunto. Queremos agradecer y mencionar de manera especial a aquellos colaboradores que fueron parte vital de esta gran experiencia.

Al gran equipo de la Universidad Icesi y su gestión para publicar este libro en español.

A Vladimir Rouvinski, Adolfo A. Abadía, y Natalia Rodríguez Uribe por su dedicación y trabajo. Este proyecto no hubiera sido posible sin su liderazgo y compromiso.

A los editores de Lexington Books por la gran oportunidad de publicar la versión original de este libro *Colombia's Political Economy at the Outset of the Twenty-First Century: From Uribe to Santos and Beyond*. Todo el equipo de Lexington Books trabajó arduamente para que la publicación de este libro en inglés fuera posible.

A la Universidad de Miami y a la Universidad Internacional de la Florida. Por su parte, Jonathan D. Rosen quisiera agradecer a su institución anterior: la Universidad del Mar, Campus Huatulco.

Finalmente, nos gustaría agradecer a Vanessa Rayan, Christa Minardi, Daniela Campos, Nilda Garcia, and Yulia Vorobyeva por su trabajo de investigación y editorial.

Introducción

Durante décadas, Colombia ha sido una gran preocupación en el ámbito de la seguridad, no solamente para los Estados Unidos, sino también para otros países de la región. Desde los años setenta, en Colombia han permanecido profundamente arraigados el cultivo de coca,¹ el procesamiento de narcóticos y el tráfico de drogas, por lo que ha sido el epicentro de la guerra contra las drogas de los Estados Unidos. Washington gastó más de un billón de dólares durante los años noventa en su lucha contra el narcotráfico en Colombia. A pesar de esos esfuerzos, el país andino fue el líder mundial en cultivos de coca desde 2000 hasta 2013 (Bagley, 2001: notas de pie 1-5).² Con la ayuda de Washington, el Gobierno Colombiano se enfocó en la estrategia de eliminar a los cabecillas y las figuras clave de los mayores cárteles. Incluso después de la muerte de Pablo Escobar, en 1993, y el declive subsecuente de los cárteles de Medellín y Cali, el tráfico de drogas en el país continuó prosperando cuando las organizaciones más pequeñas tomaron el control de las operaciones ilícitas. El colapso de los dos cárteles más grandes creó un vacío, y Colombia experimentó una fragmentación de los cárteles, que resultó en las disputas por el control del territorio y las rutas del tráfico entre facciones más pequeñas (Bagley, 2012 y 2013).

Además del narcotráfico, en la historia de Colombia abunda la violencia por un conflicto armado interno que ha durado décadas. Como apunta Russell Crandall, «estudiar la evolución de las dinámicas políticas actuales de Colombia es estudiar violencia» (Crandall, 2002: 53). Las primeras organizaciones guerrilleras de Colombia tuvieron origen en un periodo sangriento, a mediados de los años cuarenta y mediados de los años cincuenta en el siglo 20, conocido como «La Violencia». Las guerrillas se formaron como grupos de autodefensa

1. Las hojas de coca se procesan para convertirse en cocaína.

2. Actualmente, Perú es el líder mundial en cultivos de coca (Southwick, 2013).

para proteger a los campesinos de los ataques del Partido Conservador, el cual se encontraba en el poder (Crandall, 2002: 58). En la conferencia de 1964, Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) oficialmente se proclamaron como un movimiento guerrillero. Según Crandall, en aquel periodo las FARC tenían mucho a su favor debido a sus raíces organizacionales y logísticas en los grupos de autodefensa comunistas de los años 40 y 50. Las FARC, a su vez, mantuvo vínculos con el Partido Comunista, aunque esos vínculos nunca fueron tan estrechos como sugieren algunos en Colombia y Estados Unidos (Crandall, 2002: 61). Para finales de los noventa, el Gobierno Colombiano estimaba que las ganancias derivadas del narcotráfico pertenecientes a las FARC, constituían alrededor de 400 millones de dólares al año. Además, la guerrilla recibió alrededor de 500 millones de dólares por otras actividades ilegales, tales como el robo, la extorsión, el secuestro y el cobro de impuestos a los terratenientes (Bagley, 2001: 10; y Farah, 1999).

El conflicto armado interno afecta la seguridad regional, debido a la posición estratégica de Colombia en la frontera con el Canal de Panamá y con una potencia emergente como Brasil. La inseguridad en Colombia es, especialmente, preocupante por los ataques de guerrillas a la infraestructura, sobre todo aquellos en las instalaciones petroleras, los cuales pueden afectar la prosperidad económica de la región. Desde el 2010, el número de ataques a la infraestructura petrolera aumentó cinco veces, situación que ha causado grandes repercusiones económicas y medioambientales. En noviembre de 2013, las FARC y otro grupo guerrillero, el Ejército Nacional de Liberación (ELN), efectuaron 163 ataques a los oleoductos, mientras que en 2012 se habían cometido solo 151 ataques entre ambos grupos. De ahí que, la incidencia de estos ataques continuara escalando a pesar de los esfuerzos del Gobierno Colombiano (Parkinson, 2013).

Colombia: un aliado de los Estados Unidos

Washington ha demostrado su voluntad de apoyo a las democracias, sobre todo después del cambio hacia la izquierda experimentado por muchos países de la región latinoamericana. Teniendo en cuenta su larga historia democrática, Colombia se hizo un aliado crucial de los EE.UU. A principios de la década del

2000 había discusiones sobre el estatus de Colombia como un posible estado fallido.³ Para evitar que la situación se saliera de control, Washington invirtió billones de dólares en la ayuda al país andino, principalmente, a través de una iniciativa antinarcóticos conocida como Plan Colombia. En algún punto Colombia llegó a recibir más ayuda estadounidense que el resto de los países en el mundo, exceptuando Egipto e Israel (Crandall, 2002). En resumen, Washington ha apoyado Bogotá porque no quería que uno de sus aliados claves en la región se convirtiera en un estado fallido.

La transición de Uribe a Santos

Este libro se enfoca en la transición del Presidente Álvaro Uribe (2002-2010) al Presidente Juan Manuel Santos (2010-2018), sobre todo en los temas de la economía política colombiana a principios del siglo 21. Álvaro Uribe llegó al poder con base de sus promesas de mejorar la seguridad y combatir las guerrillas, rechazando negociar con ellas después de un intento fallido de su predecesor Andrés Pastrana (1998-2002). Según describen la situación María Clemencia Ramírez Lemus, Kimberly Stanton, y John Walsh:

La elección de Uribe en mayo 2002 fue una reacción al desencanto popular sobre el colapso de las negociaciones de Pastrana con las FARC. Los Colombianos que habían votado por la paz en 1998, optaron por una política radical hacia las guerrillas en 2002. Las FARC respondieron a la inauguración de Uribe el 7 de agosto de 2002, lanzando cilindros-bomba de gas que aunque fallaron con su objetivo principal de asesinar al presidente, terminaron con la vida de algunas personas en los barrios colindantes (Ramírez-Lemus, Stanton, y Walsh, 2005: 111-112).

Uribe respondió a los atentados declarando el estado de conmoción interior y movilizando el ejército para controlar varias regiones de Colombia. En 2002 y 2003, el presidente introdujo varios programas diseñados para aumentar la colaboración entre el ejército y los civiles. Además, incrementó el número de los efectivos militares para aumentar la seguridad y reducir la conmoción

3. Para más información, véase, Juan A. Alsace (2003) y Phillip McLean (2002).

interna. En el mismo periodo, intentó reformar la constitución con el fin de expandir los poderes militares y reducir el control judicial sobre la institución (Ramírez-Lemus, Stanton, y Walsh, 2005: 111-112). Durante la administración de Uribe se incrementó la fumigación aérea de los cultivos de coca. En 2003, por ejemplo, Colombia fumigó la mayor cantidad de sembradíos de coca en la historia del país, ignorando las grandes consecuencias negativas causadas por estos programas al medio ambiente y a la salud (Ramírez-Lemus, Stanton, y Walsh, 2005: 112).

Uribe reconoció que tenía que ajustar la agenda del Gobierno Colombiano para corresponder al cambio en los objetivos de Washington, después de que la administración de Bush había iniciado la guerra contra el terrorismo en la etapa posterior a los atentados del 11 de septiembre de 2001. En esencia, el Presidente Uribe cambió las percepciones del conflicto colombiano argumentando que lo que tenía su país no era un conflicto armado interno sino un problema del terrorismo (Chernick, 2012).⁴ Declaró que Colombia tenía narcoterrorismo que había que combatir con las técnicas militares convencionales para prevenir que la situación se agravara. Mientras tanto, el discurso relacionado a Colombia empezó a cambiar en Washington. Durante una conferencia sobre los retos principales en Colombia, el secretario de Estado Adjunto para Asuntos Hemisféricos, Thomas Shannon, declaró:

Reconocer tales factores como la naturaleza moribunda del proceso de paz, la emergencia de las FARC como una organización narcoterrorista, el rechazo contundente de las FARC por el pueblo de Colombia, el involucramiento de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en el narcotráfico, y la designación de este grupo como una organización terrorista ha llevado a un cambio fundamental en la política de los EE.UU. hacia Colombia (Loveman, 2006: 24-25).

La administración de Bush veía en Colombia una amenaza a la seguridad nacional y prometió proveer ayuda al Gobierno Colombiano como parte de su guerra contra el terrorismo. De esta manera, Uribe se convirtió en un aliado cercano del Presidente Bush, quien a su vez, se comprometió a ayudar a Colombia a derrotar a las narcoguerrillas, proporcionándole los recursos necesarios.

4. Para más información, véase Jonathan D. Rosen (2014) y Jonathan D. Rosen y Roberto Zepeda Martínez (2016).

El Plan Colombia fue una de las fuentes principales de financiación para la administración de Uribe. Durante su existencia, de 2000 a 2012, los EE.UU. asignaron ocho billones de dólares al programa antinarcoóticos. El Presidente Clinton convirtió al Plan Colombia en ley en el 2000 (Bagley, 2012: 5). Sin embargo, la administración de Clinton estaba reacia a participar en un conflicto armado interno y, por lo tanto, se enfocó en el combate al narcotráfico. Uribe, en cambio, modificó las metas del Plan Colombia e involucró más a EE.UU. en el conflicto interno. Empero, las drogas ilícitas permanecieron como una parte importante del Plan Colombia debido a que el narcotráfico tenía incidencia en la inseguridad y servía de fuente de ingresos para las guerrillas. Algunos expertos afirman que el Plan Colombia se parecía más a un proceso de construcción de nación. Según Ted Galen Carpenter:

El esfuerzo antinarcoóticos plasmado en el Plan Colombia se ve cada vez más como una misión de construcción de la nación, por lo que el Presidente Bush y sus consejeros de política exterior expresaron preocupación cercana a una aversión total. Incluso [el jefe de la agencia antidrogas] Barry McCaffrey amplió su enfoque más allá de las drogas a principios del 2001 cuando dejó su cargo, sosteniendo que Colombia estaba muriendo como sociedad (Galen Carpenter, 2003: 86-87).

Durante su administración, Uribe priorizó la tarea de aumentar la seguridad en Colombia, y sus políticas demostraron que estaba menos preocupado con los problemas subyacentes, tales como las instituciones débiles, la corrupción, el medio ambiente y los derechos humanos. Uribe siguió enfrentando a las FARC y a otros actores con campañas militares, en su intento de solucionar el problema de inseguridad derrotando a los narcoterroristas. El Gobierno propinó duros golpes a las FARC y posteriormente, luego de algún tiempo, el presidente empezó a hablar de la etapa de posconflicto. Colombia tuvo «victorias parciales» (Bagley, 2012: 5 y 2013) a medida que la campaña militar interna contra los actores armados logrando aumentar la percepción de seguridad. No obstante, algunos analistas expresaron su escepticismo sobre estos logros puesto que el país continúa plagado por la violencia, el narcotráfico y el crimen organizado. Según Adam Isacson:

Un análisis más detenido revela que los logros de seguridad en Colombia son parciales, posiblemente reversibles y cargados por «los daños colaterales». Estas victorias se han

dado a un costo muy alto de vidas y recursos. El progreso en los asuntos de seguridad se ha estancado y hasta ha sufrido un retroceso (Isacson, 2010: 1).

Al 2014, Colombia sufre aún un conflicto armado interno y experimenta el surgimiento de bandas criminales (BACRIM) como resultado de la desmovilización de los paramilitares de las AUC. Los ex paramilitares participan en el narcotráfico y otras actividades ilícitas, por lo que representan un reto importante para el Gobierno Colombiano. Como señalan María Victoria Llorente y Jeremy McDermott, «En realidad, después de que su componente ideológico se eliminó, las BACRIM actuales se parecen más a sus equivalentes mexicanos» (Llorente y McDermott, 2014: 12). En suma, Colombia sigue agobiada por el conflicto armado interno, el narcotráfico y el crimen organizado.

Juan Manuel Santos, exministro de Defensa bajo la administración de Uribe, llegó al poder como presidente en 2010 e intentó distanciarse de las políticas de su anterior jefe. Por ejemplo, Santos declaró que para resolver el conflicto armado interno, él negociaría con las FARC, para lograr paz en Colombia, puesto que el costo del conflicto había sido extremadamente alto, no solamente en términos de vidas perdidas, sino también por su impacto social.⁵ Para marzo de 2013, Colombia contaba con alrededor de 4.7 millones de desplazados internos como resultado del conflicto.⁶ En 2012, las FARC y el Gobierno Colombiano empezaron conversaciones de paz por cuarta vez en la historia del país en un esfuerzo por acabar con el conflicto armado (Isacson, 2014: 2). Esta estrategia irritó al expresidente Uribe, quien la criticó públicamente hasta el punto de llamar traidor a su exministro de Defensa (Forero y Villeneuve, 2013). El expresidente usó los medios sociales para criticar a Santos, argumentando que el Gobierno Colombiano no debe negociar con «los terroristas que ya estaban a punto de ser derrotados» (Forero y Villeneuve, 2013).

Las discusiones en Cuba se enfocaron en cinco ejes principales y un punto operacional: las políticas de desarrollo agrario integral, las reparaciones a las

5. Para más información sobre el proceso de paz, véase June S. Beittel (2013).

6. Para más información consultar los informes «2014 UNHCR, country operations profile: Colombia» y «The UN Refugee Agency» de la United Nations Human Rights Council (UNHRC) en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e492ad6>

víctimas, el problema del narcotráfico, el final del conflicto armado interno, la participación política y la implementación y ratificación de los acuerdos de paz (Isacson, 2014: 2). Para octubre de 2014, las partes llegaron a un acuerdo sobre tres de los cinco puntos (Murphy, 2014: 2). Empero, hoy la implementación enfrenta retos importantes, en cuanto a varios asuntos de justicia transicional y de financiamiento.

En 2016, el Gobierno de Santos logra firmar el proceso de paz con las FARC, fruto de los cuatro años de negociaciones en la Habana. Aunque estas conversaciones llegaron a su fin con la firma del acuerdo, el presidente Santos somete a refrendación constitucional los acuerdos por voto popular en forma de plebiscito. El 2 de Octubre de 2016, el 50.2% de los votantes rechazaron el acuerdo firmado en septiembre, causando una renegociación de los acuerdos, esta vez incluyendo a otros actores políticos de la oposición y con una refrendación por vía legislativa. Actualmente, el acuerdo se encuentra en etapa de implementación, y ha dado comienzo al proceso de desmovilización de ex combatientes guerrilleros en áreas de concentración denominadas *Zonas Veredales*.

El proceso de Paz entre el Gobierno Colombiano y las FARC ha tenido un gran costo político para la actual administración. Los índices de popularidad del gobierno han caído significativamente y la opinión pública rechaza medidas de la implementación, especialmente aquellas referentes al aspecto tributario y de justicia. En Marzo de 2017, la encuesta bimestral de la firma encuestadora Gallup revela que el 63% de los encuestados no cree que FARC cumplirá con lo acordado en la Habana y 49% considera que la implementación de los acuerdos no va bien. Asimismo, la popularidad del presidente Santos cayó a su punto más bajo con 71% de desaprobación popular (Gallup, 2017).

Por otro lado, Santos se ha expresado enérgicamente en contra de las políticas antidrogas estadounidenses argumentando que han fracasado y que hay que considerar una estrategia nueva, ya que esta guerra contra las drogas ha afectado a muchos colombianos. En su discurso en las Naciones Unidas en septiembre del 2013, Santos declaró:

Hace 52 años, aquí, en este mismo recinto, se aprobó la Convención que dio acta de nacimiento a la guerra contra las drogas. Hoy tenemos que reconocer que esa guerra no se ha ganado (Trotta, 2013).

Santos ha expresado su voluntad de discutir políticas alternativas, como la legalización, dado que la guerra contra las drogas ha sido demasiado costosa para Colombia. Esta posición representa un contraste drástico con la política de Uribe, quien nunca mencionó las falencias de la guerra contra las drogas, sino que más bien buscó erradicar el cultivo de la coca y el narcotráfico que han sido fuente de financiamiento de las guerrillas y han generado niveles extremos de violencia.

La estructura del libro

Esta obra reúne las contribuciones de los académicos más importantes en el campo y se divide en varias secciones. La *primera sección* trata de la economía colombiana en un contexto global, y estudia su potencial económico y retos». En su capítulo, **José Antonio Ocampo** analiza la economía colombiana y resalta las oportunidades y principales desafíos que enfrenta el país en el siglo 21. El análisis del desarrollo del sector agropecuario colombiano y la reforma agraria, por **Albert Berry**, concluye la sección.

La *segunda sección* examina la política colombiana con un enfoque en los temas de instituciones y corrupción. **Fernando Cepeda Ulloa** analiza el papel de la gobernanza y la corrupción, mientras **Juan Pablo Milanese** examina la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo durante la administración de Uribe.

La *tercera sección* trata el tema del conflicto armado interno en Colombia, señalando los mayores retos y oportunidades para la paz. Aunque para el 2014 Colombia tenía una oportunidad para llegar a la paz, aún existían importantes obstáculos. **Malcolm Deas** abre la sección con un análisis histórico del complicado conflicto que vive Colombia. Sin el contexto histórico resulta imposible comprender la situación actual del país. Por su parte, **Francisco Leal Buitrago** aporta un análisis del proceso de modernización militar y sus implicaciones en la política de seguridad nacional en Colombia. Por otro lado, **Marc Chernick** hace un estudio de la evolución de las negociaciones con las FARC luego de la firma de los acuerdos, refrendación popular fallida y renegociación. El futuro del país depende del fruto de las negociaciones, de la implementación, y finalmente, de la resolución del conflicto. Esta sección cierra con el capítulo de

Adam Isacson donde se esbozan unas ideas acerca de los desafíos pendientes y el papel que puede jugar los Estados Unidos, en una coyuntura enmarcada por el fin de los 50 años del conflicto armado en Colombia.

La *cuarta sección* se enfoca en la política exterior de Colombia. Empieza con un análisis de las relaciones de Colombia con su vecino clave, Venezuela, en el que **Luz del Socorro Ramírez** examina las relaciones bilaterales entre ambos países con el enfoque tanto en las administraciones de Uribe y Santos como en las de Hugo Chávez y Nicolás Maduro. El capítulo de **Marten Brien** termina la sección con un trabajo que explora el proceso de cooperación en temas de seguridad entre Bolivia y Colombia en el siglo 21.

La *sección final* del libro trata temas cruciales tales como los derechos humanos, el narcotráfico y el papel del ejército. El capítulo de **Lisa Haugaard** analiza las respuestas de los gobiernos de Uribe y Santos a las violaciones de los derechos humanos, destacando las diferencias entre sus estrategias y presentando los problemas que todavía existen en materia de derechos humanos en el siglo 21. Le sigue el capítulo de **Adam Isacson** sobre el papel de las fuerzas armadas estadounidenses en Colombia y sus efectos sobre la política interna colombiana. Para concluir, **Coletta Youngers** y **Jonathan D. Rosen** presentan un análisis de las políticas antidrogas, profundizando en el cuestionamiento de si Colombia ha experimentado un cambio de paradigma. El capítulo se enfoca en las diferentes estrategias de las administraciones de Uribe y Santos en el ámbito del combate al narcotráfico.

Conclusiones

Este libro pretende examinar la política de Colombia a principios del siglo 21, enfocándose en las diferencias entre los gobiernos de Uribe y Santos. En este trabajo se evalúa el rendimiento económico, destacando sus avances y analizando obstáculos significativos. Aunque Colombia ha mejorado en muchos aspectos socioeconómicos, aún existen unos retos importantes. Actualmente, una gran parte del futuro del país permanece incierto y depende del desarrollo de la implementación de los acuerdos de paz del 2016. Aunque Santos ha intentado lograr paz a través del diálogo y las leyes, la posibilidad de que alguna de las

partes incumpla en el futuro puede poner en riesgo la estabilidad económica y de seguridad del país. Otro obstáculo importante en el paso de Colombia hacia la estabilidad es el surgimiento de las BACRIM. Con las rutas del narcotráfico volviendo a Colombia, el país puede sumergirse nuevamente en una violencia generalizada (Rosen, 2014). Además, este libro enfatiza el papel de las instituciones y la situación política en Colombia. Aunque el país tiene una historia larga de democracia, sus instituciones permanecen débiles y su desarrollo está impedido por niveles sumamente altos de corrupción e impunidad. Aunado a lo anterior, si el Gobierno Colombiano no logra contrarrestar la tendencia de desempleo y escasez económica, se seguirán creando las condiciones para la emergencia de una tormenta perfecta. Finalmente, solo el tiempo dirá, pero los autores de este volumen arrojan luz sobre los mayores retos que enfrenta Colombia en el siglo veintiuno.

Jonathan D. Rosen
Bruce M. Bagley

Referencias

- Alsace, Juan A. (2002). *All Bush's Horses and All Bush's Men. How Far Should The U.S. Go To Help Put Colombia Back Together Again?* Washington, D.C.: National Defense University and National War College.
- Bagley, Bruce (2001). *Drug Trafficking, Political Violence, and U.S. Policy in Colombia in the 1990s*. Miami.
- Bagley, Bruce (2012). *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty First Century*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

- Bagley, Bruce (2013). Principales tendencias del siglo 21 en cuanto al crimen organizado, el narcotráfico y la democracia en la región. *Trans-pasando Fronteras*, (3), pp. 47-54. DOI: <http://dx.doi.org/10.18046/retf.i3.1623>
- Beittel, June S. (2013). *Peace Talks in Colombia*. Washington, D.C., Congressional Research Service.
- Chernick, Marc (2012). Interview, Bogotá, 2012 (aprobado por Institutional Review Board, University of Miami).
- Crandall, Russell (2002). *Driven by Drug: US Policy Toward Colombia*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Farah, Douglas (1999) «Drug Sales Change Colombia's Power Balance». *The Washington Post*.
- Forero, Juan y Marina Villeneuve (2013). «Colombian ex-president sounds off on his successor's peace talks with FARC rebels», *The Washington Post*.
- Galen Carpenter, Ted (2003). *Bad Neighbor Policy: Washington's Futile War on Drugs in Latin America*. New York, N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Gallup (2017). *Gallup Poll. Encuentra bimestra. Febrero 2017*. Bogotá: Gallup Colombia Ltda. Recuperado desde: <http://www.eltiempo.com/contenido/politica/gobierno/ARCHIVO/ARCHIVO-16832164-0.pdf>
- Isacson, Adam (2010). *Don't Call Plan Colombia a Model: On Plan Colombia. 10th Anniversary, Claims of «Success» Don't Stand Up to Scrutiny*. Washington, DC: WOLA.
- Isacson, Adam (2014). *Ending 50 years of Conflict: The Challenges Ahead and the U.S. Role in Colombia*. Washington, D.C., WOLA.
- Llorente, María Victoria y Jeremy McDermott (2014). «Colombia's Lessons for Mexico». En Cynthia J. Arnson, Eric L. Olson con Christine Zaino (eds.), *One Goal, Two Struggles: Confronting Crime and Violence in Mexico and Colombia*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Loveman, Brian (2006). «U.S. Security Policies in Latin America and the Andean Region». En Brian Loveman, *Addicted to Failure: U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.

- Martínez, Astrid y Ocampo, José Antonio (2011). *Hacia una Política Industrial de Nueva Generación para Colombia*. Bogotá: Coalición para la Promoción de la Industria Colombiana.
- McLean, Phillip (2002). «Colombia: Failed, Failing, or Just Weak?». *The Washington Quarterly*, 25 (3), pp. 123-134
- Murphy, Peter (2014). «Colombia president says “demented” FARC attacks could end peace talks», *Reuters*, 30 de julio, 2014.
- Parkinson, Charles (2013). «Guerrilla Oil Pipeline Attacks Surge Amid Colombia’s Peace Talks», InSight Crime. Consultado en octubre 2014 en: <http://www.insightcrime.org/news-briefs/guerrilla-oil-pipeline-attacks-surge-amid-colombias-slow-peace-talks>
- Ramírez-Lemus, María Clemencia, Kimberly Stanton, y John Walsh (2005). «Colombia: A Vicious Circle of Drugs and War», en Coletta Youngers y Eileen Rosin (eds.), *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Rosen, J. y Zepeda Martínez, R. (2016). La Guerra contra las Drogas y la Cooperación internacional: el caso de Colombia. *Revista CS*, (18), pp. 63-84. DOI: <http://dx.doi.org/10.18046/recs.i18.1848>
- Rosen, Jonathan D. (2014). *The Losing War: Plan Colombia and Beyond*. Albany, NY: SUNY Press.
- Southwick, Natalie (2013). «Peru Now World’s Biggest Coca Cultivator: UN», En *InSight Crime*. Washington, D.C.: Open Society Foundation.
- Ted Galen Carpenter (2003). *Bad Neighbor Policy: Washington’s Futile War on Drugs in Latin America*. New York, N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Trotta, Daniel (2013). «Colombian president tells U.N. the drug war has not been won», *Reuters*.
- UNHRC (s.f.). *2014 UNHCR, country operations profile: Colombia*.
- UNHRC (s.f.). *The UN Refugee Agency*.

**La economía
colombiana
en contexto
global: potencial
y desafíos
económicos**

01

Desempeño y desafíos de la economía en Colombia

José Antonio Ocampo

Universidad de Columbia | jao2128@columbia.edu

La economía colombiana ha experimentado un crecimiento económico considerable, impulsado por los esfuerzos de la reforma de principios de los años noventa. Sin embargo, el crecimiento observado durante ese periodo puede ser determinado como más lento y volátil en comparación con el crecimiento económico que se presentó antes de los ochenta. La economía en Colombia ha experimentado también una reestructuración significativa caracterizada por una mayor integración a la economía mundial, la cual acrecentó la importancia de las exportaciones de petróleo, minerales y sus servicios en el PIB. Además, Colombia no solo ha experimentado una mayor participación del sector privado en actividades económicas, sino también un gasto mayor de parte del Estado, especialmente en servicios sociales. A partir de 2013, Colombia se ha enfrentado a diversos retos asociados con un entorno económico internacional incierto y con revertir las tendencias adversas a largo plazo, en particular la alta desigualdad a escala nacional y el debilitamiento de los sectores agrícolas y la industria manufacturera. Aún más importante, debe reformar sus políticas económicas y sociales para poder implementar los resultados del proceso de paz.

Este capítulo presenta un análisis de cómo la interacción entre factores domésticos y externos ha afectado la economía colombiana durante las últimas décadas. De dicho análisis derivan los principales retos que enfrenta en la actualidad. El capítulo se divide en cinco secciones: la primera resume los principales factores internos y externos que afectan la economía; en la segunda se examina lo que yo llamo la reforma de «doble vía», que ha sido la estrategia implementada desde principios de los noventa; en la tercera y cuarta se analizan con detalle el desempeño y la evolución macroeconómica de la estructura económica. Algunos de los impactos sociales se discuten en la segunda y tercera sección; sin embargo, no es el tema principal de este capítulo, ya que dicha cuestión es considerada más a fondo por otros autores a lo largo de este libro. La última sección destaca los principales retos que enfrenta Colombia. Durante todo el capítulo se hacen varias comparaciones con América Latina, basadas principalmente en datos de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), referidos simplemente como datos de la CEPAL.¹

1. Los datos han sido extraídos del sitio web de la CEPAL o del anexo estadístico del Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013 (Santiago, Chile: CEPAL 2013) y de ediciones anteriores.

Factores que afectan la economía en Colombia

La evolución de la economía colombiana ha sido afectada durante el último cuarto de siglo por dos conjuntos de factores. El primero se refiere a las principales reformas implementadas a principios de los años noventa, las cuales respondieron a retos completamente distintos a los que el país se enfrentaba en ese momento. Estas reormas configuran una especie de estrategia de doble vía, por un lado, se promulgaron una serie de reformas para la liberalización del mercado, con el objetivo de integrar a Colombia completamente dentro de la economía global y de expandir el desarrollo del sector privado. Según las autoridades, estas reformas estaban dirigidas a superar las ineficiencias que el modelo de integración hacia adentro y la fuerte intervención del Estado habían generado, y las cuales estaban restringiendo la productividad y, por consecuencia, el crecimiento económico. Por otro lado, las demandas por una sociedad más equitativa, tema que también ha sido considerado como parte del proceso de paz,² condujeron a la decisión de convocar, en 1991, a una Asamblea Constituyente, en la cual se hicieron cambios a una Constitución con un siglo de antigüedad, la de 1886. En términos económicos y sociales, la Constitución de 1991 posicionó los derechos económicos y sociales como el centro de las políticas y creó un sistema de prestación de servicios sociales más descentralizado, junto con reformas que pueden ser consideradas como parte de la agenda de liberalización, en particular, la creación de un banco central y autónomo (Banco de la República).

El segundo conjunto de factores que ha afectado el desempeño de la economía en Colombia tiene orígenes externos. Los más favorables han sido: el alza en los productos básicos (súper ciclo), particularmente en los precios energéticos y en minerales desde 2004 (Erten y Ocampo, 2013); la explosión del comercio internacional entre 1986 y el 2007; el amplio (aunque todavía algo inestable) acceso a los mercados de capital financiero internacionales, con condiciones de préstamos excepcionales en costos y plazos de vencimiento que abarcaban, por ejemplo, desde mediados de 2000 con terminación en el 2011; y la recuperación del estatus de grado de inversión que la economía había perdido en 1999. En

2. Las negociaciones condujeron a algunos acuerdos de paz exitosos con grupos como M-19, EPL y el Quintín Lame, pero fracasaron con las FARC, el principal grupo guerrillero.

adición a lo anterior, otro elemento favorable fueron las oportunidades que, hasta el 2007, los Estados Unidos y España ofrecieron en términos de migración (regular o irregular), lo cual suscitó un rápido crecimiento en las remesas de los migrantes. Los factores más adversos han sido las dos grandes crisis económicas internacionales: la sucesión de crisis financieras de los países emergentes que comenzó en el Este de Asia en 1997, y la crisis financiera mundial que empezó con el colapso hipotecario en los Estados Unidos, originado por préstamos de alto riesgo, y la quiebra de algunos bancos europeos durante el verano de 2007, y que luego se aceleró con el colapso del banco de inversión Lehman Brothers en septiembre de 2008.

La crisis económica que empezó en septiembre de 2008, y que ha sido calificada como la crisis financiera mundial más dramática desde el colapso de Wall Street en octubre de 1929, condujo a una profunda recesión mundial —llamada ahora por algunos analistas «La Gran Recesión»— y al colapso del comercio internacional, que inicialmente fue más prominente que en la Gran Depresión en la década de los treinta (Eichengreen y O'Rourke, 2009 y 2010). Aunque la economía y el comercio mundial han experimentado desde el segundo y tercer trimestre de 2009 una recuperación a «varias velocidades», usando la terminología del Fondo Monetario Internacional, hay dos efectos que son más permanentes: se ha ralentizado el crecimiento del comercio internacional³ y se han cerrado oportunidades para los migrantes. Un tercer efecto sobre la economía en Colombia puede ser el debilitamiento en los precios de los productos básicos, que ha llevado, tal vez, al final del súper ciclo de los precios de los productos básicos que la economía mundial ha experimentado durante la última década. De este modo, entre las tendencias favorables experimentadas hasta 2007 y 2008 solo queda una constante: el amplio acceso a la financiación externa, aunque bajo condiciones menos favorables a partir del 2013 debido a la tendencia de normalización de las tasas de interés en los Estados Unidos.

3. Este problema no ha sido ampliamente reconocido. Usando la base de datos de las Naciones Unidas y la del Fondo Monetario Internacional, para cifras más recientes, se puede estimar que el comercio global (usando exportaciones como medida) creció a una tasa real anual de 7.3% de 1986 a 2007, solo ligeramente inferior a la tasa de crecimiento durante 1950 y 1974, después de la Segunda Guerra Mundial, pero luego disminuyó solo a un 2.7% entre el 2007 y el 2012.

Programa de reforma «doble vía»

La agenda de reforma que Colombia adoptó a principios de los años noventa es claramente atípica a los estándares de las reformas del mercado acogidas en países en América Latina y otros en vías de desarrollo durante las últimas dos décadas del siglo 20. De hecho, la combinación de una agenda de liberalización del mercado junto con una activa intervención del Estado, para garantizar derechos económicos y sociales, es disímil a los estándares internacionales. Por esta razón, es difícil referirse a estas reformas como una agenda «neoliberal» —aunque el primer componente sí contiene algunos elementos neoliberales—. También, aunque algunas reformas fueron iniciadas a mitad de los ochenta, bajo la presión del Banco Mundial y también bajo el peso de tendencias ideológicas y los efectos de las protestas en otros países de la región, la reforma tenía un claro origen *doméstico*, reflejado no solo en una combinación particular de políticas, sino también en las modalidades que algunas de ellas adoptaron.

Como ya se ha indicado, la primera parte de la agenda tenía como objetivo superar las ineficiencias y el lento crecimiento económico que, según las autoridades, había sido el resultado de un excesivo proteccionismo del mercado interno y de la intervención del Estado. Siguiendo esta lógica, la reforma del mercado aceleraría la productividad y, por ende, el crecimiento del PIB.⁴ Esto se reflejó, primeramente, en la liberalización del comercio lanzada por el gobierno de Barco en 1990. Fue radicalizada y acelerada bajo la administración de Gaviria en 1990-1991. Como resultado, las tarifas promedio cayeron en corto tiempo —de un promedio de 44%, antes de las reformas de 1990, a un 12% en marzo de 1992—, las restricciones cuantitativas de las importaciones fueron esencialmente eliminadas —excepto durante el intercambio de productos agrícolas sensibles— y los incentivos para exportar se redujeron para hacerlos consistentes con las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Lo anterior fue acompañado por la revitalización del Grupo Andino (convertido en la Comunidad Andina en 1997), a partir de la Cumbre Presidencial de las Islas Galápagos en diciembre de 1989, que condujo a la (casi) completa liberación de los mercados entre sus miembros y a la suscripción de acuerdos

4. La versión más articulada de este punto de vista fue la del Plan de Desarrollo de la administración de Gaviria, 1990-1994 (Presidencia de la Republica, 1991).

de libre comercio con varios países de América Latina. Las decisiones tomadas en los Andes generaron un auge en el comercio colombiano en la década de los noventa, particularmente con Venezuela y Ecuador, y los demás acuerdos incrementaron el comercio con otros países latinoamericanos. A esto se le puede agregar un conjunto más amplio de acuerdos de libre comercio con países en otras regiones, especialmente Canadá, los Estados Unidos y la Unión Europea (en orden de su implementación), así como con la República de Corea, aún sujeto a la aprobación del Congreso, y otros acuerdos bajo negociación.⁵ Sin embargo, las tensiones políticas entre los miembros de la Comunidad Andina en relación con la estabilidad entre los acuerdos de integración y los de libre comercio con socios extrarregionales condujeron a Venezuela a retirarse de la comunidad en 2006. A su vez, las tensiones políticas entre los países dieron lugar a una fuerte reducción de las exportaciones a Venezuela entre 2008 y 2010 (véase más adelante).

La liberalización del comercio fue acompañada también por la liberación de la Inversión Extranjera Directa (IED), lo que implicó la eliminación de las limitaciones sectoriales (con muy pocas excepciones)⁶ y de las restricciones a las remesas de utilidades que la Comunidad Andina había establecido desde la década de 1970. Empresas e inversionistas colombianos también se hicieron cada vez más activos en el extranjero, particularmente en otros países de América Latina. Esto fue acompañado además por la eliminación del control de divisas que el país había establecido de una u otra manera desde 1931. Esto se reflejó particularmente en 1993, con la liberación de los flujos financieros; aunque sujeto a un exigente sistema de reservas en flujos de capital, que obligaba a los inversionistas a mantener depósitos en el banco central proporcionales a la cantidad de fondos que traían al país o pagar un impuesto equivalente a los costos de oportunidad de los depósitos. Estos mecanismos fueron eliminados en el año 2000, pero reestablecidos temporalmente entre 2007 y 2008. Como resultado de la liberación de los flujos de capital, Colombia experimentaría un mayor acceso tanto a la inversión extranjera directa como a los flujos financieros, pero también a la volatilidad asociada con este último.

5. Actualmente, se están negociando acuerdos de libre comercio con Israel, Japón y Turquía.

6. Las excepciones incluyen la defensa y seguridad nacional, la eliminación de desechos tóxicos y un límite del 40% en la propiedad de servicios de radiodifusión.

Estas reformas vinieron de la mano de la privatización de una serie de Empresas de Propiedad Estatal (EPE) y de la apertura de inversiones privadas en varios servicios del sector público, incluyendo un programa de concesiones para la inversión privada en infraestructura. Dada la naturaleza de las empresas estatales heredadas del pasado, la mayoría de las privatizaciones ocurrieron en la industria minera, los servicios públicos, los puertos y el sector financiero, incluyendo, en este último caso, algunos bancos que fueron nacionalizados durante la crisis financiera interna a principios de los ochenta. Sin embargo, el proceso de privatización incluyó modalidades diferentes (totalmente privado y una mezcla entre propiedad pública y privada, así como la administración privada de empresas mixtas o estatales y de bienes) y dejó un número importante de empresas estatales, lo cual se consideró un gesto «estratégico». Entre estas se incluyeron: la empresa estatal petrolera (Ecopetrol), firmas de servicios públicos nacionales y locales (por ejemplo, Interconexión Eléctrica S.A., Isagen, Telecom, Empresa de Energía de Bogotá⁷ y Empresas Públicas de Medellín, entre otras), una red de cinco (ahora cuatro) bancos de desarrollo⁸ y un banco comercial (Banco Agrario, una transformación de la ya existente Caja Agraria). Desde mediados del 2000, el gobierno ha abierto algunas de las empresas propiedad del Estado (Ecopetrol y la Interconexión Eléctrica S.A.) a la propiedad privada parcial a través de la emisión de acciones, y ha privatizado dos de ellas (Telecom en 2006 e Isagen, que se encuentra bajo proceso de privatización en la actualidad). Una de las principales consecuencias del proceso de privatización y, en términos más generales, de la apertura de los servicios públicos a la inversión privada, es que la regulación de los servicios públicos se convirtió en una función especializada de tres comisiones regulatorias —una enfocada en

7. Este es un holding con inversiones en Colombia y otros países de América Latina. Las operaciones energéticas de Bogotá están en manos del grupo privado Endesa, que tiene una participación minoritaria en dividendos, pero tiene el derecho de administrar la generación y distribución de energía en virtud de la empresa operadora, Emgasa.

8. Esto incluye al Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancoldex), que absorbió el antiguo Banco Industrial para el Desarrollo; el Instituto de Fomento Industrial (IFI), el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), y la Financiera Eléctrica Nacional, transformada recientemente en la Financiera de Desarrollo Nacional con objetivos más amplios asociados con el financiamiento de infraestructura.

el sector energético, otra en telecomunicaciones y una última en agua y salubridad—, cada una compuesta por varios ministros y expertos independientes.

Las modalidades de la independencia del Banco Central, definidas por la Constitución de 1991, también fueron distintas a los estándares internacionales. Por lo tanto, aunque se determinó que la inflación sería el enfoque principal del Banco de la República, no solo se le concedió autonomía para manejar la política monetaria y cambiaria, sino que también se requirió que ejerciera estas funciones en «coordinación con la política económica general», la cual es responsabilidad del gobierno. Para garantizar dicha coordinación se determinó que el Ministro de Hacienda fungiría como presidente del comité del banco central, presidiendo como el único representante gubernamental en un comité formado por siete miembros. El Tribunal Constitucional decretó en 1999 que la obligación de coordinación implicaba que, a pesar de que un estable poder adquisitivo del peso debería de ser el objetivo principal de la política monetaria, tal política no podría pasar por alto otros objetivos, como la generación de empleos y el crecimiento económico.⁹

La otra vía del programa de reforma fue la expansión de las responsabilidades para garantizar el acceso a los servicios sociales, que fueron decretadas en la Constitución de 1991 como «derechos sociales». El proceso de reforma también abrió nuevas oportunidades para que agentes privados (muchos de ellos instituciones sin fines de lucro) participaran en la prestación de estos servicios. Tal participación siguió diferentes modelos. En el caso de la vivienda, la provisión del sector público fue substituida por subsidios directos a hogares pobres (que desde el 2012 incluyen un programa con subvención del 100%). En referencia a las pensiones, se puso en marcha un sistema privado de capitalización en competencia con el viejo sistema de pensiones de reparto. En seguros médicos (seguro social médico), se les permitió a agentes privados competir con instituciones del sector público, tanto en los subsistemas contributivos como en los de subsidios.¹⁰ En el sector educativo, el intento de introducir gradualmente

9. Vea la frase 481/99 en Banco de la República: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-481-99.htm>

10. Bajo la Ley 100 de 1993 se crearon dos subsistemas de seguridad social en materia de salud: uno financiado con las contribuciones de las empresas y los trabajadores, y el otro subsidiado por el gobierno.

un sistema de vales, particularmente para la educación secundaria, fue pronto suspendido, pero algunos municipios lograron adoptar el mecanismo por el cual se les permitió a agentes privados gestionar escuelas públicas. Y por supuesto, como en el pasado, escuelas completamente privadas y servicios privados de salud fueron permitidos.

La decisión de expandir la responsabilidad del Estado en el ámbito social fue acompañada de una importante descentralización, en donde se les dio una mayor participación en las rentas nacionales¹¹ a los departamentos y municipalidades, que serían luego asignadas a diferentes servicios sociales siguiendo las reglas bajo la ley de distribución. Sin embargo, se mantuvo una cierta flexibilidad para el uso de estos recursos. Este sistema era más redistributivo que el anterior, y se incrementaron particularmente los recursos disponibles por municipio para la parte de la población más pobre. Aunque posteriormente ha habido intentos para reforzar el control del gobierno central, el proceso de descentralización ha sido muy resistente ante tal hostilidad. En la práctica, lo anterior significa que el nivel de descentralización del gasto en el sector público en Colombia es solo un poco más bajo que en los países federales de la región, como Argentina y Brasil, pero mayor que en las dos federaciones restantes, México y Venezuela.

Se han originado dos importantes consecuencias en esta segunda vía de la reforma: la primera ha sido el aumento significativo del acceso a los servicios del sector público y una expansión igualmente significativa en el volumen del gasto en el sector público, que a su vez ha dado lugar a varias reformas fiscales para financiar el aumento del gasto. De hecho, el acceso a los servicios del sector público se ha propagado, mejorando el nivel de vida, especialmente en las zonas rurales. El cambio más dramático se ha observado en el acceso al seguro social médico, que pasó de tener una cobertura del 24% en 1993 a una del 91% en el 2012 (alrededor de la mitad de los casos tienen acceso por medio del subsistema de subsidios). A su vez, la cobertura de la educación secundaria

11. Siguiendo la terminología nacional, me refiero a la «participación en los ingresos nacionales» en lugar de a «transferencias», aunque, en términos económicos, este último puede ser más apropiado.

aumentó de un 43 a un 72% durante el mismo periodo.¹² Si se mide por necesidades básicas insatisfechas, la pobreza bajó de un 45% en 1993 a un 26% en 1998 y a un 18% en 2005, con una disminución definitiva en las áreas rurales (véase Tabla 1). Lo anterior también refleja el hecho de que el acceso al agua potable y a la electricidad aumentó mucho más en zonas rurales que en las urbanas, donde la cobertura era alta en 1993. Calculada por medio de un nuevo índice multidimensional, que también mide el acceso a los servicios públicos básicos, así como las condiciones del mercado laboral, la pobreza se redujo de un 60% en 1997 a un 27% en 2012, de nuevo con fuertes ganancias absolutas en las zonas rurales (véase de nuevo la Tabla 1). De acuerdo con este índice, puede observarse que los avances más importantes han emanado de la accesibilidad al seguro médico, mientras que los principales problemas quedan en la informalidad en el mercado laboral y el bajo rendimiento educativo, con algunas mejoras en el último caso, pero muy limitado en la reducción del peso de la informalidad.

En cualquiera de los casos, existen grandes disparidades en cuanto al acceso a los servicios públicos entre los diferentes grupos que conforman la sociedad, incluyendo el difícil acceso a varios servicios, como las pensiones, que se mantiene en un nivel bajo: según la Encuesta nacional de hogares, solo el 32% de la población laboralmente activa recibió este servicio en 2012. También hay grandes diferencias en la calidad y una fuerte segmentación en las prestaciones de servicios sociales recibidas por los ricos en contraste con los pobres. La administración de la prestación de servicios también sigue siendo un problema, especialmente en los sectores de seguridad social y salud.

A su vez, después de un aumento gradual, se consolidó el gasto primario del sector público, aumentando de un 16-17% a un 20% a finales de los setenta y principios de ochenta, y llegando a un 26-28% en la década de los noventa y principios del 2000 (Ocampo, 2010). Mientras que el primero de estos aumentos se concentró en el gasto destinado a la infraestructura, los gastos de la década de los noventa se enfocaron en el gasto social y se asociaron con la aplicación de las reformas introducidas por la Constitución de 1991. Lo

12. Estas son estimaciones oficiales del Ministerio de Salud y Educación, respectivamente. En este último caso, se refiere a la asistencia escolar neta de la escuela; el año 1993 se calculó basándose en datos de asistencia bruta y la diferencia entre la asistencia bruta y la neta en 1996.

Tabla 01

Indicadores multidimensionales de pobreza

| Necesidades básicas insatisfechas (%) | | | |
|--|-----------------|---------------|--------------|
| | Nacional | Urbano | Rural |
| 1985 | 45.0 | 32.3 | 71.8 |
| 1993 | 37.2 | 26.8 | 62.5 |
| 1997 | 25.9 | 17.8 | 46.5 |
| 2003 | 21.7 | 16.0 | 37.4 |
| 2005 | 17.5 | 11.8 | 33.2 |

| Pobreza multidimensional (%) | | | |
|-------------------------------------|-----------------|---------------|--------------|
| | Nacional | Urbano | Rural |
| 1997 | 60.4 | 50.7 | 86.0 |
| 2003 | 49.2 | 39.8 | 76.8 |
| 2008 | 34.7 | 26.9 | 59.6 |
| 2012 | 27.0 | 20.6 | 48.3 |

Fuente: DANE. Datos de 1985 y 1993 refieren al censo poblacional. El resto a encuestas de hogares

anterior dio lugar a importantes reformas fiscales destinadas a los ingresos del sector público para el financiamiento del incremento del gasto. Once grandes reformas fiscales se han adoptado desde 1990¹³ –un promedio de casi una cada dos años–. Una gran parte de estas reformas han sido un intento por aumentar los ingresos del sector público. Al mismo tiempo, durante las administraciones de Uribe (2002-2010), se introdujeron una gran cantidad de beneficios fiscales que eliminaron los esfuerzos por incrementar los ingresos e hicieron la estructura fiscal horizontalmente menos equitativa de lo que fue típico hasta la década del 2000.

13. Importantes reformas fiscales fueron adoptadas en 1990, 1992, 1995, 1998, 2000, 2002, 2003, 2006, 2009, 2010 y 2012.

En resumen, el programa de reforma de dos vías puede ser entendido como una competencia entre dos paradigmas sobre el papel que el Estado debe desempeñar en la economía, y ha generado una continua confrontación entre los defensores de las perspectivas contrastantes.¹⁴ Considerando que los proponentes del concepto de los derechos sociales han querido desechar la agenda neoliberal, los promotores del libre comercio han sido extremadamente críticos del creciente gasto destinado al sector público, el cual es esencial para poner en marcha un plan de reforma social. De cualquier manera, el programa de dos vías siguió siendo implementado.

El Desempeño Macroeconómico

La expectativa de los partidarios de la agenda de liberación de que las reformas conducirían a una acelerada productividad y crecimiento económico no se ha materializado. En la Tabla 2 se presenta el desempeño de la economía en términos de crecimiento del PIB y la volatilidad de esta variable durante el periodo posterior a la reforma (1990-2012) en comparación con el rendimiento histórico durante la industrialización dirigida por el Estado (1950-1980).¹⁵ La baja en el crecimiento de la economía colombiana, de un promedio del 5.1 al 3.7 %, es mayor que el promedio de crecimiento no ponderado de América Latina, aunque más moderada que la desaceleración de la media ponderada de la región, que está fuertemente influenciada por el mal desempeño de las dos mayores economías (Brasil y México) en las últimas décadas. Como resultado, mientras que el rendimiento de Colombia fue un poco mejor que el del promedio regional no ponderado en periodos pasados, ha ido empeorando desde 1990. La desaceleración del crecimiento de la productividad caracteriza a grandes rasgos el periodo post-reforma, comparado con el periodo de industrialización guiada por el Estado, venciendo una vez más las expectativas a los partidarios de una agenda liberal; lo cual no es inconsistente con la modernización significativa

14. Vea en relación con esto, José Antonio Ocampo (1992), que fue reproducida en una versión más corta en José Antonio Ocampo (2004).

15. Yo prefiero este concepto al de la «industrialización por sustitución de importaciones», por las razones que se explican en detalle en Luis Bértola y José Antonio Ocampo (2012).

de muchas empresas y sectores, sino que demuestra la creciente infrautilización de recursos, en especial en mano de obra, que ha presentado un aumento en su informalidad (Ocampo, 2010: tabla 1). Lo que es igualmente importante, la tradición de un crecimiento económico estable en el periodo histórico anterior ha dado lugar a una mayor volatilidad del PIB, aunque todavía algo inferior a la de otros países de América Latina.

Tabla 02

Crecimiento del PIB: dinámica y volatilidad

| | Crecimiento promedio | Desviación estándar | Coefficiente de variación |
|---------------------------|-----------------------------|----------------------------|----------------------------------|
| Promedio ponderado | | | |
| 1950-1980 | 5.5% | 1.7% | 31.3% |
| 1990-2012 | 3.3% | 2.3% | 69.4% |
| Promedio simple | | | |
| 1950-1980 | 4.9% | 3.7% | 75.0% |
| 1990-2012 | 3.9% | 3.2% | 80.8% |
| Colombia | | | |
| 1950-1980 | 5.1% | 1.6% | 31.6% |
| 1990-2012 | 3.7% | 2.5% | 68.7% |

Fuente: estimaciones del autor basadas en datos del PIB de la CEPAL. Los datos excluyen a Cuba y Haití

La economía ha experimentado tres ciclos comerciales desde 1990, con el tercero aún en curso (ver Figura 1.A). El primer ciclo fue particularmente agudo y, de hecho, más abrupto que el de toda América Latina en su conjunto. Se caracterizó por un *boom* inicial estimulado por políticas fiscales y monetarias expansivas que acompañaron el lanzamiento de las reformas del mercado. Después de una ralentización interna inducida en 1995 (la cual tiene un origen diferente a la generada regionalmente por la crisis mexicana en diciembre de 1994), la economía se recuperó para luego hundirse en la peor crisis del siglo 20 y la primera recesión en casi siete décadas en 1999.

El proceso de recuperación fue un poco más rápido que el promedio de la región y fue seguido por un auge económico entre 2005 y 2007. Aunque algunos analistas subrayan los efectos positivos del ámbito de seguridad nacional generado bajo la administración de Uribe,¹⁶ las razones para el auge económico fueron similares a lo que el resto de la región estaba experimentando: durante estos años se presentaron condiciones externas muy favorables, incluyendo el principio de la fase progresiva de un súper ciclo en el precio de los productos básicos, que beneficiarían significativamente a los exportadores de la industria energética y minera, entre ellos Colombia (véase un análisis más detallado de este tema en la siguiente sección). La crisis mundial de 2008-2009 golpeó tanto a Colombia como a Latinoamérica y al resto del mundo, pero el país fue capaz de sobrellevarla mejor, por encima del promedio de la región. El país se mantuvo estable después de la fuerte recuperación de la región que tomó lugar después de la crisis, pero se desempeñó aún mejor durante la recesión entre 2011 y 2013 que afectó a la región y al mundo emergente.

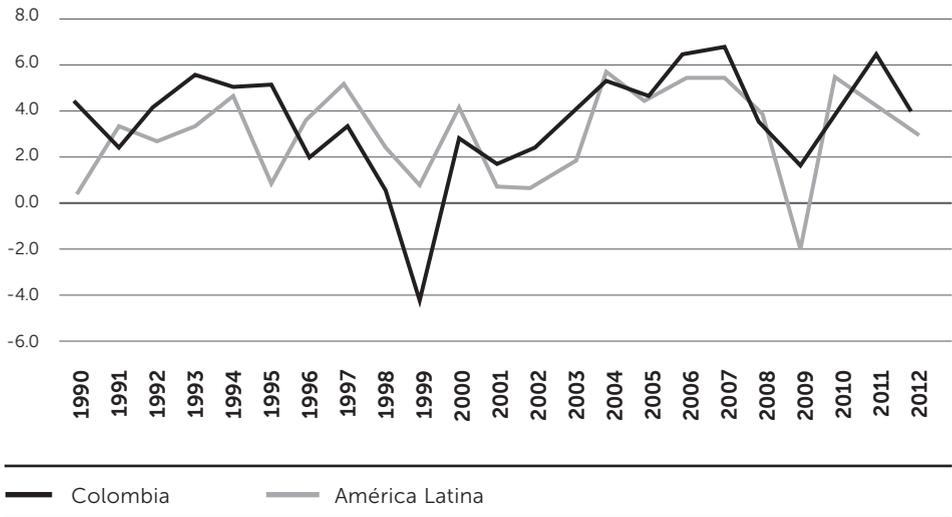
El pobre desempeño de la economía colombiana durante el primer ciclo explica de alguna manera su aún más bajo crecimiento con respecto al promedio no ponderado de América Latina: un 2.7% entre 1990 y 2003, comparado con el promedio regional no ponderado de 3.2%. Entre 2003 y 2012, el promedio de ambos, Colombia y la región, se muestran similares: 4.9%, y mucho más fuerte entre 2003 y 2007 que entre 2007 y 2012. La mejora en el rendimiento económico desde el 2003 se asocia, una vez más, a las condiciones excepcionales en los términos del comercio y, desde el 2003 al 2007, al conjunto de condiciones externas favorables analizadas en la sección anterior. Además, gracias a un crecimiento lento de la población, el rendimiento en términos del PIB per cápita alcanzó una de las mayores tasas de la historia durante el periodo 2003-

16. De hecho, es difícil percatarse de alguna influencia clara de los acontecimientos políticos y de seguridad en el desempeño económico. A pesar de las estimaciones recurrentes de los costos del conflicto interno, las tendencias y ciclos del PIB de Colombia imitan las tendencias regionales –en particular a las reformas de mercado y los choques externos, tanto positivos como negativos–, y deben, por lo tanto, ser mejor explicados en términos de esos factores.

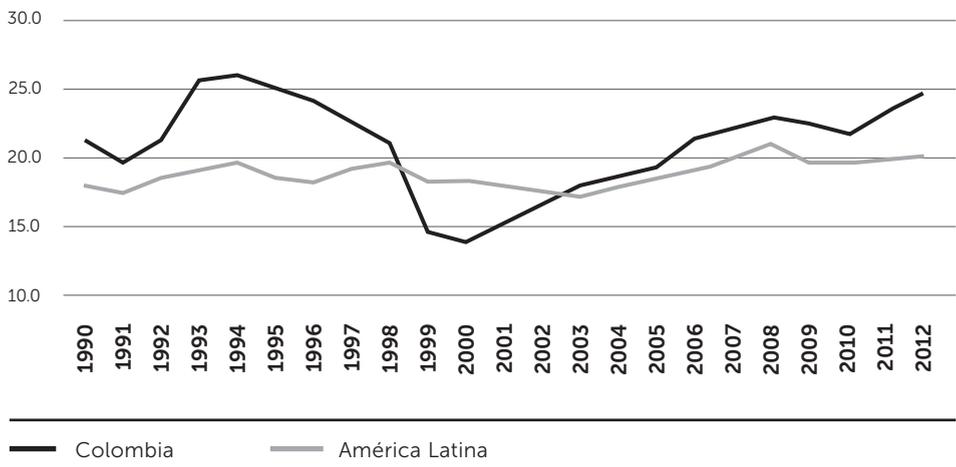
Figura 01

Rendimiento macro económico 1990-2012

A. Crecimiento del PIB



B. Inversión de capital fijo (% PIB)



2007 (4.3% anual) y superando ligeramente entre 2007 y 2012 el promedio de 1950-1980 (2.5% contra 2.2%).¹⁷

El alto nivel de volatilidad del PIB revela las herramientas anticíclicas más débiles que el país ha utilizado para manejar choques externos en relación con su propio pasado. Durante el periodo de liberalización, Colombia dejó atrás el uso del comercio y la balanza de pagos, instrumentos utilizados típicamente por administraciones pasadas para gestiones macroeconómicas, particularmente la tendencia de liberalizar las importaciones durante auges económicos para después restringirlos durante las crisis, incrementando incentivos poco usuales para la exportación para gestionar el control de cambios de una manera igualmente anticíclicas. Los instrumentos utilizados para gestionar las cuentas de capital que se mantuvieron después de la eliminación de los controles de cambio fueron poco agresivos y han sido utilizados esporádicamente, mostrándose claramente insuficientes para aliviar las fluctuaciones de capital pronunciadas. Debido al aumento de compromisos en términos del gasto social, la política fiscal se ha enfrentado a muchas dificultades ejerciendo una función anticíclicas. Del mismo modo, la política monetaria ha sido exitosa en mantener bajos niveles de inflación en la última década, pero ha sido mucho menos eficaz en suavizar los ciclos de demanda y del PIB agregados, evitando una apreciación significativa del tipo de cambio real durante auges económicos.

Dos historias de éxito del desempeño macroeconómico han sido la inflación y la inversión. En el primer caso, la inflación moderada que había caracterizado a la economía colombiana desde mediados de la década de los setenta llegó a su fin durante la fuerte recesión a principios de siglo. Esto fue atribuido más a la recesión que a la propia política monetaria, pero esta política, sin duda, está detrás del mantenimiento de una baja inflación. La formación bruta de capital fijo ha superado el promedio de América Latina, excepto durante la recesión de finales del siglo 20 (Figura 1.B). Sin embargo, ya que esto coincidió con bajos niveles de crecimiento relativos al promedio histórico, implicando que la relación capital-producto ha sido significativamente mayor que en el pasado, se refleja la alta intensidad de capital de los sectores en pleno auge: el petróleo y la minería.

17. De hecho, el país sólo requiere ahora un crecimiento del PIB de un 3.6% para alcanzar el rendimiento per cápita de 1950-1980, y un 4.9% para alcanzar el record de ese período, que se logró de 1967 a 1974.

En contraste con estas historias exitosas, la política fiscal ha sido sobrecargada con responsabilidades adicionales imputadas al estado por la Constitución de 1991. A pesar del aumento de los ingresos generados por las reformas fiscales iniciales, el déficit presupuestario comenzó a aumentar a mediados de los años noventa y alcanzó su nivel más alto durante la recesión de finales de esa misma década (Figura 2.A). Desde que el gobierno central tuvo que asumir en gran parte las responsabilidades financieras del gasto público, el déficit se incrementó. De hecho, el gobierno central ha registrado un déficit constante desde entonces, que se ha visto compensado en parte (en algunos años de manera completa) por excedentes en el resto del sector público (particularmente del sector de la seguridad social). Los grandes déficits a finales de los noventa fueron más el resultado de la fuerte recesión y dieron lugar a un aumento masivo del endeudamiento del sector público: de menos del 20% antes de 1997 a poco más del 50% en 2002 (Figura 2.B). Con los ajustes fiscales aplicados durante la crisis, sobre todo los enfocados al aumento de ingresos, los ingresos adicionales y las transferencias al gobierno generadas en los últimos años por la empresa estatal de petróleo (Ecopetrol), una mejor estabilidad de los gastos del gobierno central y los excedentes fiscales adicionales en el resto del sector público (que ahora incluyen algunos años de los altos excedentes de los gobiernos locales), la situación fiscal mejoró significativamente durante la expansión entre 2003 y 2007 y se ha mantenido fuerte desde mediados de la década de 2000, con solo una inversión temporal durante la desaceleración del crecimiento en 2009. Como resultado de estas mejoras en las cuentas fiscales, la deuda del sector público del gobierno central se estabilizó, aunque se incrementó de nuevo durante la Gran Recesión. De igual manera, la deuda del sector público consolidado comenzó a declinar, aunque a un ritmo mucho más lento que el resto de la región, lo que llevó a una situación en la cual, en contraste con el pasado, la deuda del sector público superó el promedio de América Latina (39.1% del PIB en 2012 para el sector público consolidado, frente a un promedio regional de 32.2%, según la CEPAL).

Los efectos sociales del desempeño macroeconómico pertenecen a la categoría de desempeño mixto, y fue notablemente así durante el primer ciclo. Lo anterior se refleja especialmente en la evolución de los indicadores del mercado laboral. A pesar de la fuerte expansión de la demanda interna y, por lo tanto, del crecimiento económico después de que el proceso de liberalización facilitó una

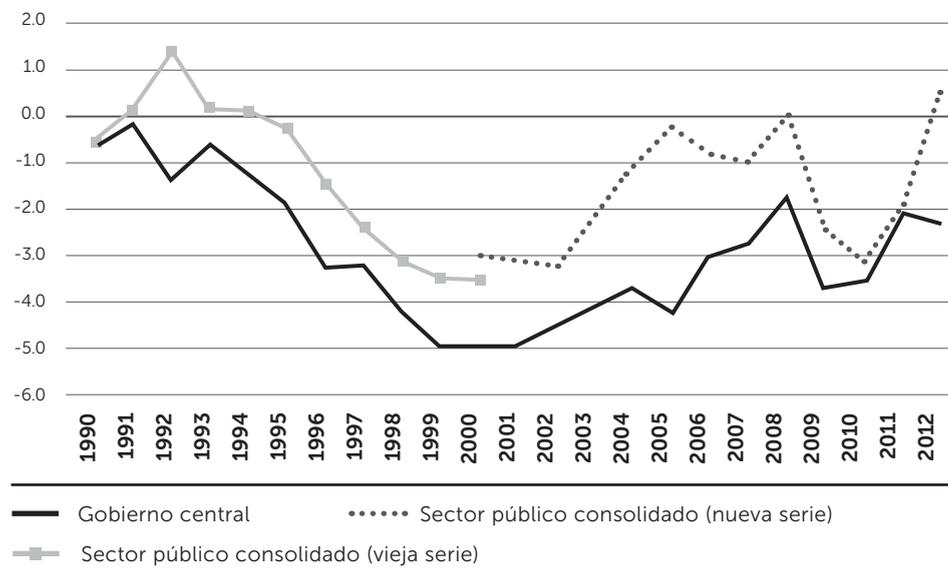
mejora temporal de las condiciones de empleo, un fuerte deterioro comenzó a mediados de los noventa y alcanzó su punto máximo durante el periodo de 1999-2002 en términos de desempleo abierto e informalidad (Figura 3.A). Las rápidas tasas de crecimiento facilitaron una importante recuperación en los mercados de trabajo, en particular durante el auge vivido entre 2003 y 2007, cuando el desempleo se redujo drásticamente y la calidad del empleo aumentó, como se refleja, en especial, en la caída de la participación en la informalidad.

Sin embargo, las condiciones laborales del mercado experimentaron un deterioro a largo plazo, como lo demuestra el hecho de que el desempleo se mantuvo por encima del 10% y la informalidad siguió a niveles altos. Esto también se refleja en las estimaciones de «empleo moderno» (en referencia al

Figura 02

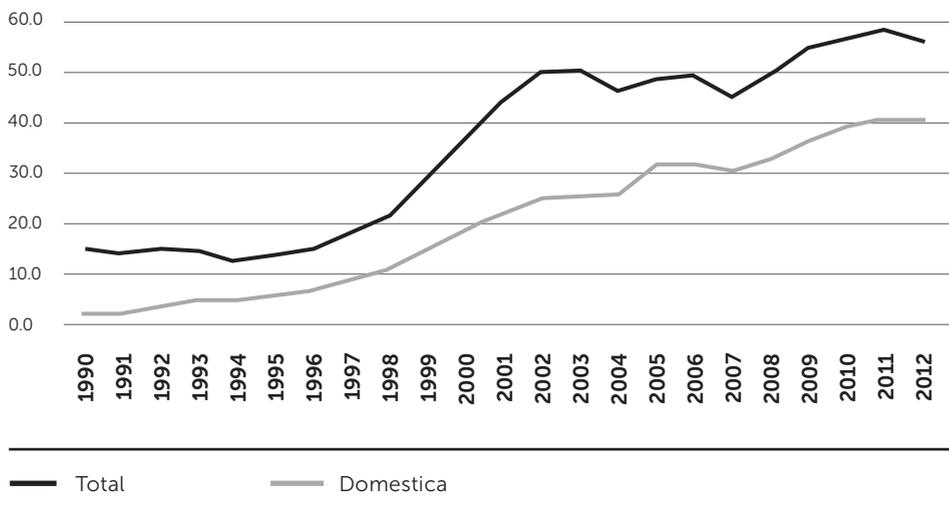
Cuentas del sector público (% PIB a precios corrientes)

A. Déficit del sector público



Fuente: Ministerio de Finanzas

A. Deuda del Gobierno central



Fuente: Banco de la República

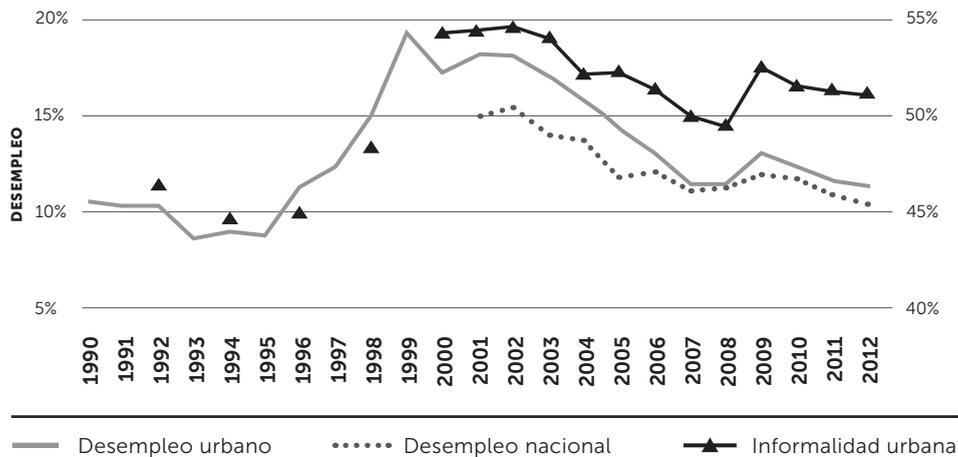
trabajo asalariado y a los trabajadores independientes altamente educados, lo cual es totalmente contrario a la definición de «empleo de baja productividad» de la CEPAL), que alcanzó el 63% del empleo en 2010 dentro de las siete ciudades principales, en comparación con el 69% de 1994.¹⁸ En ambas dimensiones, las condiciones laborales continúan estando por debajo de los promedios latinoamericanos. Sin embargo, hay que destacar que la participación en el mercado laboral es mucho mayor en Colombia que en el resto de la región; por esa razón, Colombia tiene en realidad una mayor tasa de empleo (porcentaje de la población en edad laboral empleada, incluso en el sector informal) que el promedio de la región: 57.9% en 2012, en comparación con un promedio regional del 55.8%, según la CEPAL.

18. Véase Hugo López (2012: capítulo 2), quien ofrece un excelente análisis de las tendencias del mercado de trabajo desde mediados de la década de los ochenta.

Figura 03

Condiciones del mercado y pobreza

A. Condiciones del mercado laboral

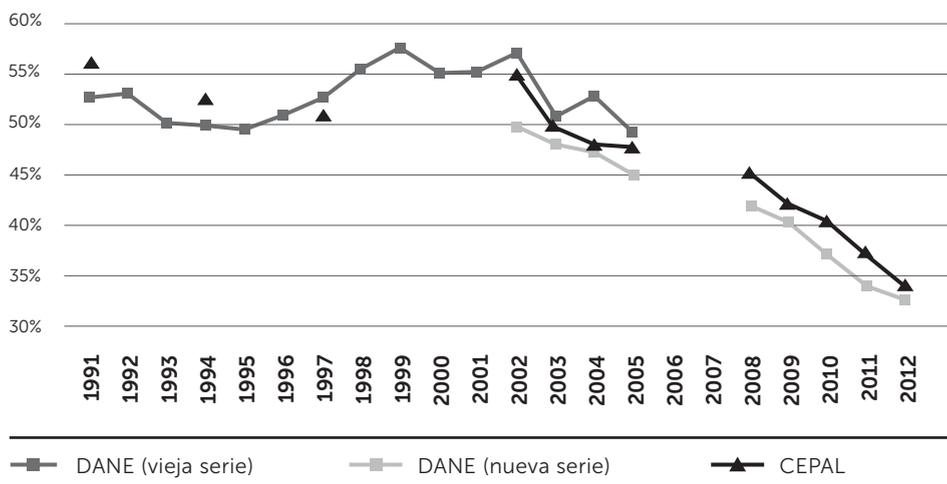


Fuente: desempleo urbano según CEPAL (7 ciudades hasta 2000, 13 ciudades en adelante). Desempleo nacional e informalidad según DANE.

La evolución de la pobreza muestra también el contraste entre el primer ciclo económico posterior a la reforma y el rendimiento de la economía desde 2003.¹⁹ Después de experimentar solo una leve mejoría durante la expansión de la primera mitad de la década de 1990, la pobreza aumentó drásticamente durante la crisis de finales del siglo 20, alcanzando su pico a principios del 2000. Con un crecimiento más rápido, cayó drásticamente en 2003, por un acumulado de 17 puntos porcentuales entre 2002 y el 2012, según las estimaciones nacionales presentadas en la figura 3.B. Estas tendencias, aunque

19. Para un análisis de estas tendencias, ver Hugo López y Jairo Núñez (2007). Al igual que las estimaciones oficiales de pobreza por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

B. Pobreza



Fuente: CEPAL y DANE. Vieja serie se refiere a MERDP; nueva serie a MESEP.

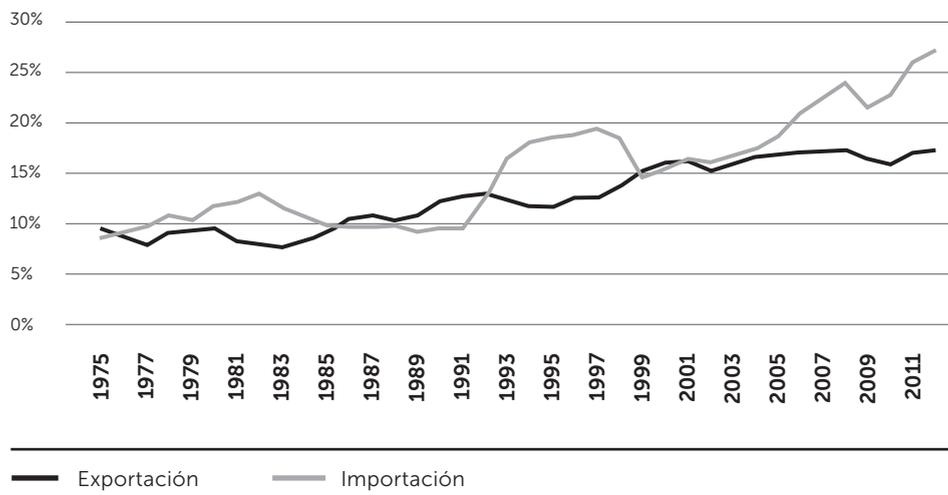
positivas, implican un retraso de cara al buen desempeño en la región como conjunto, lo cual fue particularmente cierto durante el tiempo transcurrido entre 2003 y 2008.²⁰ La diferencia básica es el hecho de que Colombia no pertenece a la lista de los países que han presentado mejoras significativas en la distribución del ingreso en la última década.²¹ Fuentes internas, así como estimaciones internacionales, señalan una mejora en este sentido, pero presentan un retraso en relación con los indicadores de la región. Por ejemplo, los datos de la CEPAL muestran una mejora en el coeficiente de Gini de un punto porcentual entre 2002 y 2010, pero esto se encuentra muy por detrás de la reducción de 3.5 puntos en el promedio no ponderado de América Latina. Estimaciones recientes han demostrado también que estos ingresos están

20. Véase CEPAL (2013). Muestra una reducción más débil de Colombia a la media regional en el periodo 2002-2008, pero una más fuerte en 2008-2011.

21. El estudio más conocido para América Latina es Luis Felipe López-Calva y Nora Lustig (2010).

Figura 04

Exportaciones e importaciones como % del PIB (a precios de 2005)



Fuente: estimaciones con base en los datos del DANE.

altamente concentrados en el uno por ciento de la población (que concentra alrededor del 20% de ingresos desde 1993), lo que implica que el coeficiente de Gini se ajusta al alza cuando este factor se toma en cuenta –de un 0.554 a 0.587 en 2010; ambos, por supuesto, se encuentran entre los más altos del mundo– (Alvaredo y Londoño Vélez, 2013).

Por otra parte, en contraste con las mejoras de las condiciones de vida asociadas con la expansión de los servicios sociales y públicos, la reducción de la pobreza de ingresos en las zonas urbanas ha sido, en términos relativos, más fuerte que en las áreas rurales (16.5 frente a 10 puntos porcentuales entre 2003 y 2012); por lo tanto, la diferencia entre las zonas urbanas y rurales ha aumentado de manera significativa. Desde una perspectiva más amplia, la última década muestra una fuerte polarización entre las mejoras en la pobreza y la distribución del ingreso en las 13 áreas metropolitanas más grandes y el resto del país.²² Estudios regionales muestran también que la ciudad de Bogotá

22. Vea el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Santos, 2010: capítulo 4).

ha resultado la más favorecida en cuanto a patrones de desarrollo durante las décadas pasadas, gracias a su papel como el proveedor central de servicios en el país (Bonet y Meisel Roca, 2007). De hecho, el sesgo de la reestructuración económica hacia los servicios, que se concentran sobre todo en las ciudades más grandes, ha sido una fuente tanto para el crecimiento de las disparidades entre las zonas rurales y urbanas como para la fuerte demanda de mano de obra especializada, el cual ha sido el factor principal que ha conducido al aumento de la desigualdad de ingresos —aunque esto se ha visto compensado con otras tendencias positivas—.

Cambiando Patrones Estructurales

Las estructuras económicas han cambiado significativamente, no solo como resultado de las reformas liberalizadoras, sino también por los choques externos, especialmente el auge en el precio de los productos básicos que se disparó en el 2004. Como consecuencia, Colombia se volvió más abierta al comercio y a la inversión extranjera, algunas empresas colombianas se han expandido en el extranjero, el sector privado desempeña un papel cada vez mayor en las actividades que anteriormente estaban reservadas para el Estado, la participación de la minería y los servicios en el PIB ha incrementado al costo de la agricultura y la industria, y el petróleo y la minería han llegado a dominar las exportaciones.

El aumento en los coeficientes de comercio (estimados en precios constantes) se muestra en la Figura 4. Los coeficientes de exportación han crecido en una manera escalonada, con dos saltos importantes: el primero, durante la segunda mitad de la década de los ochenta, y por lo tanto previo a una liberalización de comercio misma, y el segundo, durante la crisis que surgió a principios de siglo. Es notable que las exportaciones en términos reales muestran un crecimiento en un rango similar al PIB total durante los periodos de mayor expansión (1991-1997 y desde 2003), haciendo difícil la afirmación de que la liberalización del comercio ha generado un crecimiento económico impulsado por las exportaciones. Los coeficientes de importación muestran un aumento más pronunciado pero inestable, con fuertes incrementos durante los periodos de expansión que no se habían invertido en su totalidad durante la crisis de finales del siglo 20. Como veremos, la combinación de estos patrones de exportación e

importación ha conllevado un fuerte deterioro de las cuentas externas durante periodos de crecimiento económico. Estos esquemas han afectado también a los cambios estructurales económicos.

Como resultado de las reformas de liberalización, el papel de la inversión extranjera directa (IED) también se ha incrementado. De acuerdo con datos de la CEPAL, la IED ha representado, en promedio, 2.2% del PIB desde 1994, año en que demostró el primer salto importante frente a la fracción de un punto porcentual que había representado hasta entonces. Esto es similar al promedio de América Latina (2.3% entre 1994 y 2012, según datos de la CEPAL). La IED se concentró principalmente en servicios en la segunda mitad de la década de los noventa y en el petróleo y la minería en la década de 2000.²³ A un paso más lento, las empresas colombianas también se han expandido al extranjero, particularmente en América Latina, pero también en Estados Unidos y en algunos países de Europa, con un grupo selecto de empresas colombianas –tanto privadas como públicas– que se ha unido a las filas de las «multilaterales».²⁴

El factor externo que ha tenido el mayor efecto en la estructura económica ha sido el auge de los precios de los productos básicos que despegó en 2004 y que fue particularmente fuerte en los sectores de energía y minería. Para comprender mejor la fuerza de este auge económico, en la Figura 5 se muestran las relaciones de intercambio de Colombia desde principios del siglo 20. Evidentemente, el auge aún en curso ha sido más fuerte que ningún otro experimentado en el siglo 20. Esto se puede demostrar calculando el número de años en que el índice de los términos de intercambio excedió en un 20% el valor del año base (1970 en la gráfica): ocho años durante el reciente *boom* contra cinco entre 1976 y 1980, tres entre 1950 y 1954 y solo dos en la segunda mitad de la década de

23. Véase CEPAL (2003: capítulo 2), y seguimientos anuales de este informe. También Miguel Posada Betancourt (2010).

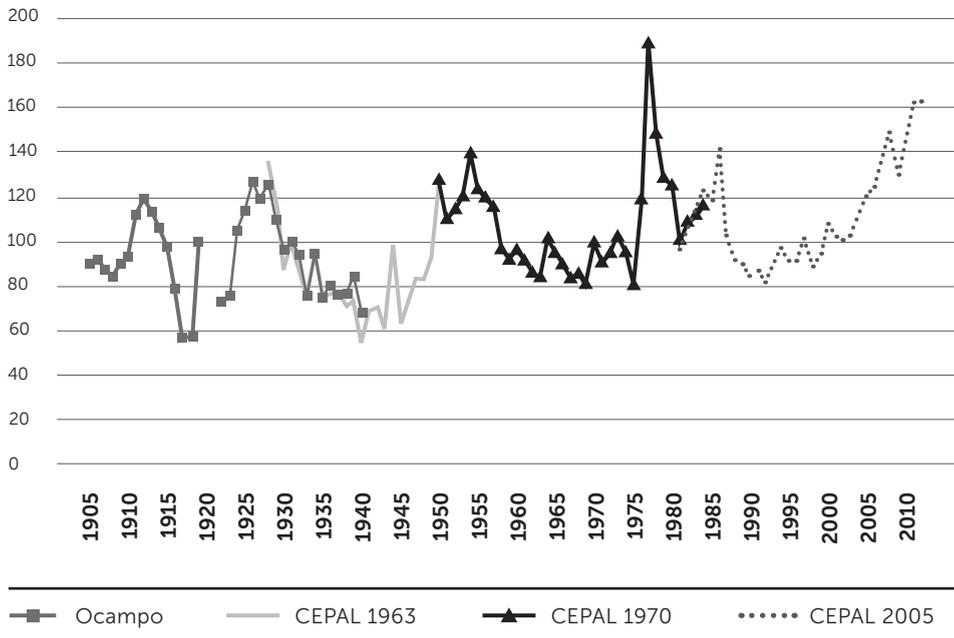
24. Según Ana María Poveda Garcés (2011), el *stock* de inversión en el exterior creció de \$ 3.000 millones en 2000 a \$ 23.000 millones en 2010. Tiene dos tipos de compañías involucradas: privadas, financieras (Bancolombia, Colpatria y Grupo Aval, entre otros) así como no financieras (Carvajal, Cementos Argos, Hoteles Decameron, Nutresa y Repsol, entre otras; también debemos añadir a Avianca, a pesar de que ahora está controlada por un inversor de Brasil), y empresas del sector público, nacionales (Ecopetrol, Interconexión Eléctrica SA) y locales (empresas públicas de Medellín y Empresa de Energía de Bogotá).

1920. El auge en los precios del petróleo y los minerales se ha alimentado de las exportaciones, como también de los ingresos fiscales. En este último caso, se ha sustentado mediante el aumento de impuestos sobre la renta a las compañías mineras en general y los ingresos de Ecopetrol que fueron transferidos al gobierno central.

La combinación de estas tendencias ha originado un auge en la exportación del petróleo y la minería, que ahora dominan la canasta de exportaciones de Colombia. Las exportaciones petroleras y mineras ya habían experimentado una fuerte expansión en la década de los ochenta y representaron más del 30% de las exportaciones del país desde la segunda mitad de esa década (Figura 6). Los

Figura 05

Términos de intercambio de Colombia (1905-2012)



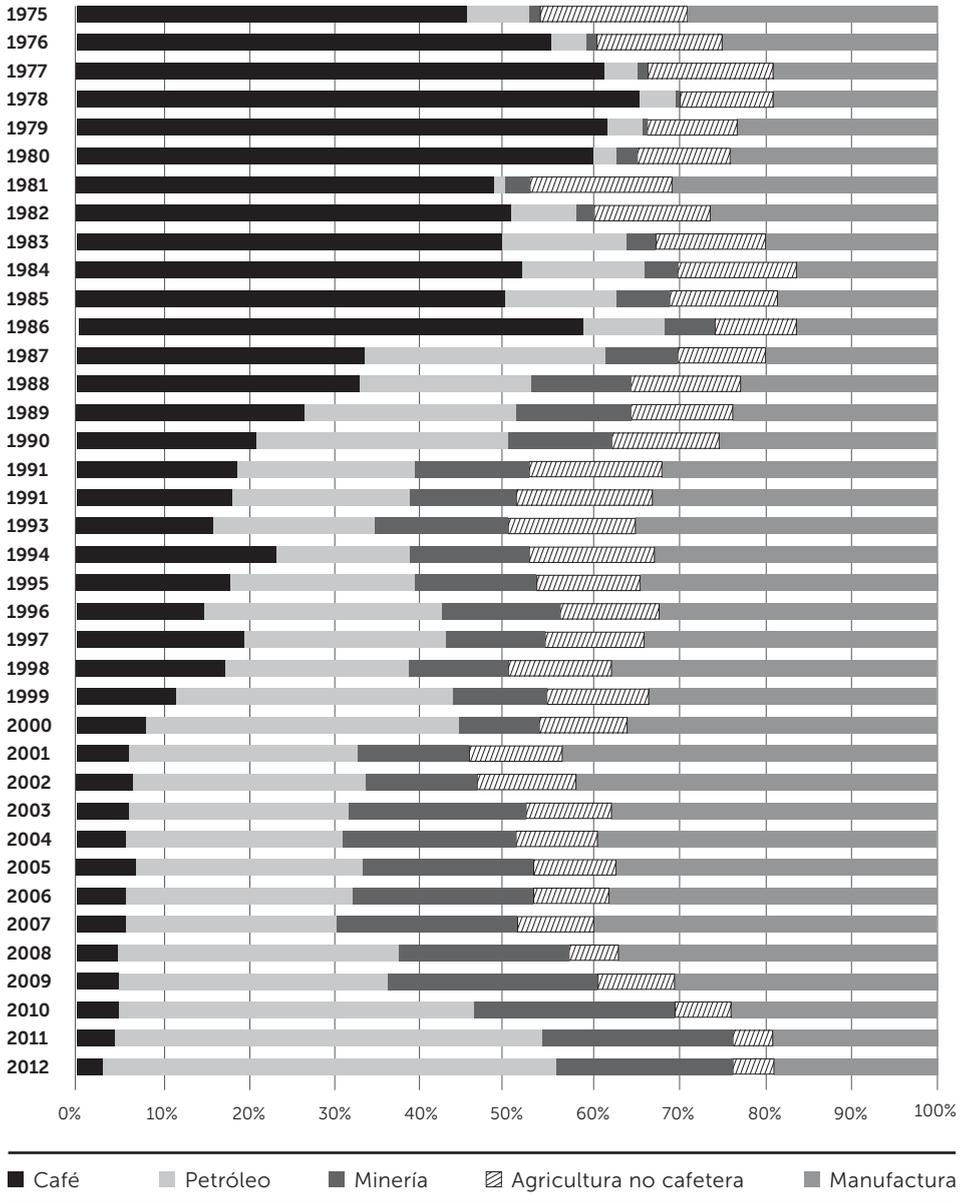
Fuente: CEPAL y para la primera serie Ocampo y Montenegro (1924).

grandes proyectos con el carbón y el níquel, que el gobierno había promovido desde la década de los setenta, habían añadido, en los ochenta, estos dos recursos a la lista de productos mineros junto a las renovadas exportaciones del petróleo y sus derivados, y a las ancestrales aunque altamente cíclicas exportaciones de oro (no reflejadas completamente en las estadísticas de comercio). El petróleo en sí se benefició de un sector privado más partidario y, particularmente, de contratos «amigables» con la IED, introducidos a mitades de 1970. Las administraciones de Uribe fomentaron la IED en la minería como el foco de su política económica, al punto de aprobar (aunque innecesariamente) incentivos fiscales para las inversiones en el sector. Después, la administración de Santos utilizó el término «locomotora minera» en su Plan de Desarrollo para hacer hincapié en la prioridad asignada al sector. La participación de las exportaciones petroleras y mineras continuó en aumento durante la década de los noventa y se aceleró durante el reciente auge de los productos básicos, con el que alcanzó un 70% de las exportaciones de Colombia entre 2011 y 2012 –mejorada como consecuencia de los altos precios del petróleo y minería–. El que sufrió más fue el café, producto tradicional de Colombia, que ha llegado a representar en los últimos años una participación casi marginal en la canasta de exportación.

Las exportaciones «no tradicionales», en particular las manufacturas, están destinadas en una gran proporción a otros países de América Latina. Estas habían sido grandes historias de éxito durante la segunda mitad de 1980 y crecieron aún más durante la década de los noventa gracias a la liberalización del comercio andino y la multiplicación de acuerdos comerciales con otros países de la región. Sin embargo, se han presentado dos tendencias hostiles: una han sido las apreciaciones periódicas del tipo de cambio real (véase más adelante) y la otra ha sido la inestabilidad en las ventas de algunos países, especialmente Venezuela. Por lo tanto, las exportaciones a ese país se dispararon entre 1990 y 1998, pero luego experimentaron un periodo de alta inestabilidad con fuertes caídas en algunos años (1999 y, sobre todo, en 2003). Aumentaron de nuevo entre 2003 y 2008, pero luego sufrieron de nuevo, víctimas de las tensiones políticas entre los dos países, y cayeron en un 77% en los años siguientes; a pesar de que se han recuperado a partir de entonces, se mantuvieron durante el 2012 en un 42%, que fue su máximo en el 2008. Tanto el auge de las exportaciones a Venezuela en 2004-2008 como la contracción de 2008-2010 fueron fuertes

Figura 06

Composición de las exportaciones (% del total de exportaciones)



Fuente: Banco de la República con base en información recopilada por la DANE.

choques externos para la economía en Colombia.²⁵ En general, el resultado neto de las tendencias en la participación de las exportaciones no tradicionales fue que tras alcanzar un máximo por encima de dos quintas partes del total de exportaciones, el porcentaje de las exportaciones de manufacturas cayó a menos de una quinta parte en los últimos años. Las exportaciones no relacionadas con el café alcanzaron su punto máximo en años anteriores, durante 1991 y 1992, con más del 15% del total de las exportaciones, pero cayeron de manera continua hasta un 4-5%.

El efecto neto de las tendencias de exportación e importación ha sido un balance altamente cíclico de pagos: los saldos de cuenta corriente han tendido a deteriorarse de forma masiva durante los auges y se han ajustado durante las crisis. Dado que la cuenta corriente de la balanza de pagos es la contrapartida de los cambios en la producción doméstica y la demanda agregada, este comportamiento altamente cíclico implica que la demanda agregada ha sido más volátil que el PIB, indicando una vez más que los intentos de las autoridades de suavizar las fluctuaciones de la demanda –adoptando una política macro-económica anticíclica– no han sido muy efectivos.

En la figura 7.A se muestra este comportamiento cíclico. El saldo de cuenta corriente se calcula de dos diferentes maneras: usando los precios actuales y tomando en cuenta el ajuste de las exportaciones de bienes y servicios por los cambios en los términos de comercio de 2003, un año anterior al auge de los precios de las materias primas. La diferencia no tuvo mucha importancia hasta el 2003, pero luego se volvió bastante significativa. Observando la primera etapa de la expansión, la economía pasó del auge de un superávit del 4% del PIB en 1991 a un déficit que fluctuó alrededor del 4% entre 1994 y 1998. Este déficit se transformó en un pequeño superávit en 1999-2000 y en pequeños déficits a principios del 2000. El *boom* económico siguiente volvió a generar un déficit, pero ahora las estimaciones varían ampliamente, reflejando las condiciones de auge comercial que la economía experimentó durante este periodo. Si se ajusta a los términos de comercio, el déficit alcanza el 10% del PIB entre 2011 y 2012. Dado que en comparación con los precios actuales el déficit era de

25. Por lo tanto, de 2004 a 2008 se presentó un shock positivo de 1.8% del PIB de 2008 en un periodo de cuatro años; entre 2008 y 2010 se presentó un shock negativo del 1.6% del PIB de 2010, por supuesto, en un periodo más corto.

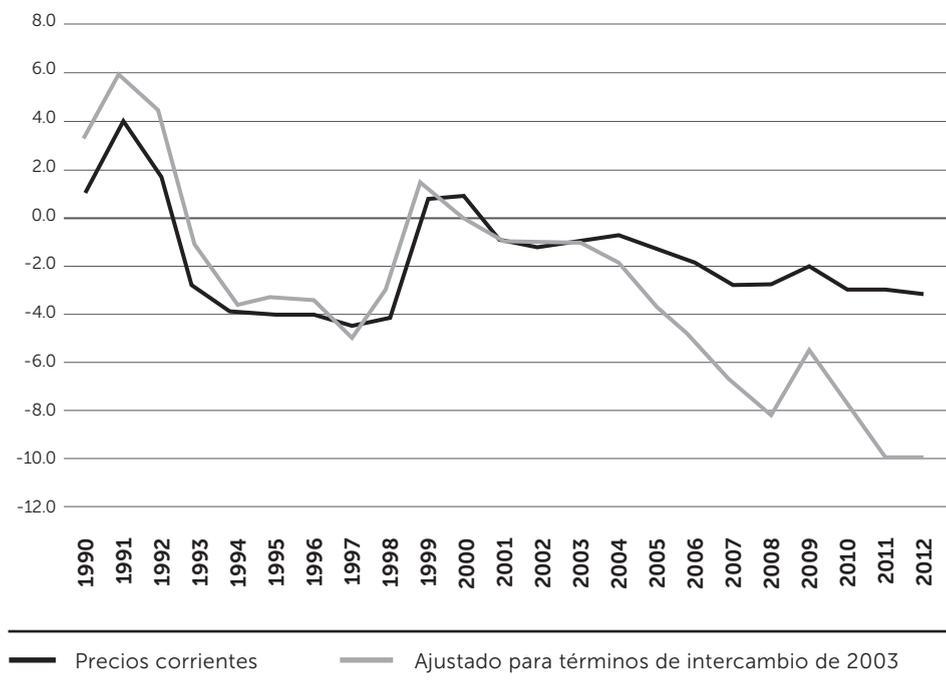
alrededor del 3% del PIB, esto refleja que los términos de intercambio desde 2004 han llegado a representar aproximadamente el 7% del PIB, lo cual es muy probable que disminuya en los próximos años en la medida en que los precios de las materias primas bajen. Esto también significa que Colombia ha gastado en exceso el incremento de sus términos de intercambio.

En el ámbito político, el principal reflejo de la buena evolución cíclica de la balanza de pagos es la volatilidad del tipo de cambio real. Esto se muestra en la Figura 8, siguiendo la tradición latinoamericana de calcular la tasa de

Figura 07

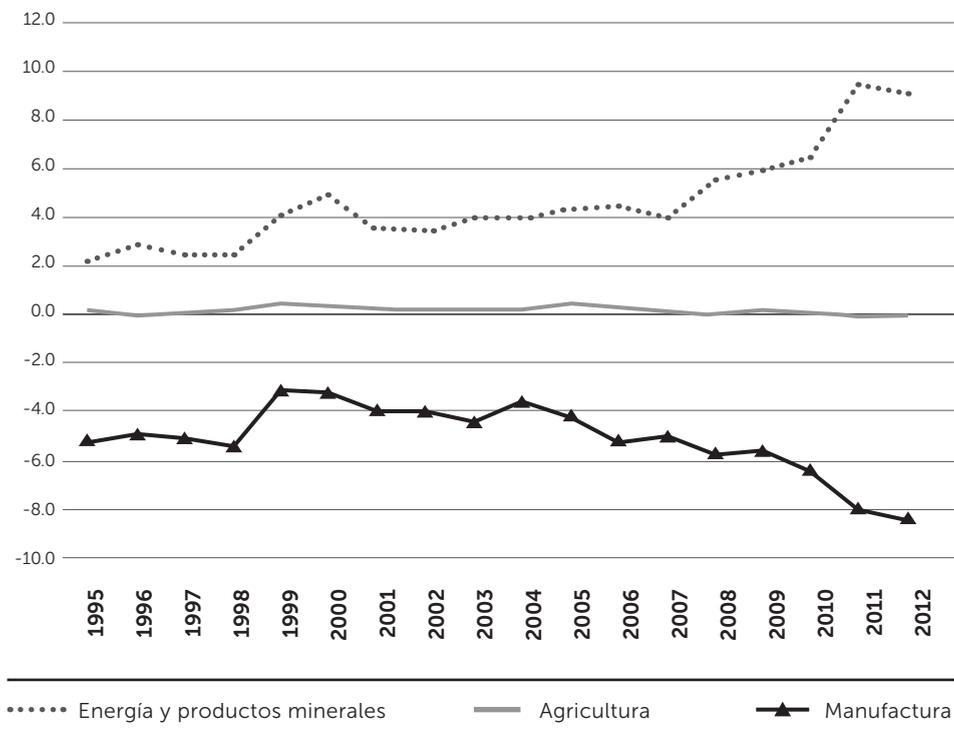
Cuenta corriente y balance comercial como % del PIB

A. Balance cuenta corriente como % del PIB



Fuente: estimaciones basadas en los datos de la CEPAL.

B. Balance sectorial como % del PIB



Fuente: balance sectorial acorde a Fedesarrollo; BIP en dólares según CEPAL.

cambio real de tal manera que un aumento significa una depreciación y una caída una apreciación. Desplegando un análisis comparativo entre las figuras 7 y 8 se puede indicar que la contrapartida de la cuenta corriente conforma las fluctuaciones en el tipo de cambio real: una constante apreciación entre 1991 y principios de 1997, una fuerte depreciación desde este año hasta el 2003 y una tendencia parecida a la apreciación hasta mediados de 2013, la cual se ha visto interrumpida por algunas coyunturas, en particular por la crisis financiera

mundial de 2008.²⁶ Lo que es también importante resaltar es que la apreciación más reciente fue también la más fuerte de todas. Por ejemplo, si definimos un tipo de cambio —ya sea una moneda muy apreciada o, mejor aún, un tipo de cambio infravalorado— como el tipo de cambio real, que está más de un 10% por debajo del punto de referencia en la gráfica (en el año 2004), se puede observar que hubo doce meses de fuerte apreciación entre septiembre de 1996 y agosto de 1997, uno en junio de 2007, seis en el 2008 (marzo-agosto), pero treinta y uno durante el episodio más reciente de sobrevaloración (de enero de 2010 a julio de 2012, de acuerdo con el último mes de datos disponible cuando este capítulo fue escrito). Es igualmente importante considerar que los episodios anteriores condujeron a fuertes regulaciones de los flujos de capital destinados a reducir entradas de capital súbitas; en el más reciente esto no pasó. En todos también ha habido intervenciones de los bancos centrales para acumular reservas de divisas, aunque estos esfuerzos han sido relativamente más débiles que en otros países de América Latina.

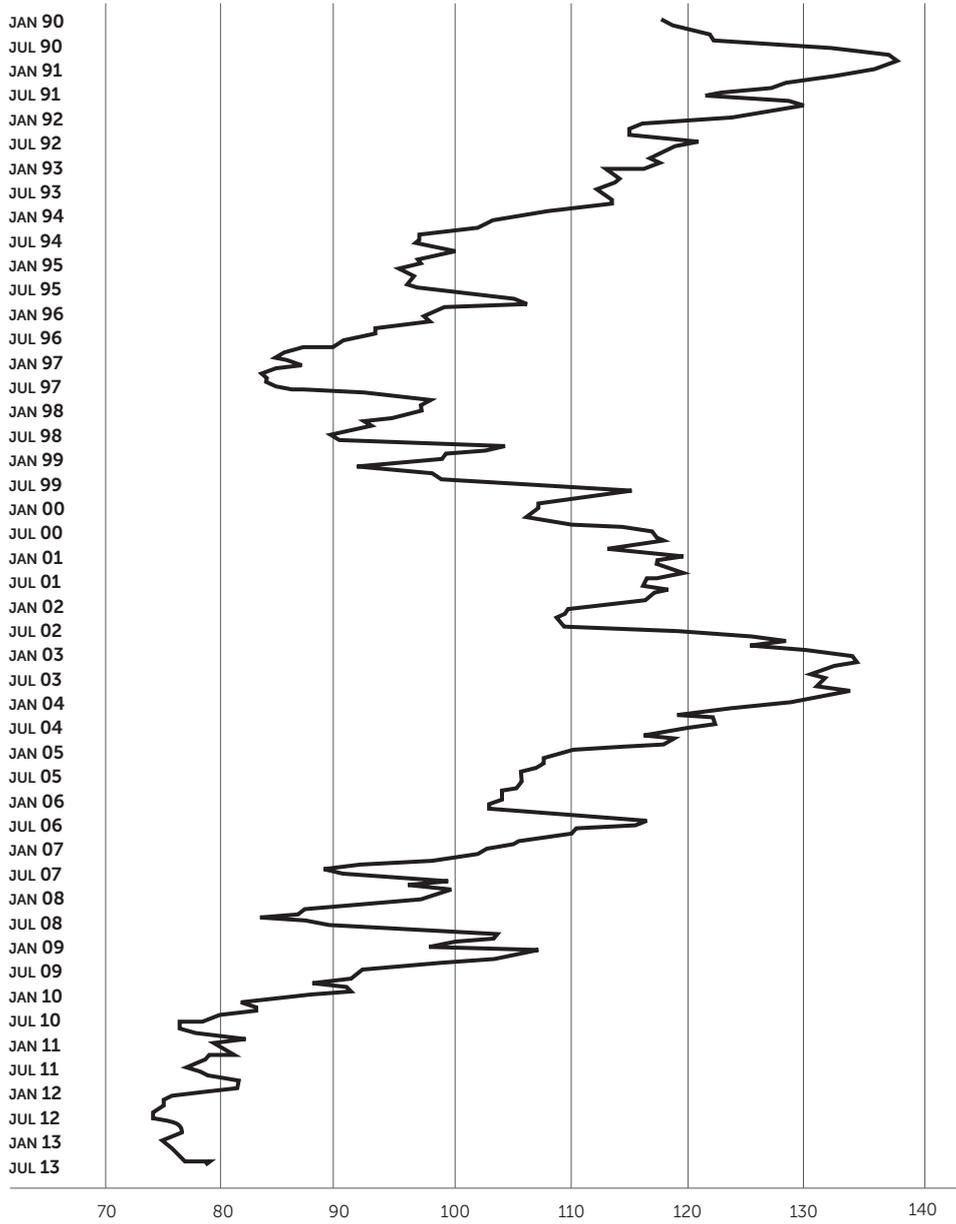
Dado que la abrumadora mayoría de las importaciones se compone de manufacturas, el efecto neto de las tendencias del comercio durante el auge más reciente ha sido un excedente espectacular de las exportaciones de energía y minería, acompañado de un aumento masivo en el déficit comercial manufacturero, particularmente entre 2008 y 2012. Este último llegó a un 8.2% del PIB en 2012 (Figura 7.B). La agricultura sigue disfrutando de un pequeño superávit comercial, que casi desapareció desde 2008 y representa solo una parte de lo que la economía disfrutó durante la mayor parte del siglo 20, cuando el café era el producto más importante.

Aunque se ha determinado un déficit masivo en el sector manufacturero, en parte por el auge de la inversión de equipo y maquinaria, lo cual ha atraído a manufactureras que no necesariamente compiten con la producción doméstica, ha sido también un factor determinante de la desindustrialización a gran escala que el país ha experimentado. Aunque la desindustrialización comenzó a mediados de 1970, se mantuvo leve hasta el inicio de la liberalización del mercado y experimentó un renacimiento en la segunda mitad de la década de los ochenta. Después de la liberalización, la desindustrialización fue extremadamente aguda entre 1991 y 1994, cuando su participación en el valor agregado

26. El mejor análisis de apreciación en la última década es el de Mauricio Cabrera (2013).

Figura 08

Tasa de cambio real (con IPC, 1994=100)



Fuente: Banco de la República.

doméstico se redujo tres puntos porcentuales, aunque continuó hasta el final de la década a un ritmo más lento. De nuevo se presentó muy fuerte entre 2007 y 2012, cuando su participación en el valor agregado cayó más de dos puntos porcentuales.

Los dos periodos de intensa desindustrialización han coincidido con auges en las importaciones, con las presiones apreciatorias asociadas y el deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos. También han coincidido con periodos de crecimiento del PIB, cuando la demanda manufacturera se recupera, y por lo tanto no se pueden asociar a una demanda débil, como es típico de las recesiones. Ha habido, sin embargo, una excepción: la expansión entre 2003 y 2007, cuando el porcentaje de la participación del valor agregado en realidad aumentó. Como muestra la Figura 7.B, el periodo entre 2003 y 2007 fue de un déficit más moderado en el sector manufacturero que en el periodo siguiente. El aumento de la participación de las manufacturas en realidad había comenzado con el ajuste de la balanza de pagos a principio de siglo, y refleja también una tasa de cambio real más competitiva que caracteriza en gran parte este periodo. También se vio facilitada por el crecimiento de las exportaciones a Venezuela hasta el 2008.

Las tendencias en la participación de las manufacturas son parte de una restructuración más amplia y masiva que la economía colombiana ha experimentado desde que se adoptaron las políticas de liberalización en la década de los noventa, pero en parte provienen también de la década de los setenta. En la Figura 9 se resumen los cambios estructurales. Los dos sectores más afectados han sido la agricultura y la manufactura. En el caso de la agricultura, la tendencia a la baja ha sido una singularidad que los cambios estructurales han ocasionado a largo plazo, pero ha sido reforzada por las reformas de liberalización, que tuvieron fuertes efectos negativos sobre algunos productos agrícolas (en particular, en el algodón, cereales y oleaginosas). La agricultura, especialmente el café, ha sido también afectada por los bajos precios internacionales que se presentaron hasta la década del 2000 y por las periódicas apreciaciones en el tipo de cambio. En general, la participación de la agricultura en el valor agregado interno se ha reducido a poco más de cuatro puntos porcentuales, alrededor de unas cuatro quintas partes de su cuota en 1975. La manufactura ha visto su propio porcentaje de participación decaer en casi 7 puntos porcentuales desde

mediados de los setenta –más de 5 desde 1990–. Esto ha reducido la porción de la industria del valor agregado domestico en más de un tercio desde 1975.²⁷

La contrapartida ha sido la creciente participación de la minería (incluyendo, por supuesto, la extracción del petróleo), que había comenzado a aumentar en la década de 1980, como se indica también por su creciente participación en las exportaciones anteriormente analizadas. En general, la minería ha más que triplicado su participación en el valor agregado nacional, con un aumento de seis puntos porcentuales desde 1975. El creciente papel de la minería en el PIB y las exportaciones ha sido interpretado por algunos como la supremacía de un modelo económico «extractivo». Todos los sectores de servicios también se han ampliado por un total de seis puntos porcentuales del PIB. En pocas palabras, la minería y los servicios aumentaron a costa de la agricultura y la manufactura.

Mientras que el cambio estructural en la década de los noventa fue impulsado por la liberalización del comercio, el episodio más reciente se puede interpretar acertadamente como un caso del «mal holandés» asociado con el auge del petróleo y la minería. De hecho, una diferencia importante entre 1990 y los últimos años ha sido la actitud hacia la actividad minera. A principios de 1990, la expectativa de expansión de las exportaciones de petróleo, asociada con el desarrollo de los campos de Cusiana recientemente descubiertos, fue ampliamente acompañada de un debate público, promovido por la administración de Gaviria, sobre cómo evitar el mal holandés. Este debate no se ha suscitado en los últimos años. De hecho, como ya se ha discutido, tanto la administración de Uribe como la de Santos no solo acogieron, sino que fomentaron la expansión del petróleo y la minería.

Por el contrario, la agricultura y la industria manufacturera se han visto afectados no solo por la liberalización del mercado, sino también por el desmantelamiento de las políticas del sector de la producción de activos que el país desarrolló para la promoción de ambos sectores durante la era de la industrialización dirigida por el Estado. Ha habido intentos de reconstruir políticas para ambos sectores, pero dichos esfuerzos se han descontinuado y han sido relativamente débiles y, en consecuencia, incapaces de contrarrestar los fuertes impactos que la liberalización del comercio ha generado (que ahora incluyen un

27. Siguiendo las tendencias internacionales, esto se ha compensado en parte por la tercerización de algunas actividades manufactureras.

creciente número de acuerdos comerciales extraregionales) y la sobrevaluación del tipo de cambio.

Las políticas agrícolas de la década de los noventa introdujeron algunos incentivos para la inversión y fondos sectoriales adicionales para la investigación, a la que se le añadieron los subsidios directos en la década del 2000. Este es también el único caso en el que se mantuvo el crédito dirigido después de la liberalización financiera doméstica. También hubo intentos de reconstruir una política industrial durante las administraciones de Samper (1994-1998) y Pastrana (1998-2002), pero se interrumpieron durante los mandatos de Uribe. Al final de la segunda administración de Uribe, se adoptaron los núcleos para nuevas políticas industriales, que han sido mantenidas por el gobierno de Santos (Garay Salamanca, 2013). También se puso en marcha durante la administración de Samper una política tecnológica, pero fue interrumpida durante el gobierno de Pastrana, para luego revivir al final del mandato de Uribe. Durante el gobierno de Santos,²⁸ se les dio una participación de las regalías mineras a la investigación y el desarrollo, aunque sobre la base de proyectos que debían negociarse a escala regional, con este modelo todavía en proceso de aplicación. En conjunto, estas políticas tienen un importante elemento que es la discontinuidad y han sido débiles en relación con otros factores que han afectado negativamente la agricultura y la manufactura.

Desafíos

El análisis de este capítulo indica que uno de los resultados más satisfactorios de la reforma en doble vía, que se puso en marcha a principios de los años noventa, ha sido el mejoramiento del acceso a los servicios sociales, en particular para la población con menos recursos, lo que ha llevado a una rápida disminución de la pobreza, calculada por las necesidades básicas insatisfechas y otros aspectos multidimensionales. Siguen existiendo retos importantes en esta área; sin embargo, en términos de acceso en las zonas rurales, la calidad de los servicios y la organización de la prestación de los mismos, en particular

28. Véase un análisis de estas políticas en Astrid Martínez y José Antonio Ocampo (2011) y Jaime Acosta Puertas (2012).

en materia de salud. La economía colombiana ha experimentado también un crecimiento económico razonable desde principios de los noventa, pero se ha presentado de una manera mucho más débil y volátil que durante la época de la industrialización dirigida por el Estado. El crecimiento ha sido más dinámico desde 2004, gracias al más impresionante *boom* de términos de intercambio visto en más de un siglo, y el crecimiento en términos per cápita ha mejorado por un descenso en el crecimiento de la población.

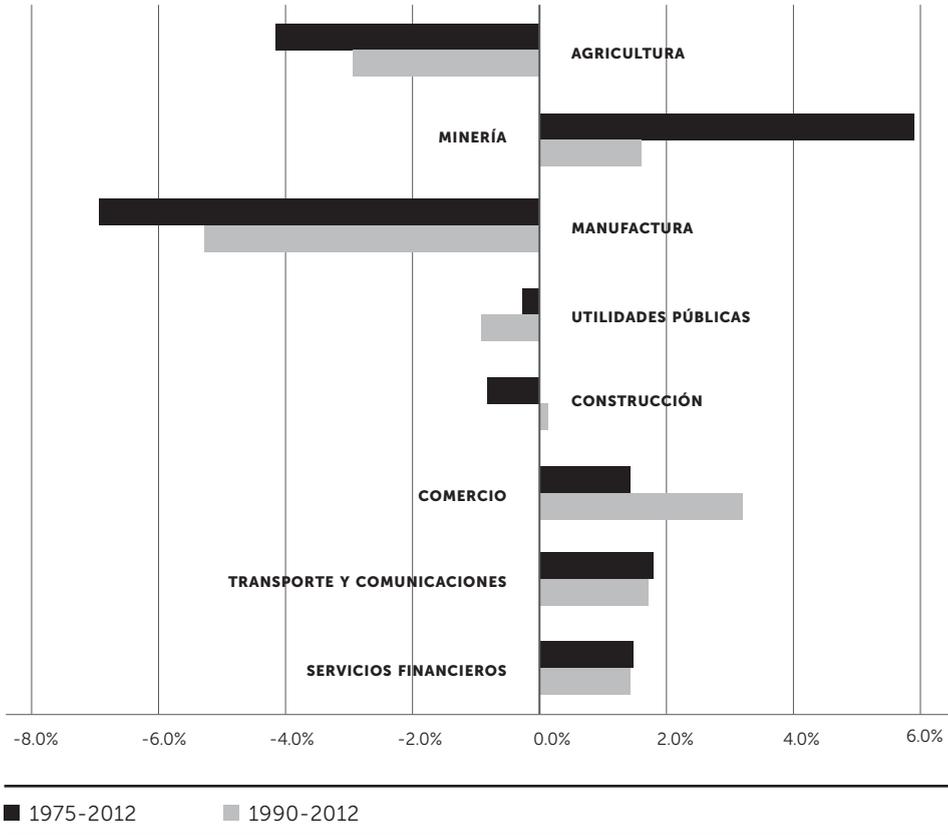
En general, se puede argumentar que la Constitución de 1991 ha tenido más éxito que la liberalización económica en la inducción de las tendencias positivas. Una carencia de ambos ha sido, sin embargo, la incapacidad para mejorar la distribución del ingreso y para reducir las diferencias urbano-rurales y la informalidad del mercado laboral. Se puede argumentar una vez más que gran parte estas tendencias negativas están asociadas a la incapacidad de la agenda de liberalización de inducir un patrón de crecimiento en conjunto con las tendencias sociales favorables.

La economía colombiana ha mostrado mejorías en otras áreas: en la reducción de la inflación, el aumento de la inversión, la capacidad de atraer IED y la contribución en la creciente familia de las «multilatinas», así como, notablemente, en la expansión de su economía de servicios y la explotación de sus riquezas minerales, con esta última como dominadora de la canasta de exportaciones del país. Al mismo tiempo, la política macroeconómica anticíclica ha reducido su capacidad de relajar los choques externos —aunque en este sentido ha tenido un mejor rendimiento durante la reciente crisis financiera global en comparación con el rendimiento que presentó frente al mundo durante la era de desarrollo a finales del siglo 20—. Los sectores mineros y de servicios han progresado a costa de un debilitamiento de los sectores agrícolas y la manufactureros, que en el pasado fueron los pilares de la diversificación económica colombiana, incluyendo su diversidad regional; ambos, sin duda, significativas fortalezas pasadas del país.

Esto indica que el reto más importante para Colombia radica en la mejora de la igualdad, particularmente una mejora en la distribución de los ingresos extremadamente altos y la reducción de la gran brecha entre lo rural y lo urbano. Estos dos desafíos son fundamentales para la consolidación de la paz. En términos económicos, un sector agrícola fuerte y una reindustrialización basada en políticas sólidas para la producción y la tecnología deben estar en el

Figura 09

Variación de la proporción en el PIB (con precios de 2005)



Fuente: DANE.

centro de las políticas económicas. Teniendo en cuenta la contribución que la sobrevaluación del tipo de cambio ha tenido en las tendencias adversas experimentadas por los sectores agrícolas y manufactureros, es importante diseñar una política macroeconómica en la que el objetivo principal sea mantener una tasa de cambio competitiva; de hecho, debe formar parte de un esfuerzo más amplio para reconstruir una política macroeconómica anticíclica más fuerte.

La dependencia del reciente crecimiento, en términos de los intercambios excepcionales, también plantea un problema importante, dada la expectativa de que el súper ciclo de precios de productos básicos, que la economía mundial ha experimentado durante más de una década, haya llegado a su final. Dependiendo de la fuerza de la caída en los precios de las materias primas, esto podría convertirse en un desafío importante, ya que Colombia ha gastado por encima de sus ganancias durante el auge de los precios de los productos básicos. Por lo tanto, el ajuste económico se enfrenta a importantes retos como la reducción del déficit de su cuenta corriente y la sustitución de los ingresos fiscales asociados al auge de productos básicos. En el contexto de la demanda de gastos del sector público por el proceso de paz, el país tendría que seguir reforzando su base fiscal, en gran parte por el desmantelamiento de los grandes beneficios que las administraciones de Uribe concedieron a los ingresos de capital.

Existen también otros retos que no han sido analizados en este capítulo. Entre ellos se destaca el retroceso infraestructural, particularmente, relacionada con el transporte. Según estudios existentes, Colombia debe al menos duplicar sus tasas de inversión en este sector.²⁹ Una implicación importante de lo anterior, aunado a los altos niveles de desigualdad, las diferencias urbano-rurales y la reversión de las tendencias negativas en la agricultura y la manufactura, es que el país debe ser más introspectivo ante su industria doméstica y los mercados regionales, donde yacen las mejores oportunidades para la exportación de manufacturas, en lugar de seguir la pauta reciente de multiplicar acuerdos de libre comercio con socios extrarregionales.

Referencias

Acosta Puertas, Jaime (2012). «¿Es La Política de Competitividad y de Innovación La Nueva Política de Colombia industrial?». *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013: Ruta a la prosperidad colectiva*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.

29. Ver estudios de: Fedesarrollo (2012) y Cecilia López et al. (2013).

- Alvaredo, Facundo y Londoño Vélez, Juliana (2013). «High Incomes and Personal Taxation in a Developing Economy: Colombia 1993-2010». *Process 12, Commitment to Equity Program of the Inter-American Dialogue*, marzo 2013. Center for Inter-American Policy and Research y Tulane University. Consultado en octubre 2014 en http://www.commitmenttoequity.org/publications_files/CEQWPNo12%20HighTaxationDevEconColombia1993-2010_19March2013.pdf.
- Bértola, Luis y Ocampo, José Antonio (2012). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. Oxford: Oxford University Press
- Bonet, Jaime y Meisel Roca, Adolfo (2007). «Polarización del ingreso per cápita departamental en Colombia». *Ensayos sobre Política Económica*, 25(54).
- Cabrera, Mauricio (2013). *10 años de revaluación*. Bogotá: Oveja Negra.
- CEPAL (2003). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2002* (Capítulo 2). Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2013). *Panorama social de América Latina 2012*. Santiago, Chile: Publicación de las Naciones Unidas
- CEPAL (2013). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013*. Santiago, Chile: CEPAL
- Eichengreen, Barry y O'Rourke, Kevin (2009). «A Tale of Two Depressions». *Vox*, Abril 6, 2009.
- Eichengreen, Barry y O'Rourke, Kevin (2010). «What Do the New Data Tell Us?», *Vox*, Marzo 8, 2010.
- Erten Bigle y Ocampo, José Antonio (2013). «Super Cycles of Commodity Prices since the Mid-Nineteenth Century». *World Development*, 44, pp. 14-30.
- Fedesarrollo (2012). *Infraestructura de transporte en Colombia*. Informe de la Cámara de Comercio de Infraestructura. Bogotá: Fedesarrollo.
- Garay Salamanca, Luis Jorge (dir.) (2013). *Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- López, Cecilia et al. (2013). *Infraestructura y equidad*. Bogotá: Centro Internacional de Pensamiento Social y Económico [CISOE].

- López, Hugo (2012). «El Mercado laboral colombiano, tendencias de largo plazo», en Luis Eduardo Arango y Franz Hamann (eds.), *El Mercado de trabajo en Colombia: Hechos, tendencias e instituciones*. Bogotá: Banco de la República.
- López, Hugo y Núñez, Jairo (2007). *Pobreza y desigualdad en Colombia: Diagnóstico y estrategias*. Bogotá: DNP
- López-Calva, Luis Felipe y Lustig, Nora (eds.) (2010). *Disminución de la desigualdad en América Latina: Una década de progreso*. Washington D. C. y Nueva York: Brookings Institution Press y PNUD.
- Martínez, Astrid y Ocampo, José Antonio (2011). *Hacia una Política Industrial de Nueva Generación para Colombia*. Bogotá: Coalición para la Promoción de la Industria Colombiana
- Ocampo, José Antonio (1992). «Reforma del Estado y el desarrollo económico y social en Colombia», *Análisis Político*, 17, septiembre-diciembre.
- Ocampo, José Antonio (2004). *Entre las reformas y el conflicto: Economía y política en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Ocampo, José Antonio (2010). «Un siglo de desarrollo pausado e inequitativo: La economía colombiana, 1910-2010». En María Teresa Calderón e Isabela Restrepo (eds.), *Colombia 1919-2010*, pp. 119-196. Bogotá: Taurus.
- Ocampo, José Antonio y Montenegro, Santiago (1984). *Crisis mundial, protección e industrialización*. Bogotá D.C.: CEREC.
- Posada Betancourt, Miguel (2010). «Las entradas de IED en Colombia y su contexto político». *Perfiles de IED Columbia*. Vale Columbia Center on Sustainable International Investment. Consultado en: http://www.vcc.columbia.edu/files/vale/documents/Colombia_IFDI_updated_Nov_10_2010_final.pdf
- Poveda Garcés, Ana María (2011). «Outward FDI from Colombia and Its Policy Context». *Columbia FDI Profiles*. Consultado en: http://www.vcc.columbia.edu/files/vale/documents/Colombia_OFDI_-_1_Sept_2011_-_FINAL_-_REV_2.pdf.
- Presidencia de la Republica (1991). *La Revolución pacífica: Plan de desarrollo económico y social 1990-1994*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación
- Santos, Juan Manuel (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos* (Capítulo 4), de Santos (2010). Bogotá: PND.

02

Agricultura, desarrollo rural e intentos de reforma agraria en Colombia: entrando en el siglo 21

Albert Berry

Universidad de Toronto | berry2@chass.utoronto.ca

Como en cualquier sector agropecuario, los dos mayores retos económicos que ha enfrentado la agricultura colombiana son el crecimiento a paso adecuado, abasteciendo los mercados locales e internacionales con los alimentos y otros productos, y la contribución al empleo y equidad, tanto dentro del sector como en la economía en general. Los datos indican un crecimiento económico decente tanto en el sector agropecuario de Colombia como en su economía en general durante la segunda mitad del siglo 20, con tasas del 3,3-3,5% y el 4,3%, respectivamente.

Sin embargo, para los años noventa, tanto la agricultura como la economía colombiana, en términos generales, ya estaban presentando señales de problemas serios. Colombia entró en el siglo 21 cargado del conflicto, violencia, muerte en sus zonas rurales y un sinnúmero de desplazados internos. Además, enfrenta los problemas del desempleo y la desigualdad –tanto entre los desplazados internos como entre la población general–, causados por el flujo intempestivo e involuntario de los migrantes rurales a las zonas urbanas, que contribuyó a disparar los niveles de la economía informal y la desigualdad. Estos desafíos evidencian que el desarrollo rural ha fracasado, desde los años setenta, en traer una sociedad razonablemente equitativa, estable y pacífica. Los factores que han contribuido a este fracaso incluyen un largo legado de injusticia y violencia rural; en algunas ocasiones, la falta de capacidad, y en otras la falta de interés, por parte del gobierno colombiano por proteger a la población rural e implementar una estrategia de desarrollo rural con una orientación social; y los efectos perturbadores de los grupos guerrilleros, la industria del narcotráfico y algunas reacciones a estos, incluyendo el Plan Colombia y los paramilitares.

Estos factores han tenido consecuencias negativas principalmente en dos ámbitos: la extrema desigualdad en el acceso y el control de la tierra, y la falta de un apoyo adecuado y estable por parte del sector público a las familias campesinas, que podrían servir como motor del crecimiento equitativo dentro del sector agropecuario. En una sociedad dominada por una élite, las políticas agrarias suelen beneficiar a los grandes productores agrícolas en vez de a los pequeños, lo que refleja la distribución del poder político en esta sociedad. Este «interés creado», lamentablemente, se ha acompañado de la ignorancia de parte de muchos políticos en cuanto a las características y el potencial de la agricultura familiar. En particular, se trata de mitos como la inherente ineficiencia del sector agrario familiar (por ejemplo, por la importancia que se atribuye a las

economías de escala en la agricultura), el consumo del hogar como el principal destino de su producción y su incapacidad de ser dinámico. Además de que se ha confirmado que todas estas visiones son falsas en el caso de Colombia,¹ se han desmentido por las historias de éxito de los agricultores, en la mayoría de países ya industrializados y muchos de países en vías de desarrollo.²

Datos generales sobre la agricultura colombiana

Como en casi todos los países en vías de desarrollo, el sector agropecuario colombiano, hasta hace poco, era dominante en términos de producción, empleo y exportaciones. En el siglo 20, el café facilitó la entrada del país a la economía mundial a gran escala y financió efectivamente una gran parte del desarrollo industrial posterior. Cabe destacar cinco patrones del control sobre la tierra y su uso desde los tiempos de la independencia de Colombia:

1. Altos niveles de concentración de los derechos a la propiedad o control de la tierra.
2. La frecuente ambigüedad sobre quién tiene derechos a la tierra.
3. El papel crucial del Estado, dado que la tierra se transfería continuamente del dominio público al privado.
4. La inconsistencia de las políticas del Estado, en parte porque diferentes partidos y facciones han tenido diferentes perspectivas sobre el asunto de la tierra, pero también porque los gobiernos locales han favorecido sistemáticamente a los grantes terratenientes (o a los aspirantes a tal estatus), mientras que los gobiernos nacionales a veces asumen una posición más inclusiva.
5. El control de la tierra forma parte del problema más amplio de quién controla los factores de la producción agrícola.

1. Véase, por ejemplo, Jaime Forero Álvarez et al. (2013).

2. Para una revisión enciclopédica reciente, véase Michael Lipton (2009).

Muchas de estas tensiones históricas se pueden ver no tan solo como la lucha entre los grandes y los pequeños terratenientes (o aspirantes a estos estatus), sino también como los conflictos entre la fuerza laboral y el capital de la tierra, donde los que controlaban el terreno también necesitaban el acceso a la mano de obra.

Durante las primeras décadas del siglo 20, cuando el café llegó a ocupar una posición dominante en el comercio exterior de Colombia, el resto del sector consistía mayormente en la ganadería a gran escala y agriculturas familiares a pequeña escala cuya producción se destinaba para autoconsumo y la venta en el mercado doméstico. En el proceso natural de expansión territorial, pequeños colonos, en busca de subsistencia e independencia económica, se instalaban en los terrenos públicos e iniciaban la producción agrícola. Sin embargo, por lo general, los colonos no podían asegurar sus derechos de la propiedad. Cuando el equilibrio de poder entre los contendientes por el terreno llegó a ser más equitativo que lo que era usual, las tensiones se transformaron en la violencia.

Para mediados del siglo, la agricultura a gran escala estaba experimentando una expansión de cultivos —tales como el arroz, el algodón, el azúcar y eventualmente la palma africana—, tanto hacia los terrenos fértiles anteriormente utilizados para la ganadería como, en ocasiones, hacia los terrenos ocupados por los pequeños agricultores. A partir de los setenta se agregó otro factor: la producción de drogas ilícitas; primero la marihuana, después la coca y la amapola. Varias formas de colaboración (y a veces competencia) ocurrieron entre la industria de las drogas, las guerrillas y los paramilitares, que inicialmente surgieron como un grupo de defensa para proteger a los grandes agricultores de las guerrillas y se transformaron en una fuerza independiente caracterizada por la extrema brutalidad. Las décadas recientes cargadas del conflicto armado presentan una notable continuidad histórica; aunque se ha cambiado el modo de desahucio, han surgido unos actores nuevos, tales como los capos de la droga, los paramilitares y las guerrillas, y la última ola de violencia ha generado más desplazamiento que las anteriores. Sin embargo, a partir de los años ochenta, la tierra se convirtió en un instrumento de guerra (Reyes, 2008) y de poder político en el contexto del conflicto armado, además de un mecanismo para el lavado de dinero proveniente de la droga. El control de la política local y el uso de las bases políticas locales a fin de aumentar la influencia a escala nacional, se ha transferido cada vez más hacia los capos de los cárteles de la droga y

los paramilitares,³ en contraste con las élites tradicionales locales, con su base principal en agricultura.

El periodo del conflicto armado intenso que se desató en los últimos 25 años del siglo 20 dejó como legado la desaceleración económica en el sector agrícola (aunque se recuperó hasta 2,7% durante 2000-2009) (PNUD, 2011: 341) y la creciente concentración de la tenencia de tierra, que ha llegado a los niveles más altos del mundo (IGAC, 2012). Estos procesos han ocurrido en el contexto del desplazamiento forzado de los pequeños agricultores, quienes forman la mayor parte de los desplazados internos y de las víctimas del conflicto. El siglo terminó con la peor recesión del siglo en Colombia, con la caída del PIB en un 7% entre 1997 y 1999, y la economía del país apenas pudo recuperar los niveles del 1997 en el año 2004. Entre las causas de la recesión se encuentran los fuertes gastos exigidos por la nueva Constitución de 1991 y la guerra civil (Arbelaez, Echavarría y Gaviria, 2002), la valorización del tipo de cambio fomentado por los grandes ingresos del capital y un sistema financiero elaborado y supervisado de manera inadecuada.

Colombia posee la mayoría de las características típicas de la agricultura de un país en vías de desarrollo que han hecho de la agricultura familiar el sistema más económica y socialmente atractivo en todo el mundo. Por lo que los datos indican, las pequeñas explotaciones agrarias han sido relativamente eficientes. Suelen tener una productividad en terreno mayor que los grandes productores (sobre todo por destinar mayores recursos a los productos de alto valor) y su Productividad Total de los Factores (PTF) es similar a la de los grandes productores agrícolas.⁴ De ahí que la contribución total de la agricultura familiar al bienestar económico suela superar significativamente en las grandes explotaciones agrícolas, en términos de generación de empleos, distribución del ingreso y seguridad alimentaria y económica (que a menudo

3. Para una discusión detallada del «segundo estado» en Colombia, véase Edgar Reveiz (2007).

4. En 1960 se registró una fuerte relación negativa entre el tamaño de terreno y la productividad agraria. Los estimados basados en la productividad nacional por tamaño del terreno sugieren que las unidades menores de 5 hectáreas rendían 60-100 % mejor que las mayores de 50 hectáreas (Berry, 1972: 406). Los estudios recientes demuestran que es probable que esta relación todavía exista, aunque menos marcada que antes; véase Jaime Forero Álvarez et al. (2013).

vienen acompañadas de beneficios medioambientales). Sin embargo, en las últimas tres décadas del siglo 20, la estructura del sector agrario colombiano se alejó aún más de este modelo. Los factores de este cambio incluyen la creciente lucha por la tierra, inversiones limitadas e inadecuadas en agricultura (aunque varían significativamente por regiones y productos), y –lo que más impide el desarrollo de un sistema de agricultura familiar saludable– el declive del gasto público para la investigación, el desarrollo y la diseminación de tecnologías nuevas para los pequeños productores agrícolas, así como otras formas de apoyo a los agricultores.

El sistema agrario y los esfuerzos de reformarlo

El éxito, o fracaso, en lograr la igualdad de oportunidades depende en gran medida de la trayectoria del patrón de la propiedad y el control de la tierra. Los datos recientes más fiables (IGAC, 2012: 71) muestran que el coeficiente de Gini para la distribución de la tierra entre los terratenientes fue 0,875 en 2009 (PNUD, 2011: 197). Un desglose de terrenos por tamaño en 2000 (Tabla 1) implica que el 78% de los terratenientes con menos de 10 hectáreas poseían tan solo 5,6% del área total, mientras que el 0,1% con 2000 hectáreas o más tenían 51,8% del terreno, con la proporción de aproximadamente 12.000 veces más terreno por terrateniente en el último grupo que en el primero. Los efectos del conflicto rural sobre el control de la tierra son evidentes.

Expertos independientes, partidos políticos y algunos gobiernos han reconocido desde hace mucho que la extrema desigualdad en la distribución del acceso a las tierras de cultivo y las ambigüedades serias en cuanto a los derechos de propiedad constituyen graves problemas, lo que ha llevado a unos intentos ocasionales de «reformar» el sistema agrario.⁵ Si alguno de los intentos anteriores a la década de los ochenta hubiera logrado mejorar la distribución de terrenos y aclarar los derechos a la tenencia de la tierra, Colombia podría haber evitado la tragedia de las décadas recientes.

La primera oportunidad de reformar el sistema agrario se dio en los treinta, cuando se desataron algunos disturbios rurales que directamente afectaban a

5. Esta sección se basa en Albert Berry (2006).

Tabla 01

Distribución de tierra entre propietarios, por área, 2000

| Tamaño de la unidad (hectáreas) | Propietarios (miles) | Propietarios (%) | Área de la tierra (miles de hectáreas) | Área de la tierra (%) |
|---------------------------------|----------------------|------------------|--|-----------------------|
| Micro (<3) | 2.049,7 | 57,3 | 1.324,8 | 1,8 |
| Muy pequeño (3-10) | 751,0 | 21,0 | 2.834,1 | 3,8 |
| Pequeño (10-20) | 287,8 | 8,0 | 2.797,3 | 3,7 |
| Mediano (20-200 has.) | 442,6 | 12,4 | 16.947,9 | 22,5 |
| Grande (200-2000) | 44,8 | 1,2 | 12.459,3 | 16,5 |
| Muy grande (>2000) | 2,2 | 0,1 | 39.004,8 | 51,8 |
| Total | 3.578,2 | 100,0 | 75.368,2 | 100,0 |

Fuente: Kalmanovitz y López (2006) basados en datos del IGAC.

los líderes políticos, tanto por su impacto político desestabilizador como por su posible efecto amortiguador en la producción agrícola, sobre todo en los cultivos alimentarios en los tiempos de su escasez. Unas figuras importantes dentro del Partido Liberal consideraban a los colonos descontentos y los pequeños agricultores como un recurso político. Para 1936, cuando se adoptó la famosa Ley 200, el balance del poder volvió a favor de los terratenientes y la aplicación de la ley, que comúnmente se percibía como ventajosa para los colonos,⁶ fortaleció la posición de los grandes terratenientes, facilitándoles la manera de reclamar las tierras. Además, la ley dio incentivos a los aspirantes a los terrenos grandes para desalojar a los pequeños colonos con el fin de evitar futuros conflictos sobre la tenencia. Una ley adicional sobre el vagabundeo que acompañó la Ley 200 facilitó el desahucio y la expulsión de los colonos (Safford, 1995: 141).

6. Véase Albert O. Hirschman (1963).

La próxima oportunidad surgió en los años sesenta, cuando Colombia ya había entrado en el periodo de un crecimiento agrario relativamente rápido pero muy dualista; ahora los agricultores comerciales modernos representaban otro obstáculo a la reforma (De Janvry y Sadoulet, 1993). Darío Fajardo M. (1986: 93) y otros describen las expulsiones masivas de campesinos durante este periodo, algunas de las cuales ocurrieron a través del desplazamiento de trabajadores e inquilinos antiguos de las haciendas tradicionales a medida que estas se transformaban a las explotaciones agrícolas modernas. La Ley 135 de 1961, que fundó el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA), priorizó la ruta de colonización, garantizando la preservación de la propiedad privada, a menos que fuera un caso particular. Además de ser insuficiente para tener un impacto visible en el sistema agrario, la reforma no se diseñó ni se ejecutó de forma adecuada.⁷ El Presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) retomó el tema de reforma agraria en serio; la medida potencial más importante de su administración fue promover una organización campesina, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), diseñada como un grupo de pseudopresión para los receptores de los servicios públicos en las zonas rurales, aunque controlado por el gobierno. Lleras vio la necesidad de la participación campesina para asegurar que la reforma agraria en realidad les beneficiara y entendía que los campesinos no se organizarían a menos que se viera claro el potencial de la reforma (Fajardo, 1986: 111). Eventualmente, la heterogeneidad de la ANUC (entre sus miembros había tanto pequeños y medianos agricultores comerciales como trabajadores sin tierra) la hizo vulnerable a la división y sus diferencias internas fueron hábilmente explotadas por los oponentes a la reforma, sobre todo bajo la siguiente administración, la del conservador Misael Pastrana (1970-1974). El Acuerdo de Chicoral de 1972, con el que el gobierno confirmó su decisión de abandonar la reforma agraria redistributiva y volver a la política de fomentar la capitalización rápida y la comercialización de la agricultura a través de los incentivos tributarios y fiscales (Bagley, 1979), a menudo se considera como el final de todo intento de una reforma agraria seria.

El Presidente Alfonso López (1974-1978), el exlíder de la facción izquierdista disidente del partido liberal (MRL), basó su campaña electoral en la promesa de

7. Véase por ejemplo Santiago Perry (1985).

sustituir la reforma agraria fracasada por un programa de desarrollo rural que reconocía las necesidades de los agricultores, más allá de la tierra, en particular las de aptitudes gerenciales, así como de asistencia y entrenamiento técnicos. Se pretendía fomentar el desarrollo rural a través de la estrategia de Desarrollo Rural Integrado (DRI), diseñado para mejorar la eficiencia y la producción alimentaria en las zonas campesinas. El DRI se enfocaba en la producción alimentaria a través del uso creciente de fertilizantes y de las mejores cepas. Efectivamente, los pequeños agricultores necesitaban tanto la tierra como los aportes complementarios (Kay, 2006) y, aunque el enfoque del DRI fue un elemento significativo de las políticas agrarias-rurales por un periodo, sus efectos positivos se revirtieron o erosionaron con el tiempo, como otras políticas de carácter incremental más que transformativo. Un apoyo tan generoso a los pequeños agricultores puede tener éxito si se lleva a cabo de una manera efectiva. Este enfoque podría tener efectos positivos en Colombia, pero para lograr su potencial se requiere un flujo sustancial de recursos, un entendimiento comprensivo de las necesidades y una continuidad. Dado que el entendimiento inicial de una estrategia suele ser defectuoso, la capacidad de aprendizaje, modificación y refinación es crucial. Se puede afirmar que en el contexto donde no hay una distribución de tierra que proteja a los pequeños agricultores, tanto los existentes como los nuevos, de la futura intrusión, ninguna estrategia daría buenos resultados a mediano o largo plazo.

Para comienzos de los noventa, la violencia rural en Colombia volvió a aumentar impulsada por la confluencia de los grupos fuertes de la guerrilla, la industria de la droga y los paramilitares. Este contexto difícil proporcionó la base para los recientes esfuerzos de la reforma agraria orientada al mercado, que refleja la visión contemporánea promovida por las grandes instituciones financieras, como el Banco Mundial. La meta inmediata de la transferencia «negociada» de tierra a los pequeños agricultores fue subsidiar (hasta 70% del precio de la tierra) la compra de 1 millón de hectáreas para beneficiar a 70.000 familias entre 1995 y 1998 (Jaramillo, 1998: 93). No está claro cuál sería el potencial de este enfoque bajo unas circunstancias más favorables, pero las dificultades operacionales impidieron llegar a la meta y las limitaciones fiscales de la primera década del siglo 21 posteriormente dejaron el programa en suspenso.

Aparte de que siempre va a haber una oposición poderosa a las propuestas de las grandes reformas y de que las condiciones políticas que permiten una reforma seria suelen ser transitorias, las lecciones políticas de la experiencia colombiana son las siguientes:

- El fracaso de la estrategia de enfrentar la pobreza rural y el descontento con políticas agrarias pérfidas proporcionó una base de poder para las guerrillas, un suelo fértil para la industria de las drogas ilícitas (Barragán y Vargas, 1994) y (de forma indirecta) una razón de ser para los paramilitares. De ahí que haya sido el factor explicativo principal de las crisis y tragedias que ha vivido Colombia en los últimos cincuenta años en los ámbitos social, político y económico.
- Lleras Restrepo debió de tener razón al creer que una forma de empoderamiento del campesinado es esencial para la consolidación, por no decir el establecimiento, de un sistema agrario próspero.
- Las perspectivas dominantes pero equivocadas sobre la economía agraria colombiana han sido perjudiciales. Estas visiones incluyen la impresión generalizada de que los pequeños agricultores son menos eficientes que los grandes; una percepción falsa de la lógica económica de los arreglos entre terratenientes e inquilinos, como la aparcería, cuya disuasión legislativa condujo a los terratenientes a desplazar a los inquilinos; y la idea prometedora de que la agricultura de cooperativas tiene muchas ventajas. Mientras algunas interpretaciones del mundo del campesinado colombiano se han basado en una perspectiva marxista rígida, la mayoría de los legisladores se han guiado por las visiones conservadoras (statu quo) o neoliberales. Las tres perspectivas no han reflejado en lo mínimo la realidad de la agricultura en Colombia.

El crecimiento agrario desde los años 60: ¿Qué pasó y por qué?

Los indicadores cruciales para analizar el rendimiento del sector agrícola son la tasa de crecimiento de la producción, dónde y cómo ocurre el crecimiento y, en particular, cuán importante es el papel de la agricultura familiar en este proceso. Al brindar el apoyo a la mayoría de los cultivos comerciales que eventualmente se hicieron productivos y competitivos, los legisladores colombianos tenían como objetivo directo la sustitución de importaciones. Para complementar el apoyo del Estado y ejercer algunas de sus funciones mejor, surgieron asociaciones privadas de productores de ciertos cultivos. Con el tiempo, estos gremios

adquirían influencia política y la usarán para defenderse de las reducciones en la ayuda pública. Muchos de ellos mantenían un alto nivel de profesionalismo e incluían cultivos producidos por grandes agricultores. La Federación Nacional de Cafeteros constituye una excepción: aunque los grandes productores jugaban un papel importante dentro de la organización, la mayoría del café provenía de los pequeños y medianos agricultores. Sin embargo, los demás pequeños productores agrícolas presentaban mucha diversificación (que disminuyó con el tiempo) y se enfocaban principalmente en los cultivos para su propio consumo y la venta en el mercado doméstico. Por consiguiente, la protección inicial de los cultivos comerciales por el Estado y su promoción posterior a través de la influencia política de los gremios a menudo perjudicaban al sector de la agricultura familiar, tanto por disminuir la percepción de ayuda pública necesaria para este subsector como por aumentar la demanda de tierra por el subsector comercial.

A pesar del éxito de algunos cultivos, el rendimiento total de la agricultura colombiana ha dejado puntos débiles durante las décadas recientes. El crecimiento agregado resulta principalmente de la combinación del aumento en recursos aplicados (tierra, capital, labor, agua, etc.) y los avances tecnológicos (que aumentan la producción por los insumos dados); este último juega un papel fundamental. A nivel global, la mejor fuente confirmada del crecimiento de la productividad es el aumento del gasto público en investigación científica y el desarrollo de las nuevas tecnologías. La evidencia en el caso de Colombia es consistente con los resultados generales; el estimado de la rentabilidad de las inversiones en la investigación sobre los monocultivos ha superado 40%.⁸ Estas excelentes tasas, sin embargo, no se han manifestado en las altas tasas de adopción de las variedades modernas de la Revolución Verde. En un ranking reciente (2000), en que los países líderes en adopción superan 65% del terreno cultivado con estas variedades (los diez países en este grupo, excepto Argentina, son asiáticos, incluyendo naciones de bajos recursos como India y Vietnam), Colombia cae en la gama de los 20-30%, superado por la mayoría de los países grandes de Latinoamérica (con la excepción de Venezuela y Ecuador) y seguido principalmente por los países africanos de bajos ingresos (Evenson, 2008). Sin embargo, es posible que la productividad total de los factores

8. Para la lista, véase Antonio Flavio Dias Avila, Luis Romano y Fernando Garagorry (2010).

(PTF) estuviera a mejores niveles (entre 1 y 2% por año) durante el periodo comprendido entre 1950 y 1980; parece haber caído posteriormente y, según algunos estimados, llegó a ser negativa para los noventa (Berry, s.f.). A pesar de las quejas sobre el rendimiento agrario mediocre, el problema fundamental no ha sido la debilidad de la investigación agronómica, sino los bajos niveles del gasto público para esta. En 1996, la inversión no privada en investigación en Colombia constituía tan solo 0,79% del PIB agrario, con el componente público de 0,53%.⁹ Todos los otros países grandes de Latinoamérica excedieron el doble de estos niveles. Aún con estos niveles bajos el gasto público en Colombia para la investigación y el desarrollo agrarios se redujo drásticamente a partir del 2002, principalmente en favor del apoyo financiero directo a los productores. Las inversiones a la investigación privada han crecido, pero sin superar el estancamiento provocado por los niveles bajos del gasto público y sin beneficiar de una forma notable a los pequeños agricultores (excepto en los cultivos en los que los pequeños agricultores coexisten con los grandes), porque se realizan por los gremios especializados. Otras formas de inversión en agricultura tampoco han sido adecuadas y no han permitido usar los amplios recursos del país de una manera efectiva. Además, dado el contexto político de las reformas agrarias, una gran parte de las inversiones ha favorecido a los grandes productores y a los que tienen la influencia política.

La política de comercio internacional también puede afectar la agricultura, como a otros sectores económicos. En este sentido, la «apertura» de inicios de los noventa provocó un cambio contextual significativo, aunque sus efectos en la agricultura distaban mucho de ser uniformes, ya que algunos grupos lograron suavizarlos mejor que otros. Jorge Tovar y Eduardo Uribe (2008) plantean que el rendimiento flojo de la agricultura colombiana a partir de este periodo se atribuye en parte al libre comercio. A diferencia de la manufactura, que demostró una gran capacidad de adaptarse a las condiciones nuevas de globalización, la agricultura no pudo efectuar ajustes necesarios ni mejorar la productividad. Una publicación de Fedesarrollo (Gómez et al., 2011) aboga por incluir la agricultura en una reforma de aranceles efectuada por el gobierno de Santos en 2010, enfatizando la creciente demanda mundial por los productos agrícolas y el hecho de que Colombia es el único país de América Latina donde

9. Véase Antonio Flavio Dias Avila, Luis Romano y Fernando Garagorry (2010).

el crecimiento del sector agrícola fue sustancialmente inferior a la economía durante 2000-2010. La política de comercio óptima para la agricultura sigue siendo motivo de disputa.

La evolución de la agricultura familiar¹⁰

Durante varias décadas el sector de la agricultura familiar ha estado en una situación difícil tanto por el contexto del conflicto, la violencia y el desplazamiento como por la falta de apoyo estatal. A pesar de estas condiciones, su rendimiento ha sido encomiable, aunque, sin duda, no ha alcanzado todo su potencial. En los productos en que podía competir con la producción agraria a gran escala en condiciones de igualdad, el sector familiar presentó rendimiento satisfactorio. Asimismo, la agricultura familiar demostró resultados positivos con los cultivos de papa, café (cuya caída de precio reciente expulsó a los grandes agricultores sin afectar a los pequeños), vegetales, frutas, plátanos y algunos otros. La agricultura familiar sigue destinando una parte significativa de su producto al consumo en el hogar con una participación de alrededor del 60% en 1999-2001, según Forero et al. (2002: 23), y una participación en la producción de los alimentos básicos de Colombia es algo más alta.

Dada su capacidad limitada para defenderse políticamente en las condiciones de la apertura comercial, no sería sorprendente si la agricultura familiar resultara la verdadera perdedora. Garay et al. (2009: 21-22) estimaron que, en el contexto del Tratado de Libre Comercio entre EE.UU. y Colombia, 22% del ingreso total de la pequeña producción agraria provino de las actividades que potencialmente serían capaces de competir con las importaciones estadounidenses (4% provino de los cultivos con potencial de exportación); dado el precio promedio y la tasa de cambio, el ingreso de la pequeña agricultura se reduciría en 10%, y alrededor del 14% de los productores más afectados, experimentarían una reducción del ingreso del 40%. Al mismo tiempo, Forero et al. (2002: 27-29) apuntan que, durante la apertura de los noventa, el sector comercial a gran escala sufrió un golpe mayor que el sector campesino en términos del área y la producción. Mientras el área cultivada por los grandes productores

10. Un análisis más detallado se puede encontrar en Albert Berry (2004 y 2006).

agrícolas se redujo en un 36% durante 1990-2001, el área cultivada por el campesinado permaneció estable. Forero et al. (2002) atribuyen esta fortaleza impresionante del sector familiar al relativamente bajo costo monetario de la producción y a una flexibilidad propia de algunas actividades comerciales. Por ejemplo, la composición de los productos se puede cambiar fácilmente, el valor del consumo para una familia que produce para su hogar no depende de las oscilaciones del mercado y las actividades cooperativas entre los productores y los financistas agrícolas, provenientes del campesinado mismo, proveen el capital para el uso eficiente de recursos. Esta resistencia de la agricultura familiar (ilustrada también por la historia del café) indica que en buenos tiempos (cuando los precios son altos) los pequeños agricultores reciben más provecho económico por hectárea que los grandes productores. Esta diferencia del margen de beneficio (que no necesariamente viene en forma monetaria) permite a los pequeños productores mantenerse en el mercado hasta en el contexto de la disminución sustancial de precios. Sin embargo, aunque la agricultura familiar manifiesta una mejor resistencia en términos del área cultivada en comparación con la agricultura capitalista, sus ingresos pueden reducirse más en el proceso. Las empresas capitalistas tienen una mejor capacidad de transferir su capital a otros sectores u otros productos agrícolas en regiones diferentes.

Las recientes tendencias institucionales y políticas¹¹

El desarrollo errático de las instituciones y de las políticas agrícolas colombianas durante los últimos cuarenta años refleja la falta de un diagnóstico sólido, aunado a las diferencias en las preferencias políticas entre los gobiernos y a los cambios del contexto, como la globalización. La mayoría de las administraciones no han sido capaces de identificar y ejercer un equilibrio de intereses entre los sectores de gran escala y el familiar. En el contexto de este vacío, el sector comercial a gran escala ha elaborado y abogado por las políticas que le favorecen; el sector familiar, en cambio, carece de capacidad institucional de hacer lo mismo, y el Estado ha renunciado cada vez más a su responsabilidad

11. Esta sección se basa principalmente en el informe del PNUD.

natural de proveer servicios públicos a este sector. De ahí que, dependiendo del contexto y las corrientes políticas actuales, las políticas agrarias hayan fluctuado. Mientras algunas de ellas han contrariado claramente al bienestar social, otras han sido moderadamente beneficiosas, pero no se han arraigado lo suficiente para garantizar la continuidad. Durante las últimas dos décadas, los avances institucionales que se habían logrado desde los años cuarenta retrocedieron en aspectos importantes. Para el 2010, la estructura institucional de las políticas agrarias estaba particularmente frágil (Perfetti y Olivera, 2010).

Durante los noventa y los inicios de los dos mil desaparecieron muchos programas creados en las décadas anteriores, como el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI), el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), la reforma agraria (excepto unas versiones comerciales modestas) y el exitoso programa nacional de transferencia tecnológica en investigación científica (PRONATA). Las instituciones como las corporaciones autónomas regionales (CAR) se debilitaron y se politizaron más. Al mismo tiempo, se crearon en exceso programas y proyectos pequeños, pero la mayoría de ellos no estaban vinculados a ninguna estrategia de desarrollo ni tenían capacidad técnica para traer resultados tangibles.

Entre los cambios notables de las últimas dos décadas, sobre todo durante el primer gobierno de Uribe (2000-2004), se destaca la transformación de la estructura diversificada de las instituciones públicas (donde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, MADR, sirvió de coordinador y legislador) hacia una estructura con menos agencias y con mayor centralización de recursos dentro del mismo ministerio y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). La concentración del poder en el ministerio, en el contexto de una planeación, evaluación y monitoreo débiles, abrió la posibilidad de su captura por intereses privados. Los cambios de la estructura institucional se han acompañado por cambios dramáticos en los niveles y patrones del gasto público en el sector agrícola. Después del promedio de 0,7% del PIB entre 1990 y 1996, el gasto en ese sector se redujo hasta menos de 0,3% durante 2000-2009 (PNUD, 2011: 315). La disminución drástica de finales de los noventa se concentró en las inversiones. Además, la sección del gasto dedicada a la ciencia y tecnología se redujo desde 12% durante 1995-1998 hasta 8,6% en 2003 y hasta 3% en 2010 (PNUD, 2011: 317); en el mismo año, ese gasto

alcanzó sus mínimos históricos de tan solo 0,11% del PIB total del sector agrario (la medida común de su rendimiento).

Mientras tanto, los subsidios en forma del mecanismo de seguridad de ingresos AIS (agricultura, ingreso, seguro) se han convertido en el componente principal del gasto por la necesidad política en caso de que Colombia firmara el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los EE.UU. El gobierno inicialmente consideraba el enfoque de la Comisión del Departamento Nacional de Planeación (DNP), que dirigiría la ayuda a los más afectados, pero la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) abogó por el enfoque en la productividad (a través de proveer créditos e incentivos de inversión para acceder a la ayuda técnica) sin distinguir los sectores por necesidad. El último enfoque terminó ganando, pero al incentivar la inversión privada en granjas particulares se favoreció a los actores con recursos y organización. Sin embargo, para comienzos del 2010, las dificultades y los escándalos relacionados con el programa, que favorecía a los grandes agricultores, obligó al gobierno a modificar las reglas de su acceso y uso. Aunque estos cambios han beneficiado a algunos pequeños productores (PNUD, 2011: 321-322), no han sido suficientes.

¿Qué se necesita ahora?

Dado que las políticas agrarias favorecen mayormente a los grandes agricultores que suelen generar poco empleo, se puede asumir que la distribución de ingreso y los efectos positivos de la evolución agraria durante las últimas décadas, han tenido resultados muy inferiores a lo que habría generado un sistema de agricultura familiar próspero. De esta manera, las políticas agrarias han contribuido al problema general del desempleo y a los altos niveles de desigualdad y economía informal urbana. Además, la falta del apoyo estatal para la pequeña agricultura ha exacerbado la inseguridad económica y alimentaria para muchas familias. Finalmente, el conflicto armado rural y el gran número de desplazamientos han causado muchas víctimas y han tenido efectos traumáticos en muchas familias, incluso donde no ha habido muertes por el conflicto (Ibáñez y Vélez, 2008). Al considerar estos factores, es evidente que el patron perjudicial del desarrollo agrario ha contribuido considerablemente a los males sociales que ha sufrido Colombia en este periodo.

Por lo tanto, en la política agraria de Colombia se requiere, más que nada, un énfasis renovado en la producción agrícola familiar y la forma inclusiva del desarrollo rural asociada a ella. Las experiencias y el contexto dinámico de las décadas recientes demuestran que el apoyo a la pequeña agricultura debe tomar en cuenta los retos medioambientales y económicos que implica el uso de las variedades nuevas y más productivas. La apertura del mercado debe considerarse tanto como una oportunidad para algunos productos de la pequeña agricultura como una amenaza para otros. Las condiciones nuevas, como las anteriores, requieren el uso ventajoso de los procesos del mercado como del sector público donde sea apropiado.

La cuestión de interés para la Colombia actual no es si al país le habría ido mejor con una distribución de tierra más equitativa y un gobierno competente dispuesto a apoyar esa política agraria, sino cuál es la óptima estrategia viable para llegar al mejor resultado en el futuro, partiendo de la estructura social disfuncional existente.

Las medidas prácticas se pueden clasificar por sus objetivos directos como las siguientes:

- Disuadir la acumulación de terreno con fines especulativos a través de los impuestos territoriales, por ejemplo.
- Recuperar terrenos obtenidos de manera ilegítima de propietarios legítimos o del Estado. Colombia tiene una cantidad extremadamente alta de este tipo de terrenos.
- Proteger los derechos y el potencial de los pequeños agricultores. Sin embargo, en un contexto dominado por la asimetría de poder, información y acceso a la ayuda legal, la estructura formal de los derechos de propiedad podría exacerbar las injusticias que, supuestamente, debe contrarrestar. Los derechos de propiedad se deben diseñar con el propósito de proteger la agricultura familiar de la incursión de otros tipos de agricultura, pero su implementación requerirá algo más que la formalidad y el registro legal.
- Mejorar la productividad y el ingreso generado por las pequeñas producciones agrícolas. Esta medida implica el aumento drástico del gasto para la investigación científica y la difusión de la tecnología. Esto requiere restablecer y mejorar la capacidad del sector público de proveer servicios públicos al sector familiar. En las primeras etapas de este proceso rector es importante aprovechar la capacidad del sector no-gubernamental, incluyendo las ONG, que han demostrado su efectividad en la diseminación de las nuevas tecnologías, y las compañías privadas que posean el conocimiento de la tecnología agraria beneficiosa para la sociedad.

- Incentivar la transferencia de la tierra desde las unidades de producción a gran escala legítimas hasta las unidades más pequeñas. Estas medidas incluyen los impuestos progresivos sobre la propiedad y una reforma agraria con base en el mercado.¹²
- Incentivar la asociación y la acción colectiva entre los pequeños agricultores tanto para obtener los derechos de la tierra como para asistir al gobierno en las decisiones legislativas sobre la inversión estatal en el sector (a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos-ANUC).
- Aprovechar las contribuciones potenciales de la gran agricultura en su interrelación con las producciones familiares. Esta medida sería la más difícil de implementar, ya que el comportamiento natural de los grandes productores suele resultar en la pérdida social por limitar el territorio disponible para los cultivos a pequeña escala, reducir su propia mano de obra o competir con mucho éxito por recursos del sector público. Es importante encontrar una manera de usar las capacidades empresariales del sector agrícola comercial de una forma beneficiosa para la sociedad. Para evitar la absorción por las grandes empresas se necesita diseñar proyectos innovadores.

Referencias

- Arbelaez, María Angélica; Echavarría, Juan José y Gaviria, Alejandro (2002). *Colombian Long Run Growth and the Crisis of the 1990s*. Global Development Network, Interamerican Development Bank.
- Bagley, Bruce M. (1979). «Political Power, Public Policy and the State in Colombia: Case Studies of the Urban and Agrarian Reforms During the National Front, 1958-1974». Tesis doctoral no publicada. Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de California en Los Ángeles.
- Barragán, Jackeline y Vargas, Ricardo (1994). «Economía y violencia del narcotráfico en Colombia: 1981-1991». En Fernán González et al. (ed.), *Violencia en la región Andina. El Caso Colombia*. Bogota: CINEP-APEP.
- Berry, Albert (1972). «Farm Size Distribution, Income Distribution and the Efficiency of Agricultural Production: Colombia». *American Economic Review*, vol. 62.

12. Michael Lipton (1995) plantea que la nueva reforma basada en el mercado tiene potencial, probablemente en combinación con los viejos precios máximos. El riesgo de la apropiación puede ser complementarias con el enfoque en el mercado, ya que incentiva a los grandes terratenientes a vender parte de su terreno.

- Berry, Albert (2004). «Has Colombia Finally Found an Agrarian Reform that Works?». En *Revista de Economía Institucional*, 4(6).
- Berry, Albert (2006). «Has Colombia Finally Found an Agrarian Reform that Works?», en James K. Boyce, Stephen Cullenberg, Prasanta K. Pattanaik y Robert Pollin (editores), *Human Development in the Era of Globalization: Essays in Honor of Keith B. Griffin*. Cheltenham, U.K. and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Berry, Albert (s.f.). *Agriculture, Rural Development and the 20th century Attempts at Land Reform in Colombia: Prelude to the 21st Century*. (manuscrito no publicado).
- De Janvry, Alain y Sadoulet, Elisabeth (1993). «Path-Dependent Policy Reforms: From Land Reform to Rural Development in Colombia». En Karla Hoff, Avishay Braverman y Joseph E. Stiglitz (eds.), *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice and Policy*. New York, N.Y.: Oxford University Press.
- Dias Avila, Antonio Flavio; Romano, Luis y Garagorry, Fernando (2010). «Agricultural Productivity in Latin America and the Caribbean and Sources of Growth». En Prabhu Pingali y Robert Evenson (eds.), *Handbook of Agricultural Economics*, vol. 4.
- Evenson, Robert E. (2008). «The Green Revolution». En Amitava Krishna Dutt y Jaime Ros (eds.), *International Handbook of Development Economics*, vol. 1. Cheltenham, UK y Northampton, US: Edward Elgar.
- Fajardo M., Darío (1986). *Haciendas, Campesinos y Políticas Agrarias en Colombia, 1920-1980*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones Para el Desarrollo.
- Forero Álvarez, Jaime; Galarza, Juan Andrés; Torres, Luz Elba y Forero, José Luis (2002). «La Economía Campesina Colombiana 1990-2001». En *Cuadernos Tierra y Justicia*, n.º 2.
- Forero Álvarez, Jaime; Gómez Mora, Ricardo; Garay Salamanca, Luís Jorge; Barberi Gómez, Fernando y Ramírez Gómez, Clara (2013). «La eficiencia económica de los grandes, medianos y pequeños productores agrícolas colombianos», (manuscrito).
- Garay Salamanca, Luis Jorge; Barberi Gomez, Fernando e Cardona Laninez, Ivan (2009). *Impact of the US-Colombia FTA on the Small Farm Economy in Colombia*. Bogotá

- Gómez, Hernando José *et al.* (2011). «La Política Comercial del Sector Agrícola en Colombia». En *Cuadernos Fedesarrollo*, No. 38. Bogotá: Fedesarrollo. Consultado en <http://hdl.handle.net/11445/161>
- Hirschman, Albert O. (1963). «Land Use and Land Reform in Colombia». En *Journeys Towards Progress*. New York: Twentieth Century Fund.
- Ibáñez, Ana María y Vélez, Carlos Eduardo (2008). «Civil Conflict and Forced Migration: The Micro Determinants and Welfare Losses of Displacement in Colombia», *World Development*, 36(4).
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC (2012). *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*. Bogota: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Universidad de Antioquia, Universidad de Los Andes.
- Jaramillo, Carlos Felipe (1998). *Liberalization, Crisis and Change in Colombian Agriculture*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Kalmanovitz, Salomón y López Enciso, Enrique (2006) *La Agricultura Colombiana en el Siglo 20*. Bogotá: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica, 322.
- Kay, Cristobal (2006). «Rural Poverty and Development Strategies in Latin America». *Journal of Agrarian Change*, 6(4).
- Lipton, Michael (1995). «Market, redistributive and proto-reform: can liberalization help the poor?» *Asian Development Review*, vol. 13.
- Lipton, Michael (2009). *Land Reform in Developing Countries; Property Rights and Property Wrongs*. London: Routledge.
- Perfetti, Juan José y Olivera, Mauricio (2010), «La política agropecuaria y el desarrollo del sector», Documento de trabajo elaborado para el INDH. Bogotá.
- Perry, Santiago (1985). *La Crisis Agraria en Colombia: 1950-1980*. Bogotá: El Ancora Editores. Segunda Edición.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Colombia*. Bogotá: PNUD.
- Reveiz, Edgar (2007). *El Estado Lego y la Fractura Social*. Bogota: Academia Colombiana de Ciencias Económicas, y Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial (CCRE).
- Reyes, Alejandro (2008). *Guerreros y campesinos: El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: FESCL, Grupo Editorial Norma.

Safford, Frank (1995). «Agrarian Systems and the State: The Case of Colombia». En Evelyne Huber y Frank Safford (eds.), *Agrarian Structure and Political Power: Landlord and Peasant in the Making of the State*. Pittsburgh and London: University of Pittsburgh Press.

Tovar, Jorge y Uribe, Eduardo (2008), «Reflexiones sobre el crecimiento de largo plazo del sector agrícola en Colombia». En *Documentos CEDE*. Bogota: Universidad de los Andes.

Política e instituciones colombianas

03

Corrupción en Colombia

Fernando Cepeda Ulloa

Universidad Nacional | fcepedaulloa@gmail.com

Introducción

Colombia ha experimentado una dramática evolución. Hasta los años setenta, fue considerado un país honesto con pequeños casos de corrupción. Sin embargo, el panorama empeoró drásticamente con el tiempo. Por ejemplo, se vivieron casos de grandes latrocinios en instituciones bancarias oficiales (Banco Central Hipotecario, Banco del Estado, Caja Agraria) o como resultado de procesos de privatización, como el caso de Foncolpuertos, en el cual se falsificaron historias laborales en un verdadero complot, cuyo monto sobrepasó la suma de un billón de dólares en reconocimiento de pensiones infladas o injustificadas. Adicionalmente, está la situación que se ha vivido a raíz del fenómeno criminal de las drogas ilícitas, que corrompió instituciones públicas y privadas tanto en el ámbito nacional como en el departamental y el municipal. Ello ha conducido al surgimiento de unas redes criminales que son verdaderos carteles político-mafiosos y han logrado una cuasi captura del Estado en algunos municipios y departamentos, con vinculación al ámbito nacional.

Semejante descripción hace un contraste formidable con el diagnóstico que hizo el profesor Robert Dix (1987) en su libro clásico sobre Colombia o con la que trae el historiador de la Universidad de Oxford, especialista en Colombia, Malcolm Deas (1993), y la cual se presenta a continuación:

Por muchos años este ha sido un país pobre (Colombia) con un gobierno pobre, con bastante competencia política y una fuerte tradición crítica hacia sus gobiernos. No daba para «serruchos» ni robos grandes. Si no por virtud, sí por celos y por odios, sus políticos hasta cierto grado se fiscalizaban mutuamente. Y la pequeña escala de la clase acomodada hizo muy visible cualquier ascenso repentino a la riqueza. No fueron corrientes los casos de gobernantes que salieran ricos después de ejercer el poder, y los burócratas mucho menos.

[...]

En las tres últimas décadas este panorama ha cambiado [...]. Han aparecido nuevas tentaciones y oportunidades en un nuevo ambiente [...]. Me parece que el país es más corrupto que antes.

Varios factores han contribuido a crear un ambiente propicio para los comportamientos corruptos:

Enriquecimiento del país

Colombia ha experimentado un crecimiento económico muy significativo y una ampliación de su clase media que, unida a una revolución de expectativas crecientes y a factores tales como una ambición por el enriquecimiento fácil y el rápido resultado de varios *booms* de la economía ilegal –contrabando, negocio ilegal de las esmeraldas, negocio criminal de las drogas ilícitas, lavado de dinero, etc.–, ha estimulado comportamientos corruptos en gran escala.

Crisis del sistema tradicional de valores, caracterizado por la austeridad y el aprecio por la honestidad

A ello se ha unido la pérdida de influencia de la Iglesia Católica, tanto en el sistema educativo como en su presencia en la sociedad. De la misma manera los medios de comunicación contribuyen, sin darse cuenta, a la exaltación de la ostentación de celebridades que han construido su enorme riqueza por medios *non-sanctos*. Y aun cuando los presentan como criminales, la aureola de éxito y de poder que rodea a estos bandidos transmite a la sociedad una idea perversa que va en detrimento de la exaltación de los colombianos que han mantenido los valores tradicionales o que han obtenido éxito de una manera transparente.

Al lado del fenómeno de la corrupción hay una escandalosa ostentación de riqueza, que sirve también de estímulo a comportamientos corruptos.

El Fraccionamiento y debilitamiento de los partidos políticos

Colombia mantuvo un sistema bipartidista durante casi dos siglos. Aunque caracterizado por el faccionalismo, fue un sistema fuerte que, de alguna manera, defendía un sistema de valores ajeno a la corrupción.

La necesaria alianza entre los dos grandes partidos (Liberal y Conservador) para ponerle fin a la violencia interpartidista dio lugar a un sistema de poder compartido durante dieciséis años, y luego, realmente, hasta 1991 (con una interrupción entre 1986 y 1990, cuando por primera vez se introdujo el esquema Gobierno-oposición), en todos los niveles: nacional, departamental y municipal (ejecutivo, legislativo y judicial). La alianza tuvo un éxito innegable

en cuanto a ponerle fin a este tipo de violencia, pero, al mismo tiempo, creó una situación muy cómoda entre los dos partidos que llevó a complicidades que derivaron en corrupción; es así como este fenómeno encuentra ya expresiones preocupantes en los años ochenta y, como se verá más adelante, en los años siguientes, hasta la fecha.

A partir de la nueva Constitución 1991 (que sustituyó a la de 1886), varias disposiciones constitucionales propiciaron el multipartidismo. Se llegó a una situación caótica con más de sesenta partidos políticos. Diferentes reformas electorales han reducido el fenómeno a diez partidos políticos, entre los cuales se pueden señalar realmente tres que tienen una representación significativa: el Partido Social de la Unidad Nacional, el Partido Liberal y el Partido Conservador. Semejante fragmentación ha llevado a lo que los italianos denominan «partidos personales», los cuales, por supuesto, se prestan para intercambios políticos corruptos que tienen que ver con la financiación con las campañas y los compromisos que de allí surgen. Y todo ello ha sido complicado con fenómenos que se explicarán más adelante, como el de las drogas ilícitas o el de la captura de recursos del Estado, como las regalías de la industria extractiva o las participaciones presupuestales (más del 50% del presupuesto nacional).

De alguna manera, los partidos políticos fueron sustituidos por «partidos personales», que se convertían en microempresas electorales: tenían que buscar su propia financiación para las campañas políticas y, luego, pagar con favores y nombramientos a sus patrocinadores. El costo de las campañas se hizo cada vez más alto y la financiación estatal no lograba cubrir los costos. Aparte de ello, en algunas partes se introdujo la práctica deplorable de comprar los votos con dinero u otorgando bienes materiales a los votantes. Se produjo, así, una degradación del proceso electoral e, inevitablemente, del proceso de decisión. Y ello ocurrió no solamente en municipios pequeños, sino también en las grandes ciudades. El escándalo de lo que se ha denominado «el carrusel de la contratación en Bogotá» tiene que ver, según las informaciones periodísticas, con preacuerdos durante la campaña electoral que luego se tradujeron en contratos por sumas muy significativas. Varias personalidades (funcionarios y contratistas) incluyendo el propio Alcalde de Bogotá, están siendo investigados, algunos de ellos están presos y el tema se ha mantenido en los medios de comunicación durante casi los dos últimos años.

Es evidente que hubo una asociación para delinquir –crimen organizado– en la principal ciudad del país, donde existe, en apariencia, una sociedad civil vigilante, medios de comunicación y todo tipo de empresas con intereses en la contratación con el Gobierno de la ciudad. Si semejante latrocinio, que causó un grave perjuicio a la vida de la ciudad, pudo ocurrir en una ciudad de estas características, es bien fácil imaginar lo que ha ocurrido en otras ciudades y ni hablar en municipios apartados y pequeños pero con algunos recursos significativos. Lo ocurrido en Bogotá resulta sorprendente porque la ciudad había sido gobernada por alcaldes que gozaron de una reconocida honestidad y venía siendo presentada, aun en estudios académicos, como un modelo de gestión y progreso. Y es aún más sorprendente cuando se comprueba que el alcalde y buena parte de los funcionarios implicados –no así los contratistas– pertenecían al partido de izquierda recientemente creado: Polo Democrático Alternativo.

La ausencia de partidos fuertes, organizados, centralizados y con mecanismos internos de control ético, ha sido un factor determinante en los fenómenos de corrupción –cada día más parecidos al comportamiento del crimen organizado– tanto en ciudades grandes como en municipios medianos y pequeños.

Ineficacia del poder judicial

Colombia ha vivido la paradoja de tener un Estado de derecho y periodos de violencia muy agudos; altas cortes, altos tribunales y jueces, numerosas facultades de Derecho, un apego exagerado al «fetichismo legal», pero al mismo tiempo situaciones de ilegalidad e impunidad.

En un artículo escrito por la secretaria de Estado Madeleine Albright (1999), publicado en *The New York Times*, afirmó:

«and Colombia's judicial system is plagued by corruption, inadequate resources and a backlog of 3.5 million cases. Success will not come quickly but progress is possible if the Government has international support».

Semejante afirmación no dio lugar a ningún debate. Lo propio ha ocurrido con afirmaciones no menos contundentes por parte de personalidades tan relevantes como el expresidente López Michelsen. Ha habido una especie de

insensibilidad o resignación frente a un problema que, como se verá inmediatamente, tiene una larga historia.

El profesor Gutiérrez Anzola, el más connotado profesor de Derecho Penal de la época, escribió *Violencia y Justicia* en 1962, cuando Colombia apenas si llegaba a los quince millones de habitantes. En él mencionó que el número de jueces no corría a la par con los casos que llegaban para su consideración, con lo cual se había ido acumulando un acervo inmenso de trabajo que el sistema judicial era impotente para resolver desde hacía ya muchos años (Gutiérrez Anzola, 1962: 12).

Basado en un informe del procurador penal de la época, Gutiérrez Anzola afirmaba que el Distrito Especial de Bogotá se hallaba bajo el imperio de la impunidad. Presentaba los siguientes datos: solamente un reducido número de procesos termina en sentencia condenatoria (3.89%), mientras prescribe y queda en los anaqueles y archivadores el 90.67% de los denuncios (Gutiérrez Anzola, 1962: 105).¹

Gutiérrez Anzola comenta que «el juez que afirme que está en capacidad de atender el despacho simultáneo de tres mil expedientes no es un hombre serio, y el proceder así sería un signo evidente de su ineptitud». El informe del Ministerio de Justicia «cinco años de criminalidad aparente», citado por Gutiérrez Anzola, al preguntarse hacia dónde íbamos, respondió así: «Estamos al borde de un inmenso colapso nacional [...]. Es una carrera loca, desenfrenada, hacia la desmoralización total. En Antioquia, al finalizar 1959, se delinquía un 58.4% más que en 1955; en Cundinamarca, un 57,1%; en Norte de Santander, un 49,3%; en Caldas, un 45,8%» (Gutiérrez Anzola, 1962: 117).

El mismo informe anotaba dos falencias, que no es redundante recordar:

- El desentendimiento de la clase dirigente y de la sociedad: «Una sociedad tan hondamente responsable de la producción de los delitos, como la nuestra, cuyas esferas dirigentes han sido tradicionalmente sordas a los llamados de la justicia, nunca se ha preocupado por exigir públicamente más abundantes recursos para combatir la delincuencia», dice el informe del Ministerio de Justicia.
- La inexistencia de una política criminal o ejemplos de una política criminal equivocada (Gutiérrez Anzola, 1962: 111, 117 y 119).

1. Son datos basados en el informe rendido por el Personero Delegado en lo Penal de Bogotá, Doctor Hugo Humberto Rodríguez, en el año 1961.

Añade que «desde hace varios años se ha venido estableciendo en el país, por medio de leyes y decretos, el más absurdo sistema de política criminal que, a veces, y ello es muy frecuente, está bien presidido por la más refinada ignorancia del problema» (Gutiérrez Anzola, 1962: 121).

Este dramático diagnóstico no difiere mucho del que en distintas y repetidas ocasiones han hecho ministros de Justicia, otros altos funcionarios, académicos, etc.

Es preocupante que la precariedad de las estadísticas hace aún más difícil formular una política pública apropiada sobre la administración de la justicia. Vale la pena resaltar el significativo estudio realizado por unas cuidadosas investigadoras en el Centro de Estudios de Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes, en el cual ponen en duda, por decir lo menos, los datos que sobre impunidad se vienen publicando desde hace ya varias décadas. A continuación, se incorpora un cuadro resumen sobre este tema tan importante (Restrepo y Martínez Cuéllar, 2004: 24).

Cuadro 01

Estudios sobre la impunidad en Colombia

| Metodología | % | Fuente |
|---|-------|--|
| 1. Cifra negra o criminalidad oculta | | |
| 720.000 denuncias - 3,5 millones casos penales ocurridos | 74% | DANE, encuesta de hogares 1955 |
| 2. Índice de impunidad respecto a denuncias | | |
| Calificación/denuncias/ delitos de lesiones personales; | 94.8% | Giraldo, Reyes, Acevedo, 1987 |
| Llamamiento a juicio/denuncias | 91.1% | |
| Sentencias/denuncias | 98.6% | |
| En juicios: #juicios (denunciados, conciliados, inhibitorios) | 90.5% | Comisión de Racionalización del Gasto y Finanzas Públicas, 1997. |
| En condenas: #condenados (denunciados, inhibitorios) | 99.9% | |
| 20 de cada 100 delitos se denuncian y de esos 14 prescriben. De los 6 restantes, 3 terminan en sentencia. Probabilidad de que un delincuente reciba sentencia | 97% | Armando Montenegro. «Justicia y desarrollo económico». 1994 |

| | | |
|---|-------|--|
| 3. De acuerdo con la providencia que califica el sumario 1987: Providencias dictadas por jueces de cesación de procedimiento (60% por prescripción) y archivo. | 80% | Indicadores sociales en Conyuntura social, No.1, 1989. |
| 4. Índice de impunidad asociado con Fiscalía General Proporción de expedientes excedidos en los tiempos normativos / Total de expedientes activos (682.983) | 55.4% | Informe de gestión FGN 1997-2001 (2001), basado en estudio del Cider. |
| Etapa de investigación previa | 41.2% | |
| Etapa de instrucción | 14.2% | |
| 5. Modelo probabilístico para cuantificar la impunidad aplicado a Bogotá (3.192 hogares encuestados y 34 fiscalías) Cifra negra: probabilidad de no denuncia por hogar afectado (1.030 afectados) | 63.7% | Consejo Superior de la Judicatura «Modelo Probabilístico para cuantificar la impunidad» a través de Depto. de Matemáticas y Estadística. Enero, 2000. |
| Impunidad procesal en la fase de investigación previa: | 12.1% | |
| prob. proceso prescriba + prob. proceso suspendido por no identificación responsable, competencia circuito y municipal | 41.7% | |
| prob. proceso precluya por prescripción + prob. precluta por venc. de términos, en competencia circuito y municipal. | 1.1% | |
| 6. de acuerdo con las salidas de los procesos en cada fase Investigación previa: participación de las salidas de suspensión y reasignación dentro del total de salidas. | 39.3% | Corporación Excelencia en la Justicia. «Informa de coyuntura de la justicia, labor de la Fiscalía General de la Nación». Junio 2001. Cifras para año 2000. |
| Instrucción: participación de salidas de cambio de competencia dentro y fuera de la Fiscalía, preclusiones por prescripción y por muerte, recusaciones, impedimentos y cierres parciales. | 17.5% | |
| 7. Indicadores internos de la Fiscalía Impunidad puntual: denuncias - decisiones judiciales de fondo / denuncias | 32% | Indicadores de Desempeño de la Fiscalía General 2000-2003. Fiscalía General de la Nación. Diciembre 30 de 2003. |

Fuente: Restrepo (2003) y datos Fiscalía

Las autoras de este estudio no tienen reservas en concluir que:

Hasta la fecha, no se puede medir la impunidad penal porque no se conocen los ingresos reales (número de delitos que llegan al sistema penal). Por ello, cifras de 99% de impunidad no son más que un mito peligroso, pues no se conocen con certeza las verdaderas cifras de delitos, denuncias o entradas al sistema penal.

En consecuencia, las investigadoras dicen que:

Una de las grandes preguntas que surgen de este análisis es si la mediocridad y escasez de estadísticas penales son producto de un desorden general (incompetencia/ineficiencia) o si, por el contrario, algún sector de la justicia se ha encargado a propósito de entorpecer la recolección de las mismas. De cualquier manera, el exceso de ineficiencia es una forma de corrupción. La gran pregunta es: ¿quiénes son los responsables?

Y los cuestionamientos no se detienen ahí: «otra pregunta que surge de esta investigación es por qué no se ha puesto en marcha el sistema único de estadísticas judiciales creado por la Ley Estatutaria hace nueve años». Las investigadoras finalizan su estudio con afirmaciones contundentes: «ninguna cifra oficial puede demostrar cuántos delitos o investigaciones penales existen en realidad. No obstante, todas las cifras oficiales coinciden con la forma de terminación de los procesos que finalmente salen del sistema». Y añaden: «los datos del DANE son tan inconsistentes entre sí, que no deben tomarse para medir la impunidad penal. Esto es desastroso, pues el DANE es la única institución del Estado con cifras de justicia penal entre 1937 y 1996. En consecuencia, no se puede saber nada de impunidad penal entre 1937 y 1996, y muy poco de ahí en adelante. Por eso, cifras como 32% o 99% de impunidad podrían ser verdad o simplemente mitos peligrosos» (Restrepo y Martínez Cuéllar, 2004: 34-36).

La ineficiencia del sistema de justicia, es bien sabido, es un incentivo para la corrupción. Y la exageración estadística que lleva esta ineficiencia hasta el 99% es un incentivo descomunal. Por fortuna, por lo menos en lo referente a miembros del Congreso, gobernadores y alcaldes, el sistema ha cambiado radicalmente porque la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia ha enfrentado el tema con mucho coraje y oportunidad, como se verá.

El impacto del negocio criminal de las drogas ilícitas

El presidente Clinton, con ocasión de su visita a Colombia el 2 de agosto de 2000, afirmó que el negocio de las drogas ilícitas había exacerbado todos los problemas de Colombia. Obviamente, el tema de la corrupción, como ya se dijo –la mezcla perversa de clientelismo, corrupción y grupos armados ilegales–, abrió un espacio formidable para que no solamente floreciera el problema de las drogas ilícitas, sino también para que este estimulara la corrupción en niveles que son equivalentes al crimen organizado, a través de la violencia, la intimidación y el espejismo de un enriquecimiento fácil y rápido.

Guerrillas, autodefensas (mal denominadas grupos paramilitares) y ahora las bandas criminales (BACRIM) se coaligaron, de diferentes maneras, según su fortaleza y su presencia en las diferentes regiones y municipios, para crear organizaciones criminales que obraron con gran eficacia no solamente para determinar –vía la coacción y otros métodos– resultados electorales que beneficiaron a miembros de estas organizaciones, sino que además se apoderaron de oficinas claves de los respectivos gobiernos –salud, educación, obras públicas, entre otras–, y así tuvieron el poder de capturar enormes cantidades de dinero público (presupuesto, regalías, por ejemplo).

Estas formas de crimen organizado se desarrollaron en redes criminales con vínculos con instituciones del nivel nacional, como el Congreso y algunas entidades descentralizadas. Ello se hizo evidente a raíz de la desmovilización de los paramilitares y de las confesiones de algunos de sus jefes, así como de la información que se encontró en computadores que pertenecían a estos delincuentes.

Descentralización sin controles

La Constitución de 1991 consagró un esquema de descentralización muy ambicioso tanto en lo político como en lo administrativo y presupuestal: los alcaldes (ya desde 1988) y los gobernadores pasaron a ser elegidos popularmente; un porcentaje superior al 50% del presupuesto nacional empezó a enviarse a los departamentos y municipios, y las regalías de la industria del petróleo, y luego de la industria minera (carbón, níquel, oro, coltán, principalmente), fueron giradas directamente a algunos municipios y departamentos.

Semejante riqueza administrada localmente en un contexto de ineficiencia del sistema judicial, de grupos armados ilegales (guerrillas y paramilitares), partidos políticos personales y carteles criminales de la droga, se convirtió en un incentivo que propició el despilfarro de varios miles de millones de dólares de las regalías y del presupuesto de la nación, los departamentos y los municipios.

A tal punto llegó esta deplorable situación que el Gobierno promovió una reforma constitucional para la distribución de los recursos de las regalías: el Acto Legislativo número 13 de 2010 Senado, 123 de 2010 Cámara, por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones. Esta reforma lo que hace es recentralizar el manejo de las regalías para evitar el despilfarro y la corrupción.

El tema de la recentralización ya comienza a formar parte del discurso político como una herramienta para controlar, por lo menos temporalmente, los fenómenos de corrupción que están vinculados a la descentralización. No sobra anotar que la descentralización ha sido vista como una herramienta anticorrupción; sin embargo, el contexto sociopolítico y judicial colombiano, y la ausencia de controles eficaces la convirtieron en una herramienta perversa.

En las regiones, municipios y ciudades, los fenómenos de corrupción se transformaron en crimen organizado o en redes criminales.²

Más de 100 congresistas han sido investigados por la Corte Suprema de Justicia o por la Fiscalía General de la Nación. Más de 50 miembros del Congreso (senadores y representantes) han sido condenados por concierto para delinquir, que es una forma del crimen organizado. A continuación se presenta la lista que elaboró la Corte Penal Internacional (ICC, 2012: 80-86):

2. Ver Luis Jorge Garay y Eduardo Salcedo (2012), y los Procesos contra aforados constitucionales –Parapolítica–. Compilación de autos y sentencias de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia (dic. 2007 - sep. 2010).

Tabla 02

Procesos legales contra parlamentarios por casos de parapolítica. Los siguientes congresistas han sido condenados por la Corte Suprema de Justicia por el delito de Concierto para delinquir agravado por promover grupos armados ilegales.

| Congresista condenado por promover Salvatore Mancuso y otros líderes paramilitares | | |
|---|--|---------------------------------------|
| Nombre | Condena | Sentencia |
| Juan Manuel López Cabrales | Convicted in November 2008 for promoting illegal armed groups pursuant to the agreement (<i>Pacto Santa Fe de Ralito</i>). | 74 months of imprisonment |
| Jose Maria Imbeth Bermudez | Convicted in January 2012 for promoting illegal armed groups pursuant to the agreement (<i>Pacto Santa Fe de Ralito</i>). | 90 months of imprisonment |
| Luis Feris Chadid | Convicted in January 2012 for promoting illegal armed groups pursuant to the agreement (<i>Pacto Santa Fe de Ralito</i>). | 90 months of imprisonment |
| William Alfonso Montes Medina | Convicted in January 2012 for promoting illegal armed groups pursuant to the agreement (<i>Pacto Santa Fe de Ralito</i>). | 90 months of imprisonment |
| Miguel Alfonso De la Espriella Burgos | Convicted in february 2008 for promoting illegal armed groups pursuant to the agreement (<i>Pacto Santa Fe de Ralito</i>). | 43 months and 15 days of imprisonment |
| Eleonora Pineda | Convicted for promoting illegal armed groups pursuant to the agreement (<i>Pacto Santa Fe de Ralito</i>). | 45 months of imprisonment |
| Congresista condenado por promover el bloque de las AUC | | |
| Nombre | Condena | Sentencia |
| Mauricio Pimiento Barrera | Convicted in May 2008 for promoting illegal armed groups pursuant to the agreement (<i>Acuerdo de Magdalena</i>) and electoral crimes. | 7 years of imprisonment |
| Luis Eduardo Vives Lacouture | Convicted in August 2008 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 84 months of imprisonment |
| Karely Patricia Lara Vence | Convicted in August 2009 for promoting illegal armed groups pursuant to the agreement (<i>Pacto de Chibolo</i>). | 72 months of imprisonment |
| Álvaro Araujo Castro | Convicted in March 2010 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement and electoral crimes. | 112 months of imprisonment |

*Artículo 340 del Código Penal Colombiano.

| | | |
|--------------------------------|---|--------------------------------------|
| Jorge de Jesús castro Pacheco | Convicted in May 2010 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 90 months of imprisonment |
| Hernando César Molina Araujo | Convicted in May 2010 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 90 months of imprisonment |
| Miguel Pinedo Vidal | Convicted in February 2012 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 108 months of imprisonment |
| Muriel de Jesús Benito Rebollo | Convicted in February 2008 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 47 months of imprisonment |
| Jorge Luís Ramírez Urbina | Convicted in January 2009 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 36 months of imprisonment |
| Jorge Luís Caballero Caballero | Convicted in June 2012 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 5 years and 5 months of imprisonment |

Congresista condenado por promover el bloque *Héroes de los Montes de María*

| Nombre | Condena | Sentencia |
|-------------------------------|--|----------------------------|
| Jorge Eliécer Anaya Hernández | Convicted in February 2010 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement and for murder committed on 19 November 1997. | 480 months of imprisonment |
| Javier Cáceres Leal | Convicted in April 2012 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 180 months of imprisonment |
| Jairo Merlano | Convicted in July 2011 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement and electoral crimes. | 100 months of imprisonment |
| José María Conde Romero | Convicted in March 2011 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 60 months of imprisonment |

Congresista condenado por promover el bloque *Central Bolívar*

| Nombre | Condena | Sentencia |
|------------------------------|--|---------------------------|
| Vicente Bled Saad | Convicted in January 2010 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 90 months of imprisonment |
| Miguel Ángel Rangel Sossa | Convicted in September 2010 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 90 months of imprisonment |
| Ciro Ramírez Pinzón | Convicted in March 2011 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 90 months of imprisonment |
| Luis Alberto Gil | Convicted in January 2012 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 90 months of imprisonment |
| Alfonso Riaño Castillo | Convicted in January 2012 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 90 months of imprisonment |
| Oscar Josue Reyes | Convicted in January 2012 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 90 months of imprisonment |
| Carlos Arturo Clavijo Vargas | Convicted in September 2008 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 45 months of imprisonment |

**Congresista condenado por promover el bloque *Central Bolívar*
y el frente *Cacique Pipinta***

| Nombre | Condena | Sentencia |
|----------------------------|---|---------------------------|
| Enrique Emilio Ángel Barco | Convicted in August 2008 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 45 months of imprisonment |

Congresista condenado por promover el frente *Cacique Pipinta*

| Name | Conviction | Sentence |
|------------------------------|---|---------------------------|
| Dixon Ferney Tapasco Triviño | Convicted in February 2010 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 90 months of imprisonment |

Congresista condenado por promover el bloque *Central Bolívar* y el bloque *Mineros*

| Nombre | Condena | Sentencia |
|-------------------|---|---------------------------|
| Rocío Arias Hoyos | Convicted in July 2008 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 45 months of imprisonment |

Congresista condenado por promover el bloque *Elmer Cardenas*

| Nombre | Condena | Sentencia |
|------------------------------|---|----------------------------|
| Odín Sánchez Montes de Oca | Convicted in July 2010 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 108 months of imprisonment |
| Edgar Eulises Torres Murillo | Convicted in July 2011 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 108 months of imprisonment |
| Mario Salomón Nader Muskus | Convicted in May 2012 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 90 months of imprisonment |

Congresista condenado por promover el bloque *Elmer Cardenas* y el bloque *Bananero*

| Nombre | Condena | Sentencia |
|---------------------------------|--|---------------------------|
| Humberto de Jesús Builes Correa | Convicted in August 2010 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 90 months of imprisonment |
| Rubén Dario Quintero Villada | Convicted in September 2010 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 90 months of imprisonment |

**Congresista condenado por promover el bloque *Elmer Cardenas*, el bloque *Bananero*
y el bloque *Arles Hurtado***

| Nombre | Condena | Sentencia |
|------------------------------|---|---------------------------|
| Manuel Dario Ávila Peralta | Convicted in August 2011 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 55 months of imprisonment |
| Jesús Enrique Doval Urango | Convicted in August 2011 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 55 months of imprisonment |
| César Augusto Andrade Moreno | Convicted in August 2011 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 55 months of imprisonment |

Congresista condenado por promover el bloque *Tolima*

| Nombre | Condena | Sentencia |
|---------------------------|---|----------------------------|
| Gonzalo García Angarita | Convicted in December 2009 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 90 months of imprisonment |
| Luis Humberto Gómez Gallo | Convicted in May 2011 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 108 months of imprisonment |

Congresista condenado por promover el bloque *resistencia Tayrona*

| Nombre | Condena | Sentencia |
|--------------------------------|--|---------------------------------------|
| José Domingo Davila Armenta | Convicted in May 2011 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 108 months of imprisonment |
| Enrique Rafael Caballero Aduén | Convicted in March 2011 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 67 months and 15 days of imprisonment |

Congresista condenado por promover el bloque *Catatumbo*

| Nombre | Condena | Sentencia |
|-----------------------------|--|---------------------------|
| Ricardo Ariel Elcure Chacón | Convicted in September 2009 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 72 months of imprisonment |

Congresista condenado por promover el bloque *Calima*

| Nombre | Condena | Sentencia |
|--------------------------------|--|---------------------------|
| Juan Carlos Martínez Siniestra | Convicted for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 90 months of imprisonment |

Congresista condenado por promover el bloque *Centauro*

| Nombre | Condena | Sentencia |
|------------------------------|---|---------------------------|
| Edilberto Castro Rincón | Convicted in November 2007 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement and murder committed on 13 September 2004. | 40 years of imprisonment |
| Rubén Dario Quintero Villada | Convicted in September 2010 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 90 months of imprisonment |

Congresista condenado por promover el bloque *Centauro*

| Nombre | Condena | Sentencia |
|------------------------------|---|---------------------------|
| Mario de Jesús Uribe Escobar | Convicted in February 2011 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 90 months of imprisonment |

Congresista condenado por promover las *Autodefensas Campesinas del Casanare*

| Nombre | Condena | Sentencia |
|--------------------------------|--|---------------------------|
| Oscar Leonidas Wilches Carreño | Convicted in April 2011 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 90 months of imprisonment |

Congresista condenado por promover el bloque *Héroes del Guaviare*

| Nombre | Condena | Sentencia |
|------------------------------|--|---------------------------|
| Oscar de Jesús López Cadavid | Convicted in January 2011 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement. | 90 months of imprisonment |

Congresista condenado por promover otros grupos armados

| Nombre | Condena | Sentencia |
|----------------------------------|--|---------------------------|
| Eric Julio Morris Taboada | Convicted in December 2007 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement with paramilitary groups operating in Sucre. | 6 years of imprisonment |
| Reginaldo Enrique Montes Álvarez | Convicted in November 2008 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement with AUC. | 72 months of imprisonment |
| Yidis Medina | Convicted in August 2012 for promoting illegal armed groups pursuant to an agreement with the ELN and kidnapping of two men in 2000. | 32 years of imprisonment |

Fuente: Información de la Corte Penal Internacional.

A partir de este inventario se han presentado nuevos casos de investigaciones: el más reciente el de Piedad Zuccardi, expresidente del Senado, cuyo auto de detención fue confirmado el 6 de marzo de 2013, y el del exrepresentante a la Cámara Eleuterio Ortiz, condenado en la misma fecha. 50 miembros de la legislatura 2010-2014 están siendo investigados.³ Aunque hay casos en que la Corte Suprema condena por otras conductas criminales (masacres, crímenes de lesa humanidad), ello implica una asociación para delinquir de estos congresistas con organizaciones criminales como los *paramilitares*. Los casos de asociación

3. El Nuevo Siglo, 7 de marzo de 2013.

con el grupo armado ilegal FARC o con el ELN no han prosperado hasta ahora. La asociación para delinquir en términos de corrupción está demostrada en la mayoría de los casos.

Los respetados investigadores Luis Jorge Garay y Eduardo Salcedo-Albarán concluyen así uno de sus trabajos sobre la incidencia de estas redes criminales en la vida política, social y económica en Colombia:

Social Network Analysis (SNA) and Social Network Analysis for Institutional Diagnosis (SNAID) allow us to understand and demonstrate the institutional impacts of the symbiosis between (i) political agents and public officers, (ii) unlawful armed groups and (iii) other criminal networks like those focused on drug trafficking. Furthermore, SNA and SNAID allow us to see how that symbiosis undermines processes of democracy consolidation and peace building. Both processes are affected when formal democratic institutions and even national administrations are at risk of being manipulated by the action of lawful and/or unlawful agents carrying out processes of Co-opted State Reconfiguration CStR (Garay-Salamanca y Salcedo-Albarán, 2011).

Este tipo de análisis debilitan las tesis que hablan de corrupción, para, entonces, formular la tesis de que ésta ha evolucionado hacia una forma de crimen organizado o de redes criminales. Garay muestra cómo tres estudios de caso le permiten afirmar que «hay graves situaciones en las que han sido precisamente líderes políticos, candidatos y funcionarios públicos quienes han buscado aprovechar la capacidad coercitiva de los distintos grupos criminales para perpetuar su poder político y electoral» (Garay y Salcedo, 2012: 14-15). Y refiriéndose a los grupos armados ilegales, muestra cómo en el caso del municipio de Soledad, en el departamento del Atlántico, «la interacción de algunos funcionarios públicos de la rama ejecutiva municipal con miembros de las AUC (Autodefensas o paramilitares) permitió la manipulación de los procesos administrativos y contractuales del municipio, para en últimas favorecer intereses perversos criminales»; señala a continuación que ese municipio se caracteriza «por graves fallas en la prestación de servicios de salud y educación, por importantes falencias en procesos de contratación pública, entre otros» (Garay y Salcedo, 2012).

Al estudiar el departamento de Arauca y la incidencia del grupo guerrillero ELN (Ejército de Liberación Nacional), muestra que hay una red que se inició en los años ochenta, con una amplia participación de variadas organizaciones civiles, que le permitió al grupo guerrillero:

Decidir sobre procedimientos administrativos en especial contractuales [...]. En este sentido, importantes recursos del presupuesto público, inicialmente dispuestos para los sectores educación, saneamiento básico e infraestructura fueron asignados a contratistas adeptos al ELN que como es de suponer no cumplían necesariamente con la idoneidad requerida para ejecutar complejos y cuantiosos contratos (Garay y Salcedo, 2012).

La financiación de la política

Varios factores han incrementado los costos de las campañas políticas en Colombia:

- El debilitamiento de los partidos políticos.
- El surgimiento de partidos *personales*.
- La creación en 1991 de una circunscripción nacional para la elección de senadores, lo cual los obliga a hacer campaña en varios departamentos.
- El aumento de los costos de los medios de comunicación y de la utilización de la moderna tecnología electoral.

La necesidad de reunir enormes sumas de dinero, aparte de circunstancias que se han mencionado anteriormente, lleva a los políticos a hacer pactos *non-sanctos* con grupos armados ilegales, carteles de la droga, crimen organizado, empresarios, contratistas, etc. Aunque la financiación estatal es significativa, no es suficiente (Cepeda Ulloa, 2011).

Debilidad de la oposición

Colombia ha oscilado entre hegemonías partidistas y gobiernos de coalición. A partir de 1958, con la sola excepción del periodo 1986-1990 (Virgilio Barco), los gobiernos han sido de coalición. Las coaliciones bipartidistas fueron ordenadas constitucionalmente hasta 1974, y la participación adecuada y equitativa hasta 1986, cuando el Partido Conservador decidió no participar porque consideró que el número de ministros (tres de trece) no era adecuado. Desde 1991 las

coaliciones han continuado no por mandato constitucional, sino por razones de gobernabilidad democrática.

La debilidad de la oposición (hoy no representa más del 10 % de los votos en el Congreso) es un factor propicio para la corrupción, porque ese fenómeno se replica en las asambleas departamentales y en los concejos municipales, y llega a cooptar a los funcionarios que deben ejercer un papel de vigilancia.

La debilidad del Gobierno

Colombia, tradicionalmente, ha tenido gobiernos débiles. Incluso la dictadura que hubo entre 1953 y 1957, excepcional en Colombia, fue denominada «dictablanda». Tampoco se habló de un golpe de estado militar, sino de un «golpe de opinión». Ello ha permitido que exista una gobernabilidad democrática pero débil, en contraste con lo que ha ocurrido en el resto de países de América Latina. La tarea del presidente Uribe (2002-2010) fue la de fortalecer no solo la Fuerza Pública, sino en general el Estado, pero la eficacia de las instituciones políticas todavía deja mucho que desear. Esta debilidad es un factor, también, propicio para la corrupción. El diagnóstico que se presentó sobre la administración de la justicia es similar al de otros sectores de la administración pública.

Herramientas eficaces para la lucha contra la corrupción

Colombia puede ofrecer a otros países un conjunto de instituciones que le han permitido luchar exitosamente contra algunos aspectos de la corrupción, pero ellos no han sido suficientes para enfrentar los desafíos más peligrosos, como el de las redes criminales. Por este motivo, el fiscal general de la nación anunció una reorientación de la estrategia de la Fiscalía para dirigirse principalmente al crimen organizado. A continuación, se enumeran algunos de los mecanismos que han sido útiles para la lucha contra la corrupción:

1. Colombia eliminó en 1991 la inmunidad parlamentaria y la sustituyó con un fuero especial ante la Corte Suprema de Justicia. Así se explica la eficacia de esta corte en la persecución y castigo de los congresistas. Un caso ejemplar en el mundo.

2. La Constitución de 1991 introdujo la figura de *pérdida de investidura*. Esta significa la muerte política perpetua para los elegidos (congresistas, diputados, concejales, ediles) que violen el régimen de conflicto de intereses u otras causales. Más de 50 congresistas y más de 150 entre los otros elegidos han sido condenados por el Consejo de Estado (Cepeda Ulloa, 2012).
3. El tipo penal de *enriquecimiento ilícito*, introducido por medio del decreto 1895 de 1989. Esto permitió juzgar y condenar a varios congresistas y altos funcionarios en el así llamado «proceso 8000», que fue el que permitió investigar y sancionar a los que participaron o se beneficiaron de la financiación ilícita de la campaña presidencial de 1994.
4. Tanto el contralor general de la república (artículo 168 de la Constitución) como el procurador general de la nación (artículo 278 de la Constitución) tienen facultades constitucionales que les permiten destituir funcionarios por medio de procesos simplificados. El procurador ha hecho uso de esta facultad con más frecuencia que el contralor y ha llegado a afectar miembros del Congreso Nacional, ministros, gobernadores y alcaldes, entre otros.
5. El presidente Santos introdujo una estrategia similar a la que había utilizado como ministro de Defensa de la administración Uribe. Se trata de la identificación de objetivos de «alto valor» que eran monitoreados por unos comandos élite (contralor, procurador, fiscal, Servicio de Inteligencia de la Policía, etc.), que inclusive infiltraban silenciosamente la organización investigada. Ello dio resultados formidables en tres casos específicos: 1) la identificación de corrupción en forma de crimen organizado en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (exportaciones ficticias); 2) la investigación de una de las empresas más importantes en el sector de la salud (Saludcoop) por pagos de servicios ficticios, dobles pagos, facturas infladas, etc.; 3) en el sector de la educación, la existencia de colegios y estudiantes fantasmas. En estos tres casos, el Gobierno, al tiempo que anunciaba el caso de corrupción –se trataba también de asociación para delinquir o crimen organizado–, mostraba en la televisión el momento de la captura de los implicados, y en la noche los noticieros mostraban a los capturados ante las autoridades judiciales.

Los instrumentos convencionales para la lucha anticorrupción se han aplicado, pero, en el mejor de los casos, apenas han servido para controlar la *petty corruption*. Lo propio ocurre con las convenciones internacionales contra la corrupción (ONU, OEA, por mencionar algunas) que se han suscrito y cuya eficacia es muy precaria. Otras recomendaciones de organismos multilaterales muestran también su precariedad. Colombia se ha adherido recientemente a la Convención Antisoborno de la OECD, que ha sido mucho más eficaz en otros países y que está muy bien monitoreada. Se espera que ella contribuya al mejoramiento de la lucha anticorrupción.

Conclusiones

Alguna vez la revista *The Economist* dijo que lo que había que admirar en Colombia eran los jueces que habían preferido la muerte al soborno. Lo propio se podría predicar de buena parte de la nación que sigue manteniendo pautas de honestidad y de rechazo a las diversas formas de corrupción.

El fenómeno criminal de las drogas ilícitas que agobió a Colombia desde finales de los años setenta fue un factor que promovió comportamientos corruptos hasta llegar a las redes criminales. Además, debilitó gravemente al Estado, particularmente a las instituciones que tenían el deber de hacer cumplir la ley.

Lo que no se puede negar es la lucha descomunal que el Estado y la sociedad que no estaban contaminados dieron y siguen dando contra los fenómenos de corrupción y de crimen organizado. Ha sido una lucha heroica. Candidatos presidenciales, congresistas, magistrados y jueces, testigos, miembros de la Fuerza Pública, gobernadores, alcaldes, ministros, miembros de familias políticas o empresariales, entre otros, han sido brutalmente sacrificados o han sufrido el secuestro, la extorsión y otros atropellos. Es verdad que no han sido pocos los que habiendo recibido la confianza pública traicionaron su compromiso con la honestidad, pero, sin duda, han sido muchísimos más los que han corrido riesgos y han sufrido situaciones inhumanas.

La democracia colombiana, no obstante su debilidad, se enfrentó con coraje a estas terribles amenazas. La tarea no ha terminado. Es posible que hoy existan manifestaciones aún más peligrosas, como las redes criminales o el crimen organizado. El comportamiento de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional, de la Fiscalía, de la Procuraduría y de la Contraloría ha sido ejemplar, no obstante algunos lunares que hacen aún más meritorio su valeroso y honesto desempeño.

Alguna vez sugerí, en un seminario en la Universidad de Miami promovido por el profesor Bruce Bagley, que ya era hora de que analizáramos el comportamiento de las gentes honestas. Es que la honestidad está más presente que la corrupción, y eso no podemos olvidarlo, a pesar de situaciones tan complejas y difíciles como las que ha vivido Colombia.

Referencias

- Albright, Madeleine (1999). *Las Luchas de Colombia, ¿cómo podemos ayudar?*, The New York Times.
- Deas, Malcolm (1993). «Siete especulaciones sobre la corrupción en Colombia», *Política colombiana*, 3 (3), 1993.
- Dix, Robert (1987). *The Politics of Colombia: The Political Dimension of Change*. New York, Praeger
- El Nuevo Siglo*, 7 de marzo de 2013.
- Garay Salamanca, Luis Jorge y Eduardo Salcedo-Albarán (2011). *Institutional impact of criminal networks in Colombia and Mexico*. Springer Science+Business Media B.V.
- Garay Salamanca, Luis Jorge y Eduardo Salcedo-Albarán (2012). *Redes ilícitas y reconfiguración de Estados: el caso Colombia* (2012). Fundacion Vortex, International Center for Transitional Justice (ICTJ)
- González Lemus, María del Rosario y Camilo Ernesto Bernal Sarmiento (2010). *Procesos contra aforados constitucionales –Parapolítica–. Compilación de autos y sentencias de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia* (dic. 2007-sep. 2010). Bogotá: Centro Internacional de Justicia Transiciona
- Gutiérrez Anzola, Jorge Enrique (1962). *Violencia y justicia*. Bogotá: Tercer Mundo.
- International Criminal Court - ICC (2012) *Situation in Colombia: Interim Report*, noviembre 2012, pp. 80-86.
- Restrepo, Elvira María y Mariana Martínez Cuéllar (2004). «Impunidad penal: mitos y realidades», *Documento CEDE 2004*. Bogotá.
- Restrepo, E. M. (2003). *La Justicia como instrumento de Paz*. Debates de Coyuntura Social, Fedesarrollo, No. 15
- Ulloa, Fernando Cepeda (2011). *Narcotráfico, financiación política y corrupción*. Ecoe.
- Ulloa, Fernando Cepeda (2012). *Pérdida de Investidura 1991-2011: una herramienta eficaz contra la corrupción de los congresistas, diputados y concejales*. Ecoe.

04

Relaciones interinstitucionales entre el poder ejecutivo y el legislativo. Análisis del primer período de gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006)*

Juan Pablo Milanese

Universidad Icesi | jmilanese@icesi.edu.co

* El presente artículo está basado en el trabajo de Juan Pablo Milanese (2011), «Participación, éxito y prioridad. Un análisis macro de los equilibrios en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo durante el primer gobierno de Álvaro Uribe», *Revista CS*, No. 8, pp. 111-145. DOI: <http://dx.doi.org/10.18046/recs.i8.1131>

Utilizando dos variables como los poderes partidarios y constitucionales del presidente (Shugart y Mainwaring, 1997), el presente trabajo describe la mecánica de las relaciones entre las ramas ejecutiva y legislativa del poder durante el primer gobierno de Álvaro Uribe. A través de ellos se evalúa un tipo de vínculo mucho más complejo de lo que normalmente tiende a asumirse y que ha producido apreciaciones imprecisas y cuestionables con respecto a la configuración de las interacciones que lo caracterizan.

De hecho, después de una serie de trabajos pioneros como los de Archer (1997), Archer y Shugart (2002) o Hartlyn (1993 y 1998), que analizaron este vínculo hasta los noventa, durante la última década y media, su número descendió notablemente, asumiéndose, además, posiciones demasiado categóricas con respecto al predominio de un poder sobre el otro.¹ Es justamente la insatisfacción frente a muchos de estos nuevos análisis lo que motivó la realización de un ejercicio mucho más cercano a la línea de los trabajos mencionados en el inicio del párrafo.

También es importante aclarar que el presente trabajo no representa un intento de evaluación de la calidad de la democracia, mucho menos del funcionamiento integral de su sistema político. Como ya fue mencionado, constituye un análisis focalizado en la mecánica de interacción entre poderes, caracterizado por el estudio de la primera administración Uribe, asumida como una unidad temporal, sin profundizar en los cambios que pudieron producirse a lo largo de las cuatro legislaturas que la compusieron.²

Partiendo de este marco, el trabajo consta de tres partes que nos permiten entender las configuraciones macro de las relaciones interinstitucionales. La primera, vinculada a la revisión de una serie de indicadores que nos dará muestra del volumen de legislación producida por cada rama del poder, acompañada de un análisis de la eficiencia y eficacia de cada una de ellas. La segunda y la tercera revisarán, respectivamente, el impacto de los poderes constitucionales

1. Por ejemplo, Medellín (2006) afirma la presencia de un «presidente sitiado» por el Congreso, mientras que, en el polo opuesto, Vargas (2004) asegura que: «el régimen político colombiano se desplaza hacia lo que podría denominarse una “presidencia imperial”», con un legislativo que se limita a refrendar las iniciativas provenientes del Gobierno. Por el contrario, en Pachón (2003 y 2004), Cárdenas, Junguito y Pachón (2006), o en Milanese (2011 y 2012), pueden observarse posiciones más equilibradas y cercanas a la lógica del presente trabajo.

2. Para un análisis dinámico realizado con base en las cuatro legislaturas, ver Milanese (2012).

y partidarios del presidente, evaluando si estos le brindan, o no, una posición privilegiada en el proceso legislativo.

Eficiencia, eficacia y volumen de legislación. Una primera aproximación a la relación interinstitucional

El primer paso para estudiar la relación interinstitucional consiste en la realización de un análisis empírico de la producción legislativa convencional, concentrándonos, específicamente, en los proyectos de ley.

Dentro de este marco, se partió de la eficacia de cada una de las ramas del poder en lo referido a ese tipo de producción, que será evaluada a través de la «tasa de éxito». Ésta representa la relación existente entre el número de leyes aprobadas de acuerdo al tipo de iniciativa –ejecutiva o legislativa– sobre el total de los proyectos radicados por cada una de esas ramas respectivamente, y permite observar la capacidad de cada una como promotora de sus propios proyectos (a mayor tasa de éxito, mayor capacidad de promoción).

Como podemos observar en la Tabla 1, existió, desde este punto de vista, una evidente brecha entre los poderes ejecutivo y legislativo, volcada a favor del primero. Es decir, el Gobierno logró sancionar una proporción significativamente mayor de proyectos en relación con los iniciados que el conjunto de los legisladores. Esta no constituye una situación atípica; de hecho, puede explicarse como consecuencia de la escasez de instrumentos con los que los congresistas cuentan a la hora de disciplinar al resto de los miembros de ese cuerpo, que reduce las expectativas de que se sancionen proyectos de su autoría.

Dentro de este marco, en un escenario en el que los costos de introducción y de fracaso de los proyectos son extraordinariamente bajos, la radicación de un amplio número puede representar (independientemente de su eventual –o no– sanción) un importante activo electoralmente hablando.³ Aclarada esta

3. Esto hace que tiendan a radicar un amplio número de iniciativas que serán exhibidas frente al electorado a la hora de conseguir apoyos. De hecho, usualmente, para muchos de ellos ni siquiera es de gran trascendencia si los proyectos llegan a ser debatidos o no –responsabilizando a la complejidad del trámite legislativo o a la irresponsabilidad de sus pares o del Gobierno, por la no sanción de sus iniciativas–, ya que su introducción posee un valor fundamentalmente simbólico. Incluso, observando particularmente el caso de los

Tabla 01

| Iniciativa | Tasa de aprobación | Tasa de éxito | μ de días en el congreso |
|--|--------------------|---------------|------------------------------|
| Ejecutiva | 42.5% | 66.0% | 308 |
| Legislativa | 54.0% | 11.0% | 477 |
| Ejecutiva (sin tratados internacionales) | N/A | N/A | 260 |
| Total | 96.5%* | N/A | 407 |

Fuente: Milanese (2011).

En el caso de la tasa de aprobación, se tienen en cuenta los proyectos aprobados por ambas cámaras y enviados a sanción presidencial entre el 7 de agosto de 2002 y el 20 de julio de 2006; en el de la tasa de éxito, todos aquellos iniciados entre ambas fechas y finalmente sancionados. Para el promedio (μ) de días en el congreso: cálculos realizados sobre todos aquellos iniciados entre el 7 de agosto de 2002 y el 19 de julio de 2006, finalmente sancionados. No se tiene en cuenta como última fecha la sanción presidencial, sino la aprobación de la Cámara Revisora o de la segunda de las cámaras, después de pasar por la Comisión Accidental.

*No suma 100 % por no tomarse en cuenta proyectos con iniciativa mixta o de terceros.

circunstancia, podemos afirmar que el principal resultado directo de este tipo de comportamientos es un escenario de fuerte inflación de iniciativas; normalmente se traduce en una sobrecarga de la agenda legislativa, reflejada en la baja tasa de éxito para el conjunto de sus miembros.

legisladores oficialistas, la presentación de un gran número de iniciativas también puede ser interpretada como una herramienta que les permite descomprimir las tensiones producidas por la presencia de preferencias o necesidades contradictorias entre el gobierno al que apoyan, y les demanda disciplina, y las expectativas de sus votantes objetivo. Es decir, esta lógica de introducción de proyectos puede funcionar como una válvula de escape que les concede la posibilidad de encontrar un punto de equilibrio dentro de esa tensión, logrando, en alguna medida, apuntar a la captación de apoyos desde el punto de vista individual sin desafiar al Gobierno.

Por el contrario, para el Gobierno, la no sanción de sus proyectos puede representar una derrota significativa (Pasquino y Pelizzo, 2006: 93); situación que tiende a incentivarlo a una lógica de introducción mucho más prudente. Por otro lado, los mayores recursos políticos y atributos con que cuenta desde el punto de vista institucional incrementan su capacidad de disciplinar a los legisladores, estableciendo un escenario opuesto al presentado anteriormente para los congresistas.

Lo anterior nos lleva a relativizar, al menos parcialmente, la importancia de la extraordinaria brecha exhibida entre ambas ramas. Sobre todo, debido a la fragilidad intrínseca que contiene un indicador que, si se lo utiliza de forma aislada, tiende a sobrestimar el peso de los gobiernos y subestimar al de los congresos. No obstante, no puede dejar de remarcar que el ejecutivo fue notablemente más eficaz como promotor de sus propios proyectos que el legislativo.⁴

Se completará la noción de eficacia de cada poder, brindada por la tasa de éxito, con la «tasa de aprobación». Ésta equivale al resultado del cálculo de la relación de las leyes sancionadas según iniciativa sobre el total de las mismas, y su utilidad reside en el hecho de que brinda una muestra del peso que cada una de estas ramas del poder posee sobre la producción legislativa.

A diferencia de lo que sucede con la tasa de éxito, puede observarse, en este segundo indicador, una inversión –aunque no proporcional– de los resultados, ya que la tasa del legislativo supera a la del ejecutivo. Este es un elemento importante para tener en cuenta, puesto que nos da la pauta de un Congreso menos reactivo de lo que normalmente tiende a suponerse y a esperarse de él.

Es decir, los legisladores no se limitaron a refrendar, corregir o rechazar las iniciativas gubernamentales, sino que jugaron un papel apreciable en lo referido a la producción legislativa. De hecho, los datos permiten observar que su poder no se limitó estrictamente al ejercicio del veto, sino que también pueden ser entendidos como productores de políticas públicas, independientemente de su

4. Vale la pena aclarar que la situación apenas descrita no se aleja demasiado de los estándares latinoamericanos. De hecho, en perspectiva comparada, estas tasas de éxito no se caracterizaron por ser particularmente altas; situación que nos muestra que, no obstante el Gobierno fue un actor fuerte con relación a la promoción de sus proyectos, lejos estuvo de ser infalible. En este sentido, la información brindada hasta el momento no basta para demostrar el ejercicio de un predominio del ejecutivo sobre el legislativo.

calidad, que tendió a ser más bien modesta.⁵ Así, aunque sin refutarla, la información apenas expuesta matiza la idea de predominio presidencial, cuestionando no solo la percepción de irrelevancia del legislativo, sino incluso la de pasividad.

Como mencionamos, no obstante que la información apenas presentada pone en cuestión la idea de la escasa relevancia del legislativo, lo hace solo de forma parcial en lo referido al predominio del ejecutivo. Esto se debe a que el impacto de cada uno de los poderes no debe ser únicamente evaluado a partir del volumen de legislación, sino también del alcance—potencial y efectivo—que esta puede poseer. En este sentido, una observación minuciosa de los proyectos sancionados de acuerdo al tipo de iniciativa evidencia una mayor importancia por parte de aquellos que son introducidos por el Gobierno.

De hecho, en la Tabla 2 puede observarse una clara especialización por parte del ejecutivo en los proyectos de carácter nacional (excluyendo los tratados internacionales de los que posee el monopolio de iniciativa), mientras que en el caso del legislativo la distribución es sensiblemente más pareja. Esta tendencia es normal, especialmente teniendo en cuenta que los legisladores representan mucho más claramente intereses sectoriales o regionales, mientras que el ejecutivo posee la responsabilidad del ejercicio del Gobierno.

Normalmente, entre las leyes de carácter nacional—entendidas como aquellas cuyo alcance comprende la totalidad del territorio del Estado y no están dirigidas hacia algún grupo social particular—encontramos a las que generan mayor impacto en los procesos políticos, como consecuencia de su naturaleza «universal», a diferencia de las particulares (de alcance geográfico nacional, pero enfocadas en algún grupo social específico) o regionales (de impacto geográfico limitado).

Pero, antes de continuar, es importante subrayar que en el caso de las dos últimas categorías no se niega su relevancia (de hecho, posiblemente sean las más significativas para los grupos o zonas a los que están específicamente dirigidas), sino que se las identifica como tendencialmente inferiores para la dimensión nacional de la política. Incluso, su presencia es una muestra del

5. Sobre esto, vale la pena aclarar que normalmente las características técnicas del Congreso—o de cualquier otro tipo de asamblea legislativa—hacen que difícilmente pueda ser un órgano idóneo y calificado para producir ciertos tipos de legislación, y si bien puede tener esa competencia jurídicamente hablando, difícilmente la tendrá de manera efectiva (Sartori, 1987).

Tabla 02

Tipos de proyectos de ley radicados durante el período y finalmente sancionados según iniciativa.

| Tipo de proyecto | Ejecutiva | Legislativa |
|------------------|-----------|-------------|
| Nacional | 71.6% | 24.8% |
| Regional | 0.0% | 46.1% |
| Particular | 28.4% | 29.1% |

Fuente: Milanese (2011).

Se tienen en cuenta los proyectos aprobados por ambas cámaras y enviados a sanción presidencial entre el 7 de agosto de 2002 y el 20 de julio de 2006. No suma 100% por la no inclusión en la tabla de los proyectos de iniciativa mixta o de terceros. El porcentaje omite los tratados internacionales.

Tabla 03

Proporción de cada tipo de proyecto de ley radicado durante el período y finalmente sancionado según iniciativa.

| Tipo de proyecto | Ejecutiva | Legislativa |
|------------------|-----------|-------------|
| Nacional | 53.3% | 45.3% |
| Regional | 0.0% | 100% |
| Particular | 27.9% | 70.6% |

Fuente: Milanese (2011).

Se tienen en cuenta los proyectos aprobados por ambas cámaras y enviados a sanción presidencial entre el 7 de agosto de 2002 y el 20 de julio de 2006. No suma 100% por la no inclusión en la tabla de los proyectos de iniciativa mixta o de terceros. El porcentaje omite los tratados internacionales.

funcionamiento de la lógica clásica de separación del poder y, dentro de ella, de la función del Congreso de representar a una amplia gama de intereses, ya sean territoriales o particulares, que los legisladores personifican.

En este sentido, la lógica de división del trabajo resultante de esas agendas diferenciadas de Gobierno y Congreso contribuye a evitar el choque de las mismas, lo que impide los escenarios de bloqueo entre poderes. Sin embargo, retomando el discurso original, es importante mencionar que la proporción de proyectos de carácter nacional e iniciativas legislativas sancionados como ley –sobre el total de los de ese tipo– no deja de ser destacable.

Finalmente, se integrará un último elemento que nos permitirá observar la eficiencia de los actores de nuestro interés en la agenda legislativa. Este consiste en la revisión del promedio de tiempo transcurrido por los proyectos de ley desde su radicación hasta su aprobación. Este se transformó en un complemento interesante que nos brinda información relevante con respecto a la prioridad de trato que reciben en el Congreso los proyectos de acuerdo al tipo de iniciativa, y nos permitirá señalar un elemento que muestra el predominio del ejecutivo dentro del proceso.

Del mismo modo que con los anteriores, este indicador de eficiencia tampoco está exento de debilidades si se lo utiliza de forma aislada o descontextualizada. Se realiza la aclaración dado que, usualmente, las iniciativas del Gobierno tienden a permanecer en el Congreso durante períodos más cortos. Esto ocurre por una lógica desigual de urgencias que moviliza a cada una de las ramas del poder. Mientras que en el caso de los legisladores prima un comportamiento basado en el calendario electoral (los proyectos son un instrumento electoral para exhibir frente a sus votantes) y en la baja expectativa de sanción de sus iniciativas, en el del Gobierno debe incluirse, sin dejar de lado la evidente influencia del calendario electoral, la responsabilidad de la toma de decisiones y la resolución de coyunturas críticas.⁶

Dentro de este marco, y a pesar de sus limitaciones, el indicador propuesto no deja de ser una medida fiable para evaluar la eficiencia de cada actor en el proce-

6. En este contexto, la expectativa de los congresistas es la de esperar que sus iniciativas sean sancionadas en «paquetes» hacia el final de cada legislatura, mientras que el Gobierno es sometido a una lógica de urgencias constantes. No obstante esto, no podemos plantear de manera absoluta la indiferencia de los congresistas hacia la variable tiempo, ya que poseen mecanismos de caducidad de los proyectos –no pueden permanecer en el Congreso más de

so legislativo. Partiendo de este punto, se analizará qué tipo de iniciativa posee preferencia para su tratamiento. Entendemos a esta última como un transcurso de tiempo inferior de aquel experimentado por el promedio del total de los proyectos radicados durante el período de nuestro interés y finalmente sancionados.

Una aproximación general nos permite afirmar que aquellos proyectos de iniciativa ejecutiva poseen una clara preferencia, contrariamente a lo que ocurre con los de iniciativa legislativa, por ubicarse sensiblemente por encima del promedio. Esta tendencia se hace más marcada al desagregarlos en subunidades más pequeñas (exceptuando entre los primeros a los tratados internacionales), en aquellos que, normalmente, representan la mayor parte de las principales iniciativas políticas de los gobiernos. En síntesis, observando los datos de la Tabla 1, puede remarcarse la existencia de un claro predominio gubernamental a la hora de darle tratamiento prioritario a sus proyectos.

La prioridad que este indicador manifiesta puede ser entendida a través de un instrumento constitucional con que cuenta el presidente, como es la posibilidad de utilizar el mensaje de urgencia que le garantiza antelación en el debate a sus iniciativas (alrededor de un 40% de estos, excluyendo los tratados internacionales, que alcanzaron dicho estatus fueron acompañados por este mensaje). Sin embargo, su utilización no es garantía de que finalmente sean sancionados, por lo que la sola presencia de este atributo, sin razonables poderes partidarios, no es capaz de garantizar la eficiencia.

Primer balance parcial

Un primer balance nos permite identificar un sistema político caracterizado *–de facto–* por procesos decisorios asimétricos que privilegiaron al ejecutivo, más eficaz y eficiente que los congresistas. Sin embargo, más que por una lógica hegemónica, desde nuestro punto de vista, pueden ser interpretados por el ejercicio de un centralismo limitado (Mustapic, 2000). Así, aun cuando se observan señales de la presencia de desigualdades en el vínculo entre los poderes,

dos legislaturas– que los obligan a interesarse en ella. Esto no significa que los legisladores sean irresponsables, sino que parte sustancial de su responsabilidad reside en el debate y el trato, prioritario o no, que las iniciativas más urgentes reciben en la agenda.

pueden apreciarse también algunas evidencias de horizontalidad en la relación, susceptibles de ser entendidas como indicios de lógicas transaccionales.

De hecho, una más alta tasa de aprobación de los proyectos de iniciativa legislativa da la pauta de que el Congreso tuvo un mayor impacto sobre el volumen de legislación, no se limitó a un comportamiento pasivo y, aun enfocándose en intereses fundamentalmente particularistas, no resignó las políticas de carácter nacional. Así, a pesar de que los legisladores les otorgaron prioridad a las iniciativas gubernamentales, lejos estuvieron de desentenderse de las propias.

La síntesis de la información previamente planteada nos muestra que el presidente es, individualmente, el principal legislador dentro del sistema político, pero esto no implica ni actitudes pasivas por parte de los congresistas ni, mucho menos, la irrelevancia de ese cuerpo como actor.

Los poderes constitucionales del presidente y su impacto en el proceso de toma de decisión

Habiendo realizado una primera aproximación a la relación interinstitucional, en la presente sección del trabajo se continuará con el análisis de los poderes constitucionales del presidente. Realizaremos un doble uso de ellos, entendiéndolos, por un lado, como una herramienta con que cuenta el jefe del ejecutivo para impactar en el vínculo entre ambas ramas del poder y mejorar su *performance* legislativo, y, por el otro, como un indicador de las tensiones y conflictos, o de los acuerdos y coincidencias entre ambas.

Los decretos y su impacto sobre el volumen de producción legislativa

El primero de los poderes constitucionales que se tendrán en cuenta es el de decreto legislativo. Su relevancia reside en el hecho de que representa el instrumento más poderoso que posee el ejecutivo para legislar autónomamente, lo cual le otorga un evidente perfil proactivo que le permite alterar automáticamente el *statu quo* y le concede una enorme ventaja estratégica en la relación interinstitucional. No obstante, el impacto en este sentido se reduce como

consecuencia de las restricciones temporales que el poder de decreto sufre debido a la necesidad de la declaración del estado de excepción.⁷

Revisando los datos, puede afirmarse que la ejecución de los distintos tipos de decreto incrementó sensiblemente el volumen de producción del ejecutivo, y redujo, además, los tiempos del proceso legislativo. De hecho, con su incorporación, la producción gubernamental sancionada aumentó un 35,8%, con lo que alcanzó a la de los congresistas.

Esto refuerza la idea de un escenario caracterizado por un ejecutivo aventajado en la relación interinstitucional, y evidencia, además, la presencia de una mecánica delegativa. De hecho, en el 52% de los casos, el tipo de decreto utilizado implicó una delegación explícita –art. 150–, mientras que en otro 39,6% asumimos una implícita, ya que se realizaron bajo un estado de excepción cuya prolongación fue aprobada por el Senado, aunque declarado inexecutable por la Corte Constitucional. Además, en este último caso, debe sumarse la falta de reacción de los legisladores, que podrían haberlos superado con una mayoría absoluta. Esto contribuye a percibir la intensidad del predominio presidencial; situación que hasta ahora –limitándonos a observar los procedimientos regulares de producción legislativa– solo se observó de forma moderada.

La capacidad presidencial de objetar proyectos y su impacto sobre el proceso legislativo.

Finalmente, se tendrá en cuenta otro indicador como lo son las objeciones presidenciales, a las que, no obstante las diferencias técnicas visibles en su mecánica, entendemos como el equivalente funcional del poder formal de veto. De hecho, se utilizará los términos *objeciones* y *veto* indistintamente.

Partiendo de este punto, se revisará la proporción de objeciones de acuerdo al tipo de iniciativa. Dentro de este marco, en una abrumadora mayoría de los casos –casi un 90%–, este instrumento fue utilizado en aquellos iniciados por los legisladores. Esto nos muestra la escasez de desinteligencias vinculadas

7. Además, debemos tener en cuenta que el presidente está obligado a enviar el texto del decreto a la Corte Constitucional, que mediante su capacidad de declarar la inexecutable se constituye como un actor con poder de veto al día siguiente de su expedición.

a los proyectos radicados por el gabinete y nos da la pauta de un importante acatamiento de las directrices presidenciales por parte de los congresistas oficialistas. De hecho, la existencia de tensiones entre poderes se vinculó mucho más intensamente a los proyectos de los congresistas, estando las objeciones fundamentalmente relacionadas a la financiación de políticas de carácter regional o particular.

Esas tensiones pueden ser observadas con mayor claridad al incluir en el análisis a las insistencias realizadas a los proyectos objetados. Es importante remarcar que si el ejercicio del veto es la evidencia de un relativo grado de autonomía por parte de los legisladores, las insistencias representan el más relevante instrumento formal de desafío explícito al liderazgo presidencial (Mustapic, 2000). En todo caso, es importante remarcar que la intensidad del desafío también depende del tipo de proyecto en que se insiste. Hacerlo con uno de iniciativa ejecutiva representa uno considerablemente mayor que si se lo hace con uno de iniciativa legislativa, sobre todo si estos son de carácter regional o particularista.

En el caso de nuestro interés, cerca de un 47% de los proyectos objetados iniciados por los congresistas fueron parcialmente insistidos; esto, nuevamente, los muestra como jugadores activos a la hora de defender sus intereses, pero no desafiantes frente al ejecutivo (solo uno de cinco proyectos de iniciativa ejecutiva vetados fue insistido, lo que representa, únicamente, un 5% del total de las insistencias). Esto nos lleva a afirmar que estas últimas no representaron ni produjeron escenarios caracterizados por conflictos de alta intensidad entre los poderes. Es decir, su realización no tuvo un carácter traumático para la relación interinstitucional ya que en ningún momento, dadas las características de los proyectos en las que se llevaron adelante, se cuestionó abiertamente el liderazgo presidencial.

Lo anterior también podría llevar a suponer que los legisladores realizaron modificaciones de escasa profundidad a los proyectos presentados por el presidente, por lo que este no realizó un uso intensivo del veto como estrategia de preservación de sus iniciativas. Sin embargo, su débil poder desde este punto de vista lo obligó, en muchos casos, a ser tolerante frente a las preferencias de los legisladores y, por lo tanto, a aceptar más fácilmente los cambios que estos le efectuaron a sus iniciativas (situación que también se explica, como pudo

observarse, a través del número de iniciativas ejecutivas, exceptuando los tratados, que acabaron en comisión de conciliación).⁸

De hecho, el escaso poder de veto hace que, prácticamente, el único freno para la realización de insistencias resida en la posibilidad de ofrecer premios o ejercer castigos vinculados a sus poderes partidarios, y que, dadas las limitaciones observables con respecto a ellos, el costo para los legisladores a la hora de intentar superar el veto presidencial sea relativamente bajo. Esto lo lleva a resignarse a que parte importante de sus proyectos se aleje con relativa facilidad de lo que considera sus posiciones óptimas, debiendo asumir, necesariamente, un perfil negociador frente a los legisladores, procurando que estos alejen lo menos posible sus proyectos de sus propias prioridades.

A profundizar en esta situación, también contribuyó la singular mecánica del sistema de veto existente. Para ser válido, este debe ser aprobado por la mayoría absoluta de ambas cámaras, otorgándole así la última palabra al Congreso o, en su defecto, a la Corte Constitucional, pero nunca al presidente —en el caso de que las observaciones que este haya realizado a un proyecto aprobado por ambas cámaras no sean ni ratificadas ni insistidas por el legislativo, se archivará, manteniéndose el *statu quo*, lo cual disminuye el poder de «corrección» con que cuenta el jefe del ejecutivo—.

Para terminar, es evidente que la mayor capacidad del presidente de darles prioridad a sus proyectos pierde intensidad a la hora de preservarlos, y, en este caso específico, dada la relativa fragilidad desde el punto de vista de los poderes partidarios, se ve obligado a apelar a la realización permanente de intercambios que le permitan conseguirlo. De este modo, el veto débil terminó transformándose en una suerte de amortiguador del alto poder de iniciativa, lo cual limitó, parcialmente, sus capacidades proactivas.

8. No podemos dejar de remarcar que un 71,2% de los proyectos de iniciativa ejecutiva (nuevamente excluyendo la ratificación de tratados) debieron pasar por comisión de conciliación antes de ser sancionados. Sin embargo, esto no significa necesariamente que estén sometidos a cambios sensibles; implica que existieron discrepancias entre las cámaras y, por lo tanto, que por lo menos la mayoría en una de ellas disenta con el texto originalmente presentado por el gobierno. En este sentido, aun cuando este indicador señala exclusivamente la presencia de cambios, y no su intensidad, representa un parámetro razonablemente fiable que nos permite observar la presencia de debate en torno a las iniciativas del presidente y su gabinete.

Los poderes partidarios del presidente y su impacto sobre el proceso

Se entiende como poderes partidarios a la capacidad presidencial de controlar un contingente legislativo que le consienta, ya sea por amplitud o por disciplina, tomar decisiones fundamentales.

Sin embargo, es importante mencionar que este control no necesariamente implica subordinación por parte del Congreso. De hecho, normalmente, solo puede ser alcanzado a través de diferentes tipos de interacciones caracterizadas por distintos tipos de intercambios; es decir, a través de la introducción de componentes transaccionales dentro del sistema. Estos se constituyen como el instrumento básico que, normalmente, brinda consistencia temporal a las mayorías o coaliciones de gobierno.

Como señala Mustpic (2000), no basta con la presencia de mayorías afines para lograrla, sino que los gobiernos deben trabajar permanentemente para su producción y reproducción, dado que tanto el número de legisladores como la intensidad con que estos apoyan al presidente no son factores estáticos, sino que varían constantemente a lo largo del tiempo. En este sentido, la heterogeneidad de las mayorías legislativas, reforzada por el tipo de incentivos que los sistemas presidenciales producen sobre los partidos, facilitaron la presencia de escenarios de disciplina limitada. Estos se potenciaron, además, por características del sistema de partidos colombiano como su alta fragmentación y baja estructuración.

De este modo, aunque Uribe haya logrado establecer una lógica bipolar (estructurada bajo la dicotomía *uribismo/antiuribismo*) con resultados legislativos favorables, lo hizo dentro de un escenario de fragmentación, que maduró durante los once años transcurridos desde la reforma constitucional de 1991 hasta su elección, caracterizado por una progresiva descomposición del sistema de partidos tradicional. De hecho, los comicios de 2002 fueron significativos, justamente, por mostrar con particular ímpetu los extraordinarios niveles de fragmentación que el sistema político venía arrastrando tanto a nivel interpartidario como intrapartidario (Gutiérrez Sanín, 2002, 2006; Pizarro, 2002; Shugart, Moreno y Fajardo, 2007; Pachón y Shugart, 2008; Botero y Rennó, 2007; Rodríguez Raga y Botero, 2006; Crisp e Ingall, 2002; Duque Daza, 2006; solo por mencionar algunos autores).

Tabla 04

Composición (%) de las cámaras del Congreso colombiano según posición frente al Gobierno 2002-2006

| | Cámara | Senado |
|---|---------|---------|
| <i>Uribistas</i> provenientes del partido Liberal | 36.14 % | 29.41 % |
| Partido Conservador | 28.92 % | 29.41 % |
| <i>Uribistas</i> «independientes» | 0.00 % | 2.94 % |
| Partido Liberal | 28.92 % | 19.61 % |
| Otros | 60.2 % | 18.63 % |

Fuente: Cárdenas, Junguito y Pachón (2006).

Reagrupación postelectoral oscilante.

En gris los actores pertenecientes a la coalición de gobierno.

Dicho escenario se vio favorecido por la debilidad de las barreras para la entrada en el juego electoral, que generó lo que Carroll y Shugart (2006) denominaron un sistema *híper-personalista*. Este se caracterizó por el hecho de que las listas partidarias representaban únicamente un vehículo para las candidaturas individuales. Esta realidad se intensificó a través de una anárquica mecánica de selección de candidatos que potenció un precario nivel de organización partidaria (Crisp e Ingall, 2002; Ingall y Crisp, 2001; Botero y Rennó, 2007, Gutiérrez Sanín, 2002).⁹

Lo anterior indujo a varios autores a calificar al sistema político colombiano como uno de los más personalistas del mundo, ubicándolo en el extremo de la máxima personalización dentro de un *continuum* que va desde ese punto

9. Desapareció así cualquier vestigio de orden, estableciéndose un sistema en el que los candidatos se autoproclamaban y los partidos les concedían su aval de manera indiscriminada (Pizarro y Pachano, 2002), con lo que los líderes de esas fuerzas perdieron cualquier tipo de control sobre su nombre (Nielson y Shugart, 1999).

hasta el opuesto, es decir, uno caracterizado por una competencia centrada únicamente en los partidos (Shugart y Carey, 1995; Nielson y Shugart, 1999; Shugart, Moreno y Fajardo, 2007; entre otros). En síntesis, puede observarse un sistema que privilegia la opción de la búsqueda de la reputación personal por encima de la pertenencia a una organización partidaria, lo que estimula a los candidatos a diferenciarse de sus equivalentes, incluso de aquellos pertenecientes a su propio partido, concentrándose frecuentemente, para lograrlo, en la realización de intercambios particularistas.

Dentro de este marco, las elecciones de 2002 se caracterizaron por señalar un fuerte retroceso de los partidos mayoritarios que conduce a afirmar la descomposición o descongelamiento del bipartidismo. Así, las dos fuerzas tradicionales que, por lo menos hasta entonces, habían logrado mantenerse como «etiqueta» electoral imprescindible para cualquier candidato presidencial con vocación de poder, comenzaron a experimentar profundas dificultades para lograr su subsistencia dentro de un sistema político que –como consecuencia de su imagen negativa– había dejado de percibirlos como capaces de asegurar espacios previsibles para la realización de acuerdos de carácter electoral (Gutiérrez Sanín y Ramírez, 2001; Gutiérrez Sanín, Viatela y Acevedo, 2008).

Esto contribuyó a disminuir los incentivos para la disciplina en el Congreso, como consecuencia de la exigua capacidad de punir a los congresistas que se comportan de esa manera. Así, partiendo de la premisa de que cuanto más personalista sea el voto, más individualista tenderán a ser las conductas de los legisladores (Amorim Neto y Santos, 2001: 214), podemos afirmar que los altos niveles de personalización condujeron al establecimiento de partidos legislativos débiles, lo que tiende a aumentar los costos de transacción para poder modificar el *statu quo*.

Desde el punto de vista institucional, este es un escenario caracterizado por un alto potencial de riesgo para la planificación y la ejecución de políticas públicas, ya que la multiplicación de actores con poder de veto simplifica el establecimiento de escenarios de inmovilismo y, aún sin llegar a ese extremo, tiende a aumentar los costos de las decisiones políticas.

Se esperaría, además, que esta situación se intensificara, sobre todo si tenemos en cuenta que Uribe, a pesar de su pasado evidentemente liberal, fue electo sin pertenecer a ninguno de los partidos con representación legislativa relevante. De hecho, se lanzó a la presidencia a través del movimiento Primero Colombia,

establecido estrictamente para albergar su candidatura –y el cual quedó inactivo hasta las elecciones de 2006, donde lo reutilizó para alcanzar su reelección–; situación que llevó, en algunos casos, a describir al Gobierno como apartidario.¹⁰

Sin embargo, el presidente gozó de un consistente apoyo por parte de los legisladores; es decir, aun con las dificultades expuestas, logró establecer disciplina. Esto se debió en gran medida al ya mencionado escenario de polarización que él mismo produjo y a través del cual consiguió organizar una base de apoyo constituida por grupos disidentes del liberalismo, independientes y del Partido Conservador, que fueron capaces de alcanzar, coaligados, las cómodas mayorías que la Tabla 04 muestra en ambas cámaras del Congreso. Así, a pesar del escenario de fragmentación y de pobres lealtades partidarias, que podría parecer totalmente adverso para el presidente, este logró alcanzar altos niveles de gobernabilidad.

Un instrumento para lograrlo fue, sin duda, su extraordinaria popularidad e imagen positiva que, durante los ocho años en que ejerció el poder, nunca descendió del 60%. En este contexto, en un escenario de transición en lo referido al sistema de partidos, caracterizado por altos niveles de incertidumbre, el acercamiento a una figura con semejante apoyo y con los recursos políticos que le otorga el cargo –y que, además, habiendo conseguido la posibilidad legal de reelección logró evitar el síndrome del *lame duck*–, puede representar una significativa contribución para el mantenimiento o la promoción de la carrera política de los legisladores.

Efectivamente, como demuestran Rodríguez Raga y Botero (2006), las mayores posibilidades de éxito en las legislativas de 2006 se concentraron en los congresistas que buscaban la reelección contando con el aval del presidente y que se ubicaban en los primeros renglones de sus listas. Esto se debió a que recibir el apoyo de Uribe les otorgó una ventaja considerable como consecuencia del arrastre que su popularidad generaba, sumado al aumento del nivel de exposición pública y, evidentemente, del manejo de recursos estatales; pero, paralelamente, implicaba la necesidad de sostener las iniciativas del ejecutivo en el Congreso, es decir, de comportarse de forma razonablemente disciplinada.

10. En este mismo sentido, la entonces senadora Dillian Francisca Toro afirmó que durante la legislatura 2002-2006 no hubo partidos en el Congreso (Milanese, 2011).

Por otro lado, bajo las condiciones descritas, caracterizadas por un sistema de partidos muy escasamente estructurado,¹¹ los congresistas son mucho más vulnerables frente a los recursos gubernamentales. Así, en un escenario de baja intensidad de las lealtades partidarias como instrumento garante del voto, gran parte de los dirigentes políticos recurren a canjes con el ejecutivo para obtener los recursos necesarios, con el objetivo de realizar intercambios particularistas –patronazgo, clientelismo y *pork barrel*– con el electorado y sus maquinarias políticas.

A pesar de esto, es importante remarcar que, simultáneamente, comenzó a producirse, a partir de la reforma política de 2003 y otras iniciativas como la Ley de Bancadas, un reacomodamiento parcial del sistema de partidos. En efecto, estas iniciativas comenzaron a promover un relativo orden y garantizaron razonables niveles de previsibilidad a través de un reordenamiento del mapa de las filiaciones políticas, que se asentaron una vez la Corte Constitucional declaró exequible el acto legislativo que permitió la reelección presidencial (Giraldo y López, 2006; Rodríguez Raga y Botero, 2006; Gómez Albarello y Rodríguez Raga, 2007).

En este sentido, manteniéndose por fuera de las etiquetas partidarias tradicionales, fuertemente desgastadas, pero sin prescindir de su soporte dentro del Congreso, el Gobierno logró establecer una contundente base de apoyo tanto legislativo como electoral. Así, las distintas listas comenzaron a abandonar la matriz partidaria original, para alinearse detrás del presidente. Se constituyó de esta manera una fuerza inédita como la que representó el *Uribismo*, que, como ya pudo observarse, se organizó como una coalición legislativa y no como un partido de gobierno.

Pero además existieron procesos productores de disciplina relacionados con las mismas reglas internas de funcionamiento del Congreso. Estos se basaron en la capacidad de las autoridades de las cámaras y de las comisiones –que cuentan con más recursos que el resto de los legisladores y los distribuyen para ganar apoyos– de controlar la agenda legislativa, estableciendo una lógica jerárquica dentro del Congreso mismo, lo que, sumada a la necesidad de acceder

11. Se considera un sistema de partidos estructurado el que genera incentivos para la cohesión de las fuerzas políticas (donde las lealtades se constituyan en torno a ellas y no únicamente alrededor de los líderes de forma individual), mientras que uno débil, o poco estructurado, es aquel donde estos no existen o son frágiles (Sartori, 1976).

a recursos que solo el ejecutivo puede proveer, elevó los niveles de disciplina, aunque siempre dentro de una lógica caracterizada por la presencia de un fuerte componente transaccional.

Figuras

Cabe resaltar que la base de la organización dentro del Congreso no se establece en los bloques partidarios, sino a través de las comisiones que se erigen como estructuras formales e informales de jerarquías bajo un razonable nivel de ordenamiento e institucionalización interna (Pachón, 2003). Se constituyó así una dinámica ordenadora fundada en la selección por parte de las autoridades del Congreso –mesas directivas de las cámaras y presidencias de las comisiones– y por los *sponsors* de los proyectos de iniciativa ejecutiva. Estos, de acuerdo a la efectividad de su trabajo, recibieron mayores cantidades de recursos, no necesariamente caracterizados por un deseable grado de transparencia.

Así, las comisiones se desarrollaron como agentes de distribución, en una cadena iniciada en las mesas directivas y finalizada por los *sponsors*, lo que permitió el establecimiento de coaliciones de carácter procedimental que lograron simplificar el pasaje de los proyectos con la menor cantidad e intensidad de enmiendas posibles (Cárdenas, Junguito y Pachón, 2006; Pachón, 2003).

De esta manera, se estableció una lógica de recentralización postelectoral a través de la que el Gobierno logró superar su fuerte debilidad desde el punto de vista partidario y pudo formar una coalición sobredimensionada que llegó a representar más de un 60% de los apoyos en ambas cámaras. Esta no solo se sostuvo en el tiempo, garantizando un importante apoyo durante todo el periodo, sino que fue esencial para sancionar el acto legislativo que permitió la reelección presidencial y, posteriormente, para contribuir a la reelección de Uribe.

Pero, sin duda, la utilización de esa estrategia se tradujo, como pudo observarse, en altos costos de transacción. En efecto, el Gobierno debió utilizar constantemente incentivos selectivos y dispositivos de compensación que le permitieran sostener ese apoyo. Incluso, los mecanismos de negociación individualizados constituyeron una estrategia constante y elevaron los costos de tomar decisiones, específicamente en lo referido a la distribución de bienes particulares.

En este sentido, es importante destacar que si bien la presencia de una coalición sobredimensionada disminuye los riesgos de caer en puntos muertos, paralelamente reduce los costos de los castigos a aquellos legisladores que se comportan indisciplinadamente, y aunque no necesariamente se conduzcan así, los congresistas, conscientes de esta situación, lo utilizan como instrumento para favorecer su posición durante los procesos transaccionales.

Consideraciones finales

Como pudo percibirse desde la misma introducción del trabajo, las relaciones interinstitucionales entre las ramas ejecutiva y legislativa del poder tienden a ser más complejas de lo que normalmente se supone. Incluso, en períodos definibles como coyunturas caracterizadas por constituirse como escenarios propicios para el desarrollo de una gestión de carácter decisionista (como es este el caso), los legisladores nunca dejaron de ocupar un espacio relevante y hasta proactivo dentro del proceso de toma de decisiones, en contraposición a lo que en muchas oportunidades se tiende a pensar.

En este orden de ideas, en contravía a lo que muestran muchos de los análisis de coyuntura del período, pudo observarse a un ejecutivo que, no obstante accedió una posición predominante dentro del sistema político, estuvo lejos de constituirse como un actor hegemónico en el proceso legislativo. Así, a pesar de su posición de superioridad, no dejó de ser indispensable para él la utilización de transacciones con los legisladores; un escenario que matiza la idea de jerarquías en las interacciones recíprocas y que aleja a la relación interinstitucional de un perfil caracterizado por la estricta verticalidad a la que, frecuente y erróneamente, se asocia al presidencialismo colombiano.

De este modo, si bien podemos observar la presencia de un presidente que se estableció como un legislador fuerte –gracias al impacto asimétrico que lo aventajó en los procesos decisorios y le consintió materializar buena parte de su agenda–, las limitaciones experimentadas en lo referido a sus poderes partidarios, producto de la fuerte fragmentación y personalización del sistema de partidos, lo obligaron a asumir una posición mucho más flexible en cuanto a sus proyectos;

pero sobre todo, a tener que acceder a una constante y compleja mecánica de aplicación de incentivos selectivos y transacciones de carácter particularista.

Sin embargo, paralelamente, es importante resaltar que no debemos confundir esta situación con un escenario de choque de intereses entre los actores estudiados. Por el contrario, hacemos referencia a uno caracterizado por la acomodación, aunque no exenta de conflictos vinculados a las agendas diferenciadas que posee cada poder en relación con sus preferencias, urgencias y prioridades.

Referencias

- Amorim Neto, Octavio and Santos, Fabiano (2001). «The executive connection: presidentially defined factions and party discipline in Brazil», *Dados* 44(2). Rio de Janeiro.
- Archer, Ronald P. (1997). «Fuerza y debilidad partidaria en la asediada democracia colombiana», en Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (comps.), *La Construcción de Instituciones Democráticas*, Santiago, CIEPLAN.
- Archer, Ronald P. y Matthew Shugart (1997), «The Urealized Potential of Presidential Dominance in Colombia», en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Botero, Felipe y Rennó, Lucio (2007). «Career choice and legislative reelection: evidence from Brazil and Colombia», *Brazilian Political Science Review* (Online), vol.1.
- Cárdenas, Mauricio, Junguito, Roberto and Pachón, Mónica (2006). «Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution», *Research Network working paper # R-505*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Crisp, Brian and Ingall, Rachael (2002). «Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia». *American Journal of Political Science*, 46(4), pp. 733-748.
- Duque Daza, Javier (2006). «Partidos divididos, dirigencia fragmentada. Los partidos Liberal y Conservador colombianos, 1974-2006». *Convergencia*, 13(41), pp. 173-209.

- Giraldo, Fernando y López, José Daniel (2006). «El comportamiento electoral y de partidos en los comicios para Cámara de Representantes de 2002 y 2006: un estudio comparado desde la Reforma Política». *Colombia Internacional*, No.64 Bogotá.
- Gómez Albarello, Juan y Rodríguez Raga, Juan (2007) «Competencia electoral en grandes circunscripciones. El caso del Senado colombiano». En Hoyos Gómez, Diana (ed.), *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del escenario partidista en Colombia*. Bogotá, Universidad del Rosario.
- Gutiérrez Sanín, Francisco; Acevedo, Tatiana y Viatela, Juan Manuel (2008). «¿Olivos y Aceitunos? Los partidos políticos colombianos y sus bases sociales en la primera mitad del siglo 20», *Análisis Político*, 62(1) pp. 3-24
- Gutiérrez Sanín, Francisco (2001). «Historias de democratización anómala: El Partido Liberal en el sistema político colombiano desde el Frente Nacional hasta hoy», en Gutiérrez Sanín, Francisco (ed.), *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, pp. 25-78. Bogotá, Norma.
- Gutiérrez Sanín, Francisco (2002). «Fragmentación electoral y política tradicional en Colombia: piezas para un rompecabezas en muchas dimensiones». *Perfiles latinoamericanos*, 20, Junio.
- Gutiérrez Sanín, Francisco (2006). «Estrenando sistema de partidos». *Análisis Político*, 19(57), Bogotá
- Hartlyn, J. (1993). *La Política del Régimen de Coalición. La Experiencia del Frente Nacional de Colombia*. Bogotá, Tercer Mundo, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes.
- Hartlyn, Jonathan. (1998). «El Presidencialismo y la Política Colombiana», en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (Eds.), *La Crisis del Presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial Vol. 2.
- Ingall, Rachael E., and Crisp, Brian F. (2001). «Determinants of Home Style: The Many Incentives for Going Home in Colombia» *Legislative Studies Quarterly*, 26(3), pp. 487-511.
- Medellín, Pedro (2006). *El presidente sitiado*, Bogotá, Planeta.
- Milanese, Juan Pablo (2011). Participación, éxito y prioridad. Un análisis macro de los equilibrios en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en Colombia, 2002-2006. *Revista CS*, No. 8, pp. 111-145. DOI: <http://dx.doi.org/10.18046/recs.i8.1131>

- Milaneze, Juan Pablo (2012). Dinámicas cambiantes de la relación interinstitucional entre el poder ejecutivo y el legislativo en Colombia (2002/2006). *Desafíos*, 24(1), pp. 231-271
- Mustapic, Ana María (2000). «Oficialistas y diputados»: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina, *Desarrollo Económico*, 39(156), pp. 571-595.
- Nielson, Daniel L., and Shugart, Matthew S. (1999). «Constitutional Change in Colombia: Policy Adjustment through Institutional Change». *Comparative Political Studies* 32, May, pp. 313-341.
- Pachón, Mónica y Shugart, Matthew S. (2010). Electoral Reform and the Mirror Image of Inter-Party and Intra-Party Competition. The Adoption of Party Lists in Colombia. *Electoral Studies* 29(4), pp. 648-660.
- Pachón, Mónica (2003). «Explaining the Performance of the Colombian Congress: Electoral and Legislature Rules, and Interactions with the Executive». Presentado en la *Conferencia de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*, Dallas, Marzo 27-29.
- Pachón, Mónica (2004). «Congreso y partidos políticos en Colombia: una mirada a las instituciones». En Cepeda, Fernando (Ed.), *Fortalezas de Colombia*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pasquino, Gianfranco e Pelizzo, Riccardo (2006). *Parlamenti democratici*. Bologna: Il Mulino.
- Pizarro, Eduardo (2002). «La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales». En Francisco Gutiérrez (ed.), *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*. Bogotá, Norma.
- Rodríguez Raga, Juan Carlos y Botero, Felipe. (2006). «Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia». *Revista de Ciencia Política*, 26(1), pp. 138-151.
- Sartori. G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge, University Press.
- Shugart Matthew e Carey, John (1995). *Presidenti de assemblee: disegno costituzionale e dinamiche elettorali*. Bologna : Il mulino.
- Shugart, Matthew Soberg and Mainwaring, Scott (1997). «Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate». In Mainwaring, Scott and Shugart, Matthew Soberg (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Shugart, Matthew; Moreno, Erika and Fajardo, Luis (2007). «Deepening Democracy through Renovating Political Practices: The Struggle for Electoral Reform in Colombia». In Welna, Christopher and Gallon, Gustavo, (Eds.), *Peace, Democracy, and Human Rights in Colombia*. Notre Dame: Notre Dame University Press.

Vargas, Alejo (2002). «Paz y nación en la perspectiva histórica colombiana», *Convergencia*, no 30, pp. 209-239

**Conflicto
armado interno
en perspectiva
histórica**



05

El conflicto colombiano en una larga perspectiva histórica

Malcolm Deas

Universidad de Oxford | malcolm.deas@lac.ox.ac.uk

Es común que los que escriben acerca de conflictos persistentes argumenten que son complicados. Y decir esto comúnmente atrae a los críticos que favorecen una explicación más que otra, o una sola explicación entre las muchas. Con frecuencia, las críticas alegan que el escritor está tratando de excusar o minimizar un elemento, obedeciendo a su sesgo político. No obstante, es necesario insistir en que el conflicto colombiano –o los conflictos colombianos– de las últimas cinco décadas, que este ensayo intenta examinar dentro de la extensa historia de la república, sin duda, es complicado. Las cadenas de causalidad histórica como siempre están presentes, pero no son sencillas.¹ Están allá, conectando una era con otra, aun si las dos etapas a primera vista tienen muy poco en común. Su secuencia, indudablemente, puede ayudar a entender el conflicto, y un análisis histórico paciente ayuda a llegar a conclusiones sobre la relativa importancia de los elementos presentes, además de determinar cuáles han sido los elementos nuevos, sin precedentes, en años recientes.

Para entender las complejidades del conflicto colombiano es necesario empezar con seguir los hilos de las causas, lo que puede ser visto como un pasado remoto.

Empecemos con el argumento más frecuente: se mira a Colombia como un país que, desde su independencia, ha tenido un pasado particularmente violento, de guerras civiles incesantes en el siglo 19 y, después, de una constante y violenta lucha política. Uno de los negociadores de las FARC en La Habana reiteró esta observación.

Sin embargo, el número preciso de guerras en el siglo 19 no es tan obviamente pertinente. No está claro si Colombia sufrió más guerras en comparación con las

1. Un buen modelo para un análisis del conflicto colombiano es una obra sobre otro conflicto objeto de numerosos estudios, muy complejo, con profundas raíces históricas, el libro indispensable del finado John Whyte (1990). El autor clasifica las explicaciones según su naturaleza –históricas, geográficas, religiosas, sociológicas, marxistas, etcétera– y demuestra lo que cada una puede contribuir a un análisis completo, y cómo cada una deja de ser completamente satisfactoria. Whyte dudó de la posibilidad de llegar a una explicación satisfactoria. Sin duda, es imposible que un solo historiador en un corto ensayo, tocando temas muy controvertidos, vaya a satisfacer a todo el mundo. Los que no están de acuerdo con las especulaciones de este autor pueden encontrar muchos otros puntos de vista en las obras que va citando. John Whyte también tuvo cuidado de no exagerar el rol de los estudios académicos y de los «expertos» en temas de resolución de conflictos y en la construcción de la paz: la paz en el Norte de Irlanda, en otras fechas de su historia, había sido hecha sin su asistencia. Para precedentes de paz en el pasado colombiano ver Medófilo Medina y Efraín Sánchez (2003).

otras repúblicas hispanoamericanas, la mayoría de las cuales no han padecido, en este siglo o en el siglo 20, niveles altos de violencia política. Generalmente, las guerras civiles colombianas fueron cortas y de reducida escala, aunque la última guerra civil formal, la Guerra de los Mil Días (1899-1902), fue la más larga y la más letal. La intensidad de la violencia de ese entonces fue menor que la alcanzada en el periodo propiamente conocido como *La Violencia* (1946-1960) y en las últimas tres décadas.²

Las guerras civiles en Colombia tuvieron otras características que las separan de la violencia política del siglo 20. Por lo general, la estructura social no cambió ni fue amenazada. Es posible encontrar episodios en donde son visibles rasgos de alguna guerra entre clases –por ejemplo, en el Valle del Cauca a mediados del siglo–, pero esencialmente se argumenta que fueron luchas por el poder; un enfoque más apropiado que resiste ese tipo de análisis. El liderazgo quedaba particularmente en manos de políticos reconocidos, la mayoría de clase alta, de los partidos Liberal y Conservador.

Hubo guerrillas dentro de todas estas guerras, pero no fueron guerras de guerrillas. Los ejércitos se movieron con sus estrategias, se confrontaron en batallas, algunas de las cuales fueron decisivas. Aunque casi llegó a serlo al fin de la Guerra de los Mil Días, la modalidad de guerrilla no fue la predominante (Jaramillo, 1991; Sánchez y Aguilera, 2001). Las guerras tuvieron inicios y finales claros: pronunciamientos, tratados de paz, amnistías. Las atrocidades

2. Las estadísticas del siglo 19 sobre el número de guerras –si uno incluye los conflictos locales– y el número de muertos son precarias, por razones obvias. El número de guerras nacionales, si uno excluye los dolores de parto de la república independiente, puede ser ocho, y para conflictos locales, Gustavo Arboleda (1907) da 50. Para estimativos del número de los muertos ver Fernando Gaitán Daza (1995). La cifra de muertos para la última guerra excede en mucho la suma de todas las otras guerras juntas, y me parece demasiado alto: da 10 000 para el primer año, pero la guerra no empezó sino en octubre. Para décadas recientes, ver las cifras de las autoridades citadas en la nota 19, y la compilación ¡Basta ya! del Grupo de Memoria Histórica. La tesis de Stephen Pinker (2011) del declive de la violencia, puede ser cierta para la humanidad en general, pero el batir de esas alas angelicales no ha sido todavía escuchado en Colombia.

y masacres fueron relativamente anómalas y, al parecer, las guerras no dejaban secuelas largas de violencia informal.³

Aunque existen algunas correlaciones con los altibajos de la economía nacional –las depresiones económicas aumentaron la probabilidad y durabilidad de los conflictos; esto debido a que los gobiernos se debilitaron, haciéndose menos populares y vulnerables, y aumentando el número de los dispuestos a

3. Ofrezco un poco de evidencia contemporánea en apoyo a estas conclusiones (ver Medardo Rivas, 1894). Vale la pena citar en extenso:

«El pueblo jamás se revoluciona: odia la guerra y anhela la paz; pero con el pueblo se hace la revolución: él costea la guerra, y es preciso observarlo durante ella [...].

En la guerra es en donde el pueblo despliega sus grandes virtudes y sus instintos nobles; pues agitado, conmovido todo, la riqueza se le presenta como espléndido botín, y la carnicería es aplaudida por todos los partidos a su turno. Y sin embargo, el pueblo que no está armado, permanece quieto delante de las propiedades que podía devorar, se hace el custodio de las riquezas de los hombres pacíficos, jamás se lanza al desorden y a la devastación, y nunca pide sangre, ni en agitados tumultos asesina y viola.

El soldado recibe apenas una escasa ración, se deja admirar por su moralidad, y nunca mata a los rendidos, ni fuera del campo de batalla.

Es preciso saber que si algún crimen horrible se comete en medio de la revolución, nunca es por los hombres del pueblo; y debe admirarse que en medio de la rabia de los partidos, que mutuamente se imputan espantosos delitos y piden sangrientas represalias; cuando los hechos del Norte se pintan en el Sur como actos de bandalaje y de barbarie, es de admirar, decimos, que oyendo siempre el pueblo hablar de crímenes, jamás los haya cometido, ni en odio de los enemigos, ni cediendo a instintos malévolos, ni para gozar alguna vez de los bienes que dan el poder, la fuerza o la riqueza.

No registran nuestros anales revolucionarios nada que se parezca a un San Bartolomé, ni a las Vísperas Sicilianas, ni a los asesinatos de Septiembre de la Revolución Francesa; pero ni aun esos delitos cometidos por el pueblo en horas fatales de embriaguez, en que el incendio cunde, la devastación se siente y el horror principia sin que nadie sepa por qué, ni se sienta responsable; hasta que desbordado y confundido, el pueblo se deja arrastrar, para arrepentirse después, al despertar.

Jamás la fuerza armada ha entrado a una ciudad a saco y fuego, ni los soldados, después de la victoria, se han entregado a la violencia y al libertinaje [...].

¿Son estas grandes virtudes?

La revolución pasa, dejando los campos cubiertos de cadáveres de hijos del pueblo: hay un partido vencedor y otro vencido; se licencia el ejército en cualquier parte; y el soldado que ayer era un león en la pelea, hoy atraviesa cien leguas para ir en busca de la cabaña de sus padres, extendiendo la mano a los mismos vencidos para pedirles una limosna y continuar su camino».

Una versión algo romántica, pero de un observador agudo, y que iba a ser leída por una audiencia crítica: por eso no debe ser rechazada en su totalidad por los sabios de la generación actual. Ver también las observaciones de David Bushnell (2007).

participar en una rebelión— las guerras no se pelearon por causas económicas. Hasta cierto grado se respetaron los derechos de propiedad; particularmente, los de propiedad raíz.⁴

Las guerras tuvieron muy poco interés para el resto del mundo, aparte de preocupaciones esporádicas en los vecinos inmediatos del país.⁵ De igual manera, no sufrieron la influencia de eventos fuera de Colombia ni de intervenciones externas. La única excepción es el caso de Panamá, cuyo destino fue resuelto con la asistencia de los Estados Unidos el 3 de noviembre de 1903.

Finalmente, la última guerra fue seguida por cuarenta años de paz, no totalmente sin interrupciones, pero perturbada solo por episodios que son insignificantes cuando uno los compara con lo que había pasado antes y lo que iba a pasar después. Parecía que algo había roto la cadena.

Sin embargo, algunos de los aspectos de este pasado sí forman parte de una explicación de la violencia del siglo 20 como también de la violencia de las últimas décadas.

Uno de esos aspectos es la naturaleza de las guerras civiles colombianas. No su número, su naturaleza. Hasta su fin, las peleas entre liberales y conservadores dejaron un legado de lealtades intensas de partido en todos los estratos sociales y por todo el país. No me parece que este fuera el caso, no al mismo grado, en otras partes de Hispanoamérica. Rivalidades entre liberales y conservadores fueron muy comunes en la región después de la Independencia, pero en ninguna otra parte fueron tan constantes o tan claramente persistentes. Por ejemplo, en México, la intervención francesa y el breve imperio de Maximiliano fueron fatales para los autoproclamados conservadores; en Venezuela, ellos desaparecieron bajo el régimen de los hermanos Monagas y la siguiente Guerra Federal. Colombia, desde los primeros tiempos, fue una república donde no hubo barreras étnicas en la participación política: por lo menos, uno de los observadores extranjeros concluyó que la política estaba en manos de «los mestizos», la mayoría de la población, y se sorprendió por la frecuencia de conversaciones políticas entre el pueblo raso. Muchos terratenientes no tuvieron ni la habilidad

4. Para las correlaciones con las depresiones en la economía, ver Malcolm Deas (2006). Para la inseguridad en general en el siglo 19, ver Malcolm Deas (2011).

5. La última guerra civil trajo complicaciones con Venezuela, y los gobiernos de ambos países apoyaron a los rebeldes del otro lado, ver Nemesio Parada (1968).

ni la motivación para controlar la política local.⁶ Tampoco fueron excluidas las comunidades indígenas ni los negros: su participación se nota en muchos de los relatos contemporáneos. Estos anchos y profundos compromisos fueron articulados por los dos partidos o corrientes «tradicionales». Escaseaban las buenas u honorables razones para cambiar de bando.

Sin duda, los cuarenta años de paz entre los dos partidos después de la Guerra de los Mil Días tienen más de una sola explicación. La pérdida de Panamá, que vino al fin de la guerra, fue traumática y humillante, y los estragos de la misma fueron palpables.⁷ Se pensaba que las armas modernas y los recursos superiores de los gobiernos iban a reducir drásticamente las opciones de éxito de cualquier rebelión.⁸ La administración del presidente Rafael Reyes introdujo varias garantías para la minoría, un sistema de «voto incompleto», que iba a otorgar a los liberales alrededor de una tercera parte de la representación, y una tajada de la burocracia. Un crítico de la constitución centralista de 1886 (que aunque había prometido una era de «paz científica», sufrió los embates de las guerras de 1895 y de 1899-1902) habría cuestionado, con razón, su diagnóstico atribuyendo los conflictos a la excesiva descentralización característica de la carta federalista de 1863. Las guerras fueron frutos de gobiernos excluyentes y arbitrarios, que florecieron bajo ambos arreglos, centralistas o federalistas. Solo el reconocimiento de los derechos de las minorías iba a garantizar la paz (Gutiérrez, 1974).

Otros rasgos visibles en el siglo 19 persistieron y han persistido hasta hoy. Uno es la geopolítica básica del país. Bogotá, su ciudad capital, ha ocupado una fuerte posición defensiva. Si uno excluye la remoción del breve e ilegítimo gobierno militar del general Melo en 1854, un episodio nada típico, la ciudad ha sido tomada por un ejército insurgente una sola vez; cuando en 1860 el muy energético, ambicioso y militarmente capaz Tomás Cipriano de Mosquera tumbó al letárgico y militarmente inepto civil Mariano Ospina Rodríguez. Para

6. Refiero al oficial de la marina sueca, Carl August Gosselman (1981), quien viajó por toda América del sur, y cuyas observaciones tienen un raro valor comparativo. Ver también Magnus Mörner (1962). Sobre el poder limitado de los terratenientes, el testimonio de 1880 de Rufino Gutiérrez, ver Malcom Deas (2006).

7. La mejor descripción del estado de la devastación de la guerra es Baldomero Sanín Cano (1909).

8. Un libro contemporáneo muy difundido que contiene este argumento y vislumbra el fin de la era de las guerras civiles en la región es Francisco García Calderón (1908).

los rebeldes en las distintas provincias siempre fue difícil combinar sus fuerzas, y la capital tuvo la ventaja de estar situada en medio de la población más grande y más fácil de reclutar, el campesinado de las tierras altas de Cundinamarca y Boyacá. Lo que pasaba en tierras distantes no iba a determinar el resultado final de una guerra. Un dicho de la época fue: «batalla ganada o perdida más allá del Chicamocha no es decisiva».

Algunos han visto este patrón aun en los tiempos anteriores a la Conquista, cuando los relativamente pacíficos y asentados chibchas habitaban la alta sabana y por su control de los desfiladeros mantenían a raya a los guerreros pijaos y otra gente amenazante de las tierras calientes.⁹ Tal vez el argumento alarga un poco la *longue durée*, pero todavía me parece pertinente. La sede del gobierno nacional ha sentido poco los efectos de conflictos remotos y, en consecuencia, ha prestado poco cuidado en resolverlos.

Conspicuas también en la era de las guerras civiles fueron la debilidad histórica y la falta de capacidad del estado colombiano. Fue un estado pobre. La forma y el tamaño de la economía hizo muy difícil para sus gobiernos conseguir recursos. La población era exigua, dispersa y abrumadoramente rural. Gran parte de esa población vivía en el nivel de subsistencia. El sector externo de la economía, el sector más fácil de gravar, era en proporción a la población uno de los más pequeños de América Latina (Deas, 1982). El resultado inevitable fue una administración famélica y un ejército pequeño. Ningún gobierno con sentido común iba a mantener en armas a numerosos soldados a quienes no tenía la capacidad de pagar. La opción práctica fue la de retener un pie de fuerza mínimo, suficiente para guardar los pequeños arsenales y abarcar otras pocas funciones en tiempos de paz. Además, que fuera capaz, cuando se necesitara en tiempos de guerra, de expandir sus filas por vía del reclutamiento forzoso. Al fin de cada guerra, las filas fueron reducidas con toda la rapidez posible. El pie de fuerza en tiempos de paz fue muy escaso, y en la década de 1850, el número de la tropa descendió a 500. Hacia finales de siglo se aumentó, pero el costo de sus 6000 soldados fue fuente de crítica, vistos como una carga intolerable para el presupuesto nacional.

Ahora Colombia tiene el ejército más grande y experimentado de América Latina, pero esta larga tradición civilista, antimilitar, mantiene su relevancia para

9. Debo esta observación al ecólogo Julio Carrisoza.

entender el curso de su historia en el siglo 20 y en las décadas recientes. Como institución, el Ejército era demasiado reducido y excesivamente subordinado como para jugar un rol político autónomo: un gobierno militar no figuraba entre las posibilidades, en la práctica era inconcebible. Colombia no produjo ninguna casta militar: los que mandaron en las guerras civiles solo en unos pocos casos fueron soldados con una formación profesional. Los pocos que escogieron la milicia como profesión no eran de clase alta ni lograron entrar en los estratos altos de la sociedad. El ejército siguió siendo una carrera poco atractiva para colombianos privilegiados. Aunque después logró un grado de profesionalización con la ayuda de la misión militar chilena contratada por el presidente Reyes, en la primera década del siglo 20, tuvo poco peso en la política nacional y recibió una magra parte del presupuesto.¹⁰

El significado de esta historia antigua persiste. En el siglo 20 ir a la guerra civil formal dejó de ser un recurso aceptable. Aunque hubo ocasiones en donde algunos liberales lo favorecieron, ocasionando que el fantasma perdurara hasta los cuarenta. Entre los líderes del partido en la primera mitad del siglo se encontraban muchos veteranos. Aun así, la opinión predominante del partido se mantuvo pacifista, como se puede observar en los debates de la convención del partido que se reunió en Ibagué en 1922.¹¹

Sin embargo, persistieron las lealtades sectarias, legado del siglo 19. Los que cuestionan la profundidad de la paz de cuatro décadas que siguió a los tratados de 1902 señalan las tensiones y la violencia esporádica que acompañaron las elecciones de 1930. En este año, el liberal Enrique Olaya Herrera, candidato

10. Para una descripción de la Guardia Colombiana, el ejército nacional de los 1880 antes de la caída de los liberales, ver los despachos de J. A. Soffia (1976); para el ejército y la misión chilena contratada por Reyes, la serie de artículos de Tomás Rueda Vargas (1944), escritor y hacendado de clase alta, admitió que su interés en el ejército fue un «hobby» un poco excéntrico, opinión aparentemente compartida por sus editores, que no han incluido sus muy valiosas observaciones sobre el ejército en sus Obras Completas. Ver también Adolfo León Atehortúa Cruz (2009).

11. Cuando empezó la violencia en 1946, algunos liberales creyeron que su partido había creado un Estado Mayor formal en los Llanos Orientales, y algunos grupos guerrilleros buscaron a veteranos de los Mil Días para recibir de ellos entrenamiento militar, ver Eduardo Franco Isaza (1955) y Alfredo Molano (1985). Para la Convención de Ibagué, Felipe Santiago Paz y Armando Solano (1922). Muchos de los veteranos presentes en la Convención ahora expresaron sus convicciones pacifistas, entre ellos el jefe del partido, el general Benjamín Herrera.

de una «Concentración Nacional», ganó la presidencia con un voto minoritario frente a un partido conservador dividido. Olaya insistió en presentar su candidatura bajo tal lema para evitar el cierre de filas instintivo de los conservadores frente a un candidato liberal y para amortiguar la inevitable reacción sectaria. Aun con dicha precaución, el proceso no fue enteramente pacífico y hubo conflictos violentos entre liberales y conservadores no solo en Boyacá, Santander y Norte de Santander, departamentos con reputación de ser propensos a este tipo de lucha, sino también en otras partes del país.¹²

En 1930 rigió la Constitución centralista de 1886, bajo la cual el presidente nombró a los gobernadores de los departamentos y estos nombraron a los alcaldes. Sin duda, Olaya trató de manejar la transición del poder de un partido al otro con tacto y prudencia, pero en gran parte no pudo apaciguar las pasiones y ambiciones lugareñas. La violencia no fue un producto de provocación oligárquica —existió en esta coyuntura algo así como una oligarquía funcional al nivel nacional de la política colombiana que buscó evitar la violencia; un hecho que me parece dudoso—. Las fuentes de la violencia fueron provincianas, locales, aún populares.¹³

Pocos años separaron a 1930 de la última guerra, solo 28, mucho menos tiempo que lo que nos aleja del acuerdo del Frente Nacional, logrado en 1957 para poner fin a las enemistades sectarias. Aunque no tuvo ningún rol conspicuo, Olaya Herrera fue veterano de esa última guerra. No debe sorprender que esas enemistades continuaron a flor de piel cuando él asumió la presidencia.

Los episodios de violencia partidista de ese entonces fueron escasos y mucho menos letales que los que iban a seguir al cambio de gobierno de 1946, pero

12. Para detalles, ver Javier Guerrero (1991), Blas N. Muñoz (1937), Alejandro Galvis Galvis (1975). Boyacá y los santanderes fueron departamentos donde según las apariencias fue posible inclinar por la fuerza el balance de un lado al otro. También puede ser relevante que los santanderes fueron la escena de pelea intensa en la Guerra de los Mil Días.

13. Quiero enfatizar esta observación porque la política colombiana es tan frecuentemente, dentro y fuera del país, y dentro y fuera de la academia, caracterizada como «oligárquica», y este término retórico suele ser aceptado por muchos como en la fría ciencia política. Es el caso que Colombia nunca ha tenido ni una revolución social ni un gobierno populista, y ciertas familias han mantenido una prominencia política por varias generaciones —un fenómeno, sea dicho, común en muchas democracias—. No obstante, la competencia política ha sido siempre intensa, y ha habido una visible «circulación de élites». La política colombiana ofrece una carrera abierta a los talentos.

aun así fueron significativos. Estos formaron parte de un argumento común entre los conservadores, quienes vieron sus decisiones, después de su victoria sobre los liberales divididos, como venganza justificada. También mostraron la debilidad sempiterna del Gobierno nacional frente a la violencia en provincia. El Ejército dejó de ser un instrumento francamente partidista, como había sido en el siglo anterior. Aunque la mayoría de sus oficiales seguían siendo de familias conservadoras, esta era la institución menos partidista del país. Su relativa neutralidad política se derivaba del hecho de que, a diferencia de la policía, no recibía sus órdenes directamente de los políticos locales —los cuerpos de policía fueron por lo general locales y eran fácilmente manipulados—. En parte debido al cuidado del presidente saliente Miguel Abadía Méndez, el Ejército había mantenido su distancia en las elecciones de 1930: los mejores oficiales rechazaron su empleo en asuntos electorales, y pronto el Ejército iba a renunciar a su derecho de votar. Su mayor problema fue que era demasiado pequeño y mal dotado para guardar eficazmente la paz en tiempos de alta exaltación.¹⁴

Después de 1930 el esquema de representación de minorías establecido por Reyes, el «voto incompleto», que garantizaba a los liberales su tajada menor de panes y pescados, fue abandonado en favor de la que fue vista como una forma más sofisticada y justa de representación proporcional.¹⁵

El nuevo sistema falló. Aunque con una mirada retrospectiva es posible ver que el cambio social, en particular la urbanización y el crecimiento de la clase obrera urbana, iba a favorecer a los liberales —y eso es menos obvio que lo que se deduce de las teorías simplistas de «la modernidad»—, no era claro en los años treinta y cuarenta cuál de los dos partidos tenía la mayoría. Los conservadores naturalmente pensaron que los votantes estaban del lado de ellos, basándose en las cifras de las elecciones de 1930, cuando los votos sumados de sus dos candidatos fácilmente excedieron los votos por Olaya Herrera. La memoria de las consecuencias fatales de la competencia política intensa se había desvanecido desde 1902.

14. Ver Blas N. Muñoz (1937) y Ricardo Bayona Posada (1984), para las experiencias de un joven oficial mandado a preservar la paz en Santander después de las elecciones de 1930. Para la historia del rol electoral del ejército, ver Patricia Pinzón de Lewin (1994).

15. Para los detalles, ver James A. Robinson y Sebastián L. Mazzuca (2009).

Implementar la nueva legislación electoral fue difícil para un Gobierno de capacidades administrativas débiles, escuetas. En las elecciones siguientes los liberales intentaron cambiar su victoria minoritaria de 1930 por un gobierno de mayoría. Los conservadores denunciaron presiones indebidas y fraudes liberales, no sin justificación: hubo fraude liberal de gran escala en la elección de 1934. Los propios conservadores obtuvieron un conocimiento íntimo de los métodos empleados. Un elemento esencial del nuevo sistema fue la cédula, una tarjeta nacional de identidad, con fotografía, para cada ciudadano. No fue una tarea simple ni barata *cedular* a la dispersa población campesina, y los conservadores pusieron en duda todo el proceso: «un millón ochocientos mil cédulas falsas» fue el reclamo curiosamente preciso del jefe conservador Laureano Gómez, sin duda exagerado, pero no sin alguna plausibilidad.

Entre 1930 y 1946 ocurrieron cambios que ayudan a explicar la violencia más intensa que siguió a la pérdida de poder que sufrieron los liberales, divididos en ese último año, y a la llegada a la presidencia de Mariano Ospina Pérez, con voto minoritario, al revés de la experiencia de 1930.

Primero, se presentó el fracaso del nuevo sistema de representación de minorías, con la abstención conservadora frente al intento del presidente Alfonso López Pumarejo de instalar un esquema de un Gobierno-oposición, en el cual los modernizadores liberales enfrentarían una oposición «leal» de sus antagonistas conservadores. La oposición estuvo muy lejos de ser leal y, bajo el liderazgo de Laureano Gómez, iba a los extremos para desprestigiar y fastidiar al gobierno. En muchas de sus campañas los conservadores, como ocurrió en el siglo 19, gozaban del apoyo de la Iglesia.

Segundo, vino la movilización sin precedentes de la izquierda del Partido Liberal bajo el liderazgo de Jorge Eliécer Gaitán, cuya influencia sobre las masas no tuvo precedentes y no ha sido igualada desde entonces. Dividió el voto liberal en 1946 y así puso fin a una década y media de gobierno liberal, pero enseguida capturó la jefatura del partido y fue su líder indiscutible hasta su asesinato el 9 de abril de 1948.

La temperatura política subió a niveles muy altos: Gaitán y Gómez fueron ambos oradores formidables, y ambos demagogos, que ahora podían alcanzar a sus seguidores directamente por la radio, sin la intermediación de los políticos locales. Desde sus primeros pasos en la política, Gaitán había tenido un excepcional atractivo para los sectores populares de ambos partidos, pero las

circunstancias de la coyuntura y las realidades básicas de las lealtades políticas colombianas determinaron su decisión de culminar su carrera como jefe liberal. El mayor séquito popular de Gaitán no debe llevarlo a uno a subestimar la implacable capacidad de Gómez como político de oposición y su dominio de las filas conservadoras, particularmente en las partes rurales de un país todavía muy agrario.

La lucha sectaria, presente incluso antes de las elecciones de 1946 y extendiéndose algunos años, llegó a nuevas alturas con la muerte de Gaitán. Esta culminó bajo la breve presidencia de Gómez (1950-1953) y descendió algo bajo el gobierno militar del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957). La rivalidad fue adormecida por el acuerdo de compartir el poder entre los dos partidos, el Frente Nacional de 1957. La cifra convencional de los muertos en este periodo de «la Violencia Clásica», consagrada por su continua repetición, es de 200.000.¹⁶

Esta violencia fue predominantemente sectaria y su escenografía fueron los pueblos pequeños y el campo. En ese trasfondo emergieron las guerrillas liberales –tal vez 10.000; no hay ningún estimativo acertado– en los Llanos Orientales, el Tolima, Huila, Boyacá, los santanderes, Antioquia, Caldas, junto con sus líderes, y emergieron también las contraguerrillas conservadoras.¹⁷ Ningún

16. Una muy breve selección de una bibliografía muy extensa: James D. Henderson (2003), W. John Green (2003), Herbert Braun (1985), Paul Oquist (1980), Carlos Miguel Ortiz (1985), Adolfo León Atehortúa Cruz (1995), Mary Roldán (2002), Gonzalo Sánchez y Dolly Meertens (1983). Existen muchos otros estudios valiosos aparte de los mencionados aquí, pero vale la pena mencionar que la mayor parte de la literatura colombiana sobre la Violencia ha sido escrita por liberales o por escritores simpatizantes con la izquierda. Los conservadores han escrito mucho menos, entre otras razones, porque desde 1946 a 1953 estuvieron en el poder. Para muestras de evidencia contemporánea de la división sectaria y de la violencia en los cuarenta y cincuenta, ver Eduardo Caballero Calderón (1963), quien describe en detalle memorable las fronteras físicas entre los dos partidos en esa ciudad, y José I. González E. (1988) para el conflicto en Antioquia.

17. Las contraguerrillas conservadoras y la policía irregular reclutada después del 9 de abril, los chulavitas (el nombre derivado de una vereda de Boavita, municipio conservador de Boyacá), en cierto grado prefiguran a los paramilitares de las décadas recientes, por ejemplo en su práctica de llegar a un distrito liberal «lista en mano», con los nombres de quienes iban a matar (el 9 de abril, la policía de Bogotá, de filiación y de simpatías mayoritariamente liberales, se disolvió en el motín que sucedió después del asesinato de Gaitán; los cuerpos que quedaban fueron purgados).

jefe del Partido Liberal se fue al campo ni se puso a la cabeza de las guerrillas. Los jefes tuvieron relaciones ambiguas con estas luchas. Con algunas excepciones –Eduardo Franco Isaza fue una–, los jefes guerrilleros fueron personas de escasa educación.¹⁸ A excepción del *Bogotazo*, el gran motín en la ciudad capital que siguió a la muerte de Gaitán, las ciudades grandes sufrieron poca violencia, al igual que ciertas regiones del país, en particular los departamentos de la costa Atlántica.

Los extranjeros y los académicos han hallado el argumento sobre la naturaleza sectaria del conflicto difícil de creer, por lo que han buscado causas subyacentes más a su gusto, atribuyendo los conflictos a factores como, por ejemplo, la lucha por la tierra. También han tratado de enmarcar un paradigma dentro de una lucha de clases más generalizada. Sin duda, tales elementos estaban presentes y son importantes para entender la próxima etapa de esta historia, pero no fueron predominantes. Una indicación de esto es el hecho de que la mayoría de las guerrillas aceptaron las amnistías ofrecidas primero por Rojas Pinilla y luego por el incipiente Frente Nacional, en 1957 y después. Deposieron las armas porque el gobierno había cambiado, en la primera ocasión con la caída y exilio de Gómez, y, en la segunda, porque había terminado formalmente la lucha entre liberales y conservadores.

Una consecuencia de la esencia sectaria del conflicto fue la naturaleza del acuerdo del Frente Nacional, cuyo aspecto excluyente ha sido señalado como una de las causas de la persistencia del conflicto violento. Fue una repartición mitad-mitad del poder, de los puestos y las prebendas, entre liberales y conservadores. Es difícil imaginar que cualquier otra alternativa hubiera sido posible. Hubo discusiones sobre si dar o no representación a otros partidos minoritarios, pero la conclusión fue que no era posible. El Partido Comunista, proscrito bajo Rojas Pinilla, era poco numeroso y poco agresivo, pero fue visto por los conservadores, aparte de otras consideraciones, como aliado perpetuo de los liberales. Incluirlo hubiera alterado el balance en su favor, un resultado inaceptable.

18. No fueron analfabetos, pero tampoco fueron «doctores», en la común designación colombiana para los que han tenido una dosis de educación superior, ni «bachilleres», los que han terminado la secundaria. Algunos fueron autodidactos formidables: para un ejemplo sobre la autoeducación de Juan de la Cruz Varela, ver Rocío Londoño Botero (2011).

Los críticos han argumentado que el Frente Nacional nunca confrontó la realidad de lo que pasó en los años de la Violencia y que su omisión de la tarea de repartir culpas y registrar memorias ha sido otra causa de la persistencia de la violencia. Otra vez, tenemos que preguntarnos si tal crítica es realista. En la Colombia de 1957, la noción de constituir una comisión de la verdad no estuvo enteramente ausente y un esfuerzo produjo la obra pionera y medio-oficial de Monseñor Germán Guzmán, Eduardo Umaña Luna y Orlando Fals Borda (1962-1964), *La Violencia en Colombia*. Su publicación suscitó tal polémica que por un buen rato se inhibió más la investigación. La justicia transicional y el cultivo terapéutico de la memoria fueron conceptos desconocidos en ese entonces, no solo en Colombia, sino también en el resto del mundo.¹⁹ Dentro del país hubo un ancho consenso para terminar el conflicto físico, ratificado por el voto en el referendo sobre el acuerdo del Frente Nacional; no hubo ningún consenso a favor de montar una investigación sobre responsabilidades, ni mucho menos sobre quienes podrían ser los investigadores. Hubo un temor de que tal intento pudiera ser causa de más violencia. Aun así queda la pregunta ¿por qué el Frente nacional no logró pacificar al país?

Unas observaciones generales: el asesinato de Gaitán y los estragos de la Violencia dejaron un legado de amargura y frustración, un rechazo al *statu quo* en mucha gente, que inevitablemente buscó su expresión.

Para algunos, esa iba a ser la política de oposición, todavía posible bajo el Frente, en las distintas facciones de los partidos tradicionales, en los partidos abiertamente disidentes y en los sindicatos, más poderosos en esos años de lo que son ahora. La apariencia del Frente fue excluyente; fácilmente y con frecuencia fue retratado como un acuerdo entre oligarcas para monopolizar el poder, pero la realidad era distinta.²⁰ La disidencia principal liberal, el Movimiento

19. Para el contexto histórico, ver Jon Elster (2004).

20. Cuando se trata de ponderar la naturaleza exclusiva del Frente como causa de la persistencia del conflicto violento, es necesario recordar que el acuerdo tuvo una duración fija, cuatro presidencias de cuatro años, y que sus arreglos terminaron en los setenta. Del mismo modo, la Constitución de 1886, otro posible culpable, fue remplazada por una nueva carta en 1991, producto de una Asamblea Constituyente con la participación prominente de los reinsertados de la guerrilla M-19. Entonces, el Frente Nacional desapareció hace casi medio siglo y la Constitución de 1886 hace casi veinticinco años; sin embargo, los ochenta y los noventa han sido, de las décadas recientes, las dos más violentas.

Revolucionario Liberal (MRL), participó en las elecciones y abrió el camino a la presidencia de su líder Alfonso López Michelsen. El populista ANAPO, el partido de Rojas Pinilla, también tuvo sus candidatos, debidamente inscritos como ANAPO liberal o ANAPO conservadora. Posiblemente perdió por fraude la elección presidencial de 1970 –una frustración que más tarde condujo a la creación de la guerrilla M-19; el 19 por ser la fecha de esas elecciones: abril 19 de 1970–.²¹

Para algunos, el resultado provocaría el descenso hacia el bandolerismo: Chispas, Sangre Negra, Desquite, Efraín González, bandidos producto de la Violencia tuvieron sus últimas figuraciones en los primeros años de la década de los sesenta. Para otros, su elección fue la guerrilla revolucionaria: las FARC o el ELN.

Aquí se abre la cuestión de los orígenes de la guerrilla. Mucho se ha escrito sobre esa etapa de su historia. Aunque demasiada gente piensa que explicar sus orígenes es igual a explicar su persistencia, el mero hecho de la obsesión con esos orígenes tiene su interés. El liderazgo de las FARC y sus voceros han sido particularmente insistentes sobre los detalles de su historia, hasta que uno queda tentado de caracterizar al movimiento como una guerrilla *histórica*, sin buscar otro adjetivo. Continuamente promulgan su versión de sus orígenes y progresos; una versión que pocos se toman el trabajo de cuestionar.²² A veces el lector concluye que la justificación esencial de su existencia es esta historia de supervivencia y expansión, como si nada más fuera necesario, y uno concluye que la lucha va a continuar hasta cuando esta historia reciba, de una manera u otra, un reconocimiento oficial. Puede ser que ese sea el caso, aunque no es fácil definir el tipo de reconocimiento posible.

21. Los resultados oficiales dieron a Misael Pastrana Borrero, el candidato oficial del Partido Conservador, 1.625.025 votos, seguido por Gustavo Rojas Pinilla, ANAPO, 1.561.468, Belisario Betancur, conservador disidente, 471.350, y Evaristo Sourdis, conservador disidente, 336.386. Bajo las reglas del Frente Nacional, la presidencia entonces correspondía a un conservador, y los liberales no se entusiasmaron con esa perspectiva.

22. La famosa versión de Marulanda de la toma de la «república independiente» o «autodefensa campesina» de Marquetalia por el Ejército en 1964, en su discurso, leído en su ausencia en la ceremonia inaugural de las negociaciones de paz en el Caguán, fue cuestionada por el general Álvaro Valencia Tovar, pero aceptada por la mayor parte de la prensa «sin beneficio de inventario».

Hay otros aspectos de los orígenes que contribuyen a un entendimiento no solo de su nacimiento, sino también de su persistencia.²³

Un aspecto se relaciona con la tierra, con los conflictos agrarios. Hubo conflictos agrarios de cierta extensión en los años veinte y treinta, particularmente, o por lo menos más visiblemente, en Cundinamarca y Tolima. Algunos fueron resueltos por intervención del gobierno, otros siguieron sin solución, y el Partido Comunista logró tener en esas partes una presencia sólida. Algunas de las guerrillas que aparecieron en los cincuenta aceptaron su orientación. Entre estas autodefensas se encontraba el núcleo que en 1964 iba a autodenominarse FARC y emprendería su larga carrera revolucionaria.²⁴

Sin embargo, no se puede categorizar a las FARC como una insurgencia agraria. En su liderazgo y en sus filas fue, y sigue siendo, mayoritariamente campesina. Es una insurgencia rural: es dentro de la Colombia rural donde ha actuado y crecido. Aun así, no fue en el momento de su nacimiento el movimiento campesino más grande y eficaz. Por el contrario, el mayor movimiento campesino fue el del campesinado de Sumapaz, del Tolima y Cundinamarca, bajo el liderazgo de Juan de la Cruz Varela, que tuvo una agenda regional limitada y no aspiró a hacer una revolución nacional (Londoño Botero, 2011).²⁵ Los conflictos que dieron lugar al surgimiento de las FARC fueron de campesinos en contra de campesinos, entre autodefensas rivales, y de estas mismas contra la Policía y el Ejército; los terratenientes estuvieron poco involucrados. Los terratenientes, particularmente los ganaderos, han estado en primera línea como blancos de extorsión por parte de la guerrilla, pero eso es porque son fuentes vulnerables y próximas de recursos, no porque son latifundistas mono-

23. Para otra exploración ver Daniel Pecaut (2013).

24. Para los orígenes, el texto sagrado del jefe, Manuel Marulanda, *Cuadernos de campaña* (Bogotá, varias ediciones); Eduardo Pizarro Leongómez (1992), Carlos Medina Gallego (2009) y Medófilo Medina (1986).

25. En 1960, Varela fue elegido a la Cámara de Representantes como suplente del jefe del MRL, Alfonso López Michelsen. Los movimientos campesinos en Colombia siempre han oscilado entre adoptar tácticas legalistas o medidas de hecho: en la década de 1970, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, la ANUC, la asociación campesina fundada por el presidente Carlos Lleras Restrepo para apoyar sus planes de reforma agraria, pronto se dividió en una línea blanda y una línea dura en la cuestión de tácticas.

polizando tierras.²⁶ Las FARC siempre han tenido en sus sucesivos programas la demanda para la reforma agraria, pero poco la han enfatizado.²⁷ En el campo, traumatizado después de La Violencia, hubo poca demanda desde abajo para una reforma agraria. El impulso principal vino desde arriba, como parte de las exigencias de la Alianza para el Progreso a principios de los sesenta. Ese impulso había perdido fuerza al final de la década. Entre más se concentraban las FARC en el éxito militar, menos mostraban su interés en los asuntos agrarios. No levantaban casi ninguna protesta frente al notorio despojo de tierras a manos de los paramilitares y los narcotraficantes de fines del siglo 20.²⁸

Sin duda alguna, las condiciones de la Colombia rural son parte de la explicación del nacimiento y supervivencia de la guerrilla. Hasta donde es posible llegar a una conclusión general sobre sus filas, se puede decir que son jóvenes del campo y de los pueblos pequeños con poca educación y escasas perspectivas. Las FARC también han tenido éxito en asentar su mando sobre los colonos de las muchas fronteras internas del país, en particular los cultivadores de coca.

En las negociaciones en La Habana, se volvió a insistir que la cuestión agraria es la médula del conflicto, pero tal conclusión no sale tan clara al examinar cuidadosamente su historia.²⁹

Estas son complicaciones de la vida interna del país. Es menester también mirar la evolución del contexto internacional. Muchos de los analistas colombianos se

26. Para ganaderos víctimas de asesinato o secuestro a manos de las FARC, ELN y otras guerrillas, ver el apéndice en Adelaida Sourdis Nájera (2008). Siendo el caso que versiones simples de latifundismo y ganadería frecuentemente figuran entre las causas de violencia, vale la pena también consultar a Alberto G. Flórez-Malagón (2008) y a Gloria Isabel Ocampo (2007). Muchos pequeños ganaderos, y otros que no colaboraron, fueron también víctimas de los paramilitares.

27. El liderazgo de las FARC ha evitado controversias sobre los objetivos del movimiento con el argumento que su tarea principal es tomar el poder, y que después de ese éxito el pueblo va a decidir qué quiere. La ausencia de un programa detallado obedece a consideraciones racionales: evita a la misma vez críticas externas y discusiones internas.

28. Hubo cambios en la posesión de tierras en conflictos anteriores –para detalles en una región durante la Violencia, ver Carlos Miguel Ortiz (1985)–. Esto no implica que la posesión de la tierra fuera la raíz del conflicto.

29. Refiero al lector a los dos capítulos de Pierre Gilhodes (1989 y 1998). Mi argumento acá no es de ningún modo negar la existencia de conflictos agrarios en el país, pero sí poner en duda su relación estrecha, como causa, con el conflicto armado.

muestran reacios frente a esto: prefieren mostrar una lucha en su esencia autónoma, nacional, aunque algunos, de vez en cuando, se refieren al imperialismo.

Como hemos constatado, las guerras civiles del siglo 19 incitaron poco o ningún interés en el lejano mundo exterior y muy poco en la vecindad. El trauma de la separación de Panamá contribuyó al deseo de evitar contiendas civiles en las siguientes décadas, y una breve guerra con el Perú tuvo un efecto amortiguador sobre la lucha partidista en 1932. Una conclusión que uno saca de estos dos episodios es que la falta de solidaridad entre los colombianos en parte deriva de la ausencia de un enemigo externo. Solo después de la Segunda Guerra Mundial aparecen claras y constantes influencias externas en la política del país.³⁰

A la entrada colombiana en la Guerra Fría se puede poner una fecha: el *Bogotazo*, el 9 de abril de 1948. Muchos quisieron cargar la culpa del motín sobre los comunistas, y la vena anticomunista del Ejército fue fortalecida por la decisión de Laureano Gómez de enviar un batallón a la guerra de Corea. Sin embargo, no hubo ninguna evidencia que involucrara a los comunistas con el 9 de abril y, aunque importante para el Ejército, la participación en Corea tuvo poco impacto en la opinión pública.³¹ El Partido Comunista siguió siendo, como hemos anotado, pequeño, moderado, predominantemente urbano y frecuentemente en alianza tácita con los liberales.

El acuerdo del Frente Nacional se hizo un poco antes de la revolución cubana: Fidel Castro tomó el poder el 1 de enero de 1959. Su llegada a la escena y el desarrollo de su revolución introdujeron una dimensión internacional a los conflictos colombianos de mayor significado que en su historia anterior. Primero, el temor —o la esperanza— de que su revolución iba a extenderse, que los Andes iban a ser «la Sierra Maestra de América del Sur». Segundo, las consecuencias diplomáticas del deterioro de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos y la entrada de Cuba en la órbita soviética. Muy pronto el gobierno

30. Acá el lector puede preguntar ¿Y qué tal los Estados Unidos, la «Estrella Polar»? He escrito «claro y constante»: el interés mostrado por el país de la Estrella Polar, los Estados Unidos, en Colombia, hasta la Guerra Fría, no me parece constante.

31. Sobre el anticomunismo en Colombia, véase Rocío Londoño Botero (2012).

de Colombia se encontró muy estrechamente aliado con los Estados Unidos, y Castro respondió dando su apoyo a los enemigos de ese gobierno.³²

El ejemplo más notorio de su respuesta fue su rol en la creación del ELN, el Ejército de Liberación Nacional, la segunda guerrilla en tamaño y en antigüedad, después de las FARC.³³ La tendencia de las historias del conflicto ha sido la de enfatizar lo autónomo, lo nacional, lo nativo, y de poner poca atención al contexto internacional. La pregunta subsiste: ¿Hubiera existido subversión armada persistente en Colombia después de la formación del Frente Nacional sin la revolución cubana? La pregunta es válida y espera respuesta.

Para el Partido Comunista Colombiano la revolución cubana fue un reto: para un partido que reclamaba ser la vanguardia de la izquierda, tener una guerrilla ahora era un atributo casi obligatorio. A la mano estuvieron las autodefensas campesinas de Cundinamarca, Tolima y Huila, ahora señaladas por la derecha como las subversivas «repúblicas independientes» de Marquetalia y El Pato. Se inventó para el contexto la doctrina de «la combinación de todas formas de lucha»: mientras seguía con sus tareas cotidianas en elecciones y sindicatos, el partido iba a defender estos reductos rurales armados, prueba de su estatus de vanguardia. El oficioso Ejército confirmó el reclamo del partido bombardeándolos. Las relaciones entre el partido colombiano y Cuba no fueron fáciles, ya que el partido nunca subordinó sus otras actividades, el «trabajo de masas», a su apoyo a las FARC. No obstante, es el viejo partido línea Moscú al que las FARC deben su estructura vertical y su disciplina, esenciales para su supervivencia.

El contexto internacional ha evolucionado y las guerrillas colombianas, aunque nunca han dependido de la ayuda externa, han recibido desde fuera una serie de estímulos. La gama de ideologías aprovechables fue multiplicada por la división chino-soviética y, en adición a los seguidores de Moscú y Cuba, aparecieron guerrillas inspiradas por China e incluso Albania; por Mao y por Enver Hoxha. El M-19, en sus inicios, emuló a los tupamaros de Uruguay, con su predilección por la publicidad urbana. La victoria de los sandinistas

32. Sobre la evolución de las relaciones con los Estados Unidos, ver Bradley Lynn Coleman (2008).

33. Para los orígenes del ELN, Jaime Arenas (1971); mas evidencia de influencia cubana a principios de los sesenta en Alonso Moncada Abello (1963) y Carlos Medina Gallego (2001). Fidel Castro (2008) ha escrito su propia versión, que a pesar de la fama del autor ha tenido muy poco impacto y muy pocos lectores colombianos.

en Nicaragua y las guerras de El Salvador y Guatemala ofrecieron inspiración fresca en los ochenta. El colapso de la Unión Soviética tuvo poco efecto: por lo menos un líder de las FARC sentenció que Mijaíl Gorbachev era un agente de la CIA, y la guerrilla hizo valer su dominio sobre los mermados restos del partido civil. Al final de los noventa, la elección de Hugo Chávez en Venezuela prometió nuevas ventajas (IISS, 2011).

Al analizar los aspectos militares de los conflictos de los últimos sesenta años, uno debe notar que el historial del Ejército entre los años 1946 y 1960 fue mediocre. Su experiencia en la breve guerra con el Perú, aunque encomiable para un país tan poco militar, lo dejó con unas preocupaciones y doctrinas que no tuvieron ninguna relevancia para las tareas que iba a enfrentar después de 1946. El ejército siguió siendo precario, en su cuerpo de oficiales y en sus filas—alrededor de 10.000 hombres mal contados en 1946—, y miserablemente dotado. En el mantenimiento del orden interno mostró poca competencia y cometió algunas estupideces espectaculares, como en la «Guerra de Villarrica», en 1965 (Aprile-Gnisset, 1991). Su comportamiento fue mejor que el de la Policía, politizada primero por los liberales y después por los conservadores, pero no era una fuerza neutral efectiva.³⁴

Con una modesta cantidad de ayuda de Estados Unidos, el Ejército se mejoró en los primeros años de los sesenta. La armada revisó sus doctrinas y, a mediados de la década, los observadores estadounidenses concluyeron que la institución fue capaz de manejar los problemas del país, mientras su propia nación iba adquiriendo sus propios dolores de cabeza en Vietnam.³⁵ Che Guevara y Camilo Torres ya estaban muertos. Las guerrillas actuaron poco y en partes remotas. No representaron ninguna amenaza seria: esto se debe recordar entre

34. La mejor fuente para la historia del Ejército en estos años sigue siendo general Álvaro Valencia Tovar (1992).

35. Sobre la ayuda militar a Colombia después de la Revolución Cubana, ver Dennis M. Rempe (2002). Sobre el pensamiento militar colombiano, Pierre Gilhodes (1986); y dos muestras: general Juan Salcedo Lora (1999 y 1985). Hay poca evidencia de la supuesta influencia de «doctrinas de seguridad nacional» en Colombia. También es un mito que Alberto Lleras Camargo, en su discurso a los oficiales en el Teatro Patria del 9 de mayo de 1958, prometió al Ejército autonomía en el manejo del orden público; lo que prometió fue que los políticos civiles no iban a interferir en los asuntos estrictamente militares, como las promociones. Dos corrientes principales en el pensamiento militar colombiano han sido la corriente anti-comunista, que no debe ser tan sorprendente en medio del conflicto, y la constitucionalista.

tanta retórica de «cincuenta años de guerra civil». El ímpetu del mejoramiento de las fuerzas armadas ahora se había perdido.

Este ímpetu no se recuperó plenamente hasta el final del siglo, aunque fue palpable la expansión de filas y capacidad de las guerrillas que empezó en los ochenta y continuó más allá de 2000. El presidente Belisario Betancur no tuvo buenas relaciones con los militares, quienes desconfiaron de sus iniciativas de paz. Virgilio Barco, consciente de la debilidad militar del país, estuvo inmediatamente más ocupado en la confrontación contra Pablo Escobar y el cartel de Medellín. César Gaviria intentó formular una política coherente de seguridad en todos sus aspectos, de alta prioridad tanto para civiles como para militares, y entre otras iniciativas tomó la decisión esencial de nombrar a un civil Ministro de Defensa.³⁶ El furor se perdió otra vez durante la administración de Ernesto Samper. Se recuperó en parte con los nuevos recursos para las fuerzas armadas bajo Andres Pastrana, pero una política coherente tuvo que esperar hasta la elección de Alvaro Uribe Vélez en 2002.

Cualquier plan contrainsurgente con posibilidad de éxito necesita un impulso político, y el costo de la larga negligencia de Colombia en reconocer sus necesidades militares básicas ha sido muy alto. Hay una burda correlación entre la ausencia en cualquier administración de una política de seguridad coherente y el auge del paramilitarismo, con sus ondas sucesivas durante las administraciones de Betancur, Samper y Pastrana.

36. Rafael Pardo Rueda fue el primer civil en ese puesto después de 37 años de ministros militares. Aunque algunos de sus sucesores han tenido más éxito que otros, el cambio ha tenido una importancia fundamental. Dadas las estructuras, lealtades y rivalidades internas de cualquier ejército, es casi imposible para un ministro que a la vez es un militar en servicio activo introducir cambios necesarios, y la institución queda fosilizada. Es imposible también en un país como Colombia, donde para los militares es vedado entrar en el debate, para un ministro militar presentar al público el caso de las Fuerzas Armadas, sus argumentos legítimos sobre asuntos que las afectan: un militar en servicio que hace eso es inmediatamente acusado de «deliberar», y así, de violar la constitución. Un ministro civil es también un fusible esencial, que impide que los desacuerdos entre civiles y militares lleguen al punto de ser inmanejables, como ha sido una amenaza en varias ocasiones en los años después del nombramiento de Pardo. Un caso fue la renuncia de Rodrigo Lloreda en mayo de 1999, que evitó el retiro en masa de una docena de generales en protesta en contra del manejo de las negociaciones de paz por el presidente Andrés Pastrana; un gesto colectivo que hubiera causado consternación. Lloreda los persuadió de que su propio retiro era suficiente.

Algunos aspectos de los conflictos recientes de Colombia son más inteligibles vistos desde la larga perspectiva de los doscientos años de su historia independiente. Otros no tienen precedentes tan claros: nuevas ideologías, nuevas influencias internacionales, narcotráfico, el nuevo comercio de armas, el secuestro y la extorsión en tan grandes escalas, la nueva geografía de la violencia, la expansión acelerada de guerrillas y paramilitares después de 1980; también el desplazamiento de millones de personas, la presencia de numerosas ONG, la elaboración de nuevas teorías de justicia, las innovaciones en el derecho internacional, entre otros.

El hecho de que este ensayo no haya entrado a analizar a fondo el impacto de estas novedades no significa que ignoró su importancia. El propósito ha sido meramente indagar hasta dónde un breve recorrido histórico contribuye a analizar, acudiendo la frase hecha local, la «combinación de males» que ha hecho de Colombia una tierra tan conflictiva.

Referencias

- Aprile-Gnisset, J. (1991). *La crónica de Villarica*. Bogotá: Ediciones Antropos.
- Arenas, J. (1971). *La guerrilla por dentro: Análisis del ELN colombiano*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Atehortúa Cruz, A. L. (1995). *El poder y la sangre: las historias de Trujillo, (Valle)*. Bogotá: Cinep y seccional Cali, Universidad Javeriana.
- Atehortúa Cruz, A. L. (2009). *Construcción del Ejército Nacional en Colombia, 1907-1930: Reforma Militar y Misiones Extranjeras*. Medellín: La Carreta Histórica.
- Bayona Posada, R. (1984). *Memorias de un ochentón*. Bogotá: Editorial Kelly.
- Braun, H. (1985). *The Assassination of Gaitán: Public Life and Urban Violence in Colombia*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Bushnell, D. (2007). «Política y partidos en el siglo 19. Algunos antecedentes históricos», en G. Sánchez y R. Peñaranda (comps.), *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Medellín: La Carreta Histórica.

- Caballero Calderón, E. (1963). «La Chiquinquirá de hoy», en *Obras Completas*, vol. 2. Medellín: Bedout.
- Castro, F. (2008). *La paz en Colombia*. La Habana: Editora Política.
- Deas, M. (1982). «The Fiscal Problems of Nineteenth Century Colombia», *Journal of Latin American Studies*, 14(2).
- Deas, M. (2006). «Pobreza, guerra civil y política: Ricardo Gaitán Obeso y su campaña en el Río Magdalena en Colombia, 1885», en Malcolm Deas, *Del poder y la gramática*. Bogotá: Taurus.
- Deas, M. (2011). «Insecurity and economic development in Colombia in the first century of Independence», en *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 29(2).
- Donoso, R. (1976). *José Antonio Soffía en Bogotá*. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo.
- Elster, J. (2004). *Closing the Books*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flórez-Malagón, A. G. (ed.) (2008). *El poder de la carne: Historias de ganaderías en la primera mitad del siglo 20 en Colombia*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Franco Isaza, E. (1955). *Las guerrillas del Llano: testimonio de una lucha de cuatro años por la libertad*. Caracas: Editorial Universo.
- Gaitán Daza, F. (1995). «Una indagación sobre las causas de la violencia en Colombia», en Malcolm Deas y Fernando Gaitán Daza, *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: Fonade, Departamento de Planeación Nacional.
- Galvis Galvis, A. (1975). *Memorias de un político centenarista*. Bucaramanga.
- García Calderón, F. (1908). *Latin America. Its Rise and Progress*. London: J. Fisher Unwin.
- Gilhodes, P. (1986). «El Ejército colombiano analiza la violencia», en Sánchez y Peñaranda (comps.) *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Bogotá: CEREC.
- Gilhodes, P. (1989). «La cuestión agraria en Colombia, 1900-1946» y «La cuestión agraria en Colombia, 1958-1985». En Alvaro Tirado Mejía (ed.), *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Gilhodes, P. (1998). «Movimientos sociales en los años ochenta y noventa». Bogotá: Planeta.

- González E., J. I. (1988). *Concordia, años de frenesí y de guerra*. Medellín: Secretaría de Educación y Cultura de Antioquia.
- Gosselman, C. A. (1962). *Informes sobre los estados suramericanos en los años de 1837 y 1838*. Morner, Magnus (ed.). Estocolmo: F. Amengot.
- Gosselman, C. A. (1981). *Viajes por Colombia, 1825 y 1826*. Bogotá: Banco de la República.
- Green, W. J. (2003). *Gaitanismo. Left Liberalism and Popular Mobilization in Colombia*. Gainesville, University Press of Florida.
- Guerrero, J. (1991). *Los años del olvido*. Bogotá: Tercer Mundo/IEPRI.
- Guzmán Campos, G., Umaña Luna, E. y Fals Borda, O. (1962-1964). *La Violencia en Colombia*, Tomo I y II. Bogotá: Tercer Mundo.
- Henderson, J. D. (2003). *Modernization in Colombia. The Laureano Gómez Years*. Gainesville: University of Florida Press.
- International Institute for Strategic Studies - IISS (2011). *The FARC Files: Venezuela, Ecuador and the Secret Archive of «Raúl Reyes»*. Londres: IISS.
- Jaramillo, C. E. (1991). *Los guerrilleros del novecientos*. Bogotá: CEREC.
- Londoño Botero, R. (2011). *Juan de la Cruz Varela: Sociedad y política en la región de Sumapaz (1902-1984)*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Londoño Botero, R. (2012). «El anticomunismo en Colombia». En Rubén Sierra Mejía (ed.), *La restauración conservadora, 1946-1957*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Lynn Coleman, B. (2008). *Colombia and the United States. The Making of an Inter-American Alliance, 1939-1960*. Kent, Ohio: Kent State University Press.
- Medina Gallego, C. (2001). *Elementos para una historia de las ideas políticas de Ejército de Liberación Nacional: la historia de los primeros tiempos (1958-1978)*. Bogotá: Rodríguez Quito Editores.
- Medina Gallego, C. (2009). *FARC-EP 1958-2008. Notas para una Historia Política*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Medina, M. (2007). «La resistencia campesina en el sur del Tolima», en G. Sánchez y R. Peñaranda (comps.), *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Medellín: La Carreta Histórica.

- Medina, M. y Sánchez, E. (eds.) (2003). *Tiempos de Paz: acuerdos en Colombia, 1902-1994*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Cultura.
- Molano, A. (1985). *Los años de tropel: crónicas de violencia*. Bogotá: El Ancora.
- Moncada Abello, A. (1963). *Un aspecto de la violencia*. Bogotá: Promotora Colombiana de Ediciones.
- Muñoz, B. N. (1937). *Crónicas de Guaca. La ruina de un pueblo*. Cúcuta: Tip. El Granito de Arena.
- Ocampo, G. I. (2007). *La instauración de la ganadería en el valle del Sinú: la hacienda Marta Magdalena, 1881-1956*. Medellín: Universidad de Antioquia, Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Oquist, P. (1980). *Violence, Conflict and Politics in Colombia*. New York: Academic Press.
- Ortiz, C. M. (1985). *Estado y subversión en Colombia. La Violencia en el Quindío*. Bogotá: CEREC.
- Parada, N. (1968). *Visperas y comienzos de la revolución de Cipriano Castro: el Táchira de mi infancia y juventud*. Caracas: Monte Avila.
- Paz, F. S. y Armando Solano, A. (1922). *Convención de Ibagué, 1922*. Bogotá: Editorial Cromos.
- Pecaut, D. (2013). «Las FARC: Fuentes de su longevidad y de la conservación de su cohesión». En *La experiencia de la violencia: Los desafíos del relato y la memoria*. Medellín: La Carreta Histórica.
- Pinker, S. (2011). *The Better Angels of Our Nature*. New York and London: Allen Lane.
- Pinzón de Lewin, P. (1994). *El ejército y las elecciones*. Bogotá: CEREC.
- Pizarro Leongómez, E. (1992). *Las FARC: de la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Rempe, D. M. (2002). *The Past as Prologue? A History of U.S. Counterinsurgency Policy in Colombia, 1958-1966*. Carlisle, Pa: Strategic Studies Institute Monograph Series.
- Rivas, M. (1894). *Errores de la justicia y víctimas humanas en Colombia*. Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas.
- Robinson, J. A. y Mazzuca, S. L. (2009). «Political Conflict and Power Sharing in the Origins of Modern Colombia», *Hispanic American Historical Review*, 89(2).

- Rocha Gutiérrez, R. (1974). *La verdadera y la falsa democracia*. Paris: 1886; 2ª ed., Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- Roldán, M. (2002). *Blood and Fire: La Violencia en Antioquia, Colombia, 1946-1953*. Durham and London: Duke University Press.
- Rueda Vargas, T. (1944). *El ejército nacional*. Bogotá: Librería Colombiana.
- Salcedo Lora, J. (1985). «Los militares. Documento confidencial del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares, junio de 1982». En Olga Behar, *Las guerras de la paz*. Bogotá: Planeta.
- Salcedo Lora, J. (1999). «Respuestas personalísimas de un General de la República sobre cosas que casi todo el mundo sabe». En Malcolm Deas y Maria Victoria Llorente, (eds.) *Reconocer la Guerra para Construir la Paz*. Bogotá: Universidad de los Andes, Cerec, Norma.
- Sánchez, G. y Aguilera, M. (eds.) (2001). *Memoria de un país en guerra: los mil días, 1899-1902*. Bogotá: Planeta.
- Sánchez, G. y Meertens, D. (1983). *Bandoleros, gamonales y campesinos. El caso de la violencia en Colombia*. Bogotá: El Ancora.
- Sanín Cano, B. (1909). *Administración Reyes*. Lausanne: Jorge Bridel & Co.
- Sourdis Nájeram, A. (2008). *Ganadería en Colombia, Cinco Siglos Construyendo País*. Bogotá: Fedegan.
- Valencia Tovar, A. (1992). *Testimonio de una época*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Whyte, J. (1990). *Interpreting Northern Ireland*. Oxford: Oxford University Press.

06

«Modernización» militar y seguridad nacional en Colombia

Francisco Leal Buitrago

Universidad de los Andes | frleal@uniandes.edu.co

Antecedentes¹

Las instituciones militares de Colombia se profesionalizaron tardíamente en relación con la mayor parte de países suramericanos. El proceso colombiano de profesionalización castrense se ubica entre 1907, año de fundación de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova, y 1943, cuando oficiales egresados de esa escuela ocuparon los más altos cargos de la jerarquía militar. Con la profesionalización, las instituciones militares se modernizaron, es decir, se separaron y diferenciaron de la sociedad civil, por medio de valores corporativos, procesos de socialización y jerarquías propias.

La modernización castrense en términos técnicos y operativos se obtuvo durante el régimen bipartidista del Frente Nacional (1958-1974), sobre la base de la participación colombiana en la Guerra de Corea (1951-1954). Durante ese régimen, los militares lograron autonomía política con relación a la tutela ideológica proveniente del bipartidismo. Además, tomaron la iniciativa en el manejo del orden público ante la ausencia de orientación en este campo por parte de las autoridades civiles correspondientes. Esta situación cambió en el presente siglo.

El fenómeno que más ha afectado el desarrollo de las instituciones militares nacionales ha sido la violencia. Este factor ha incidido en los militares desde finales de la década de los cuarenta del siglo pasado, en una sociedad polarizada entre liberales y conservadores, cuyo sectarismo premoderno hacía parte de los valores adscriptivos. Los militares se vieron obligados a involucrarse en el conflicto con el fin de mantener el orden público.

A mediados de los años sesenta, durante el Frente Nacional, mientras se extinguían los rezagos del conflicto armado bipartidista, surgió otro tipo de violencia política: las guerrillas estimuladas por la Guerra Fría, de las que se destacan las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Junto con gran parte de la sociedad, los militares avanzaban en un proceso de despolitización con respecto a los partidos tradicionales. Su inmersión en la nueva violencia política les permitió llenar el vacío ideológico generado al liberarse de la adscripción a uno u otro de los dos

1. Este título se apoya en Francisco Leal-Buitrago (1984: Capítulos V y VI); y en Francisco Leal-Buitrago (1994: Capítulo 2).

partidos. Así, el clima militar antisubversivo creó condiciones propicias para definir el ingrediente colombiano de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN).

La formación temprana de guerrillas partidistas obligó al Ejército a prepararse en la lucha armada irregular, al tiempo que retardó su percepción del «espectro comunista» derivado de la Guerra Fría. La participación colombiana en la Guerra de Corea alteró poco la importancia primordial de la adscripción partidista entre los militares, aunque tuvo grandes repercusiones en la modernización militar. La ideología del anticomunismo que difundió esa guerra en un grupo militar de élite quedó a la espera de una situación propicia para generalizarse. Solamente a raíz de la revolución cubana, y con los planes estratégicos continentales de los Estados Unidos, se inició la transformación ideológica de las instituciones castrenses en Colombia.

Los procesos de paz, iniciados por el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), han buscado reemplazar parcialmente el tratamiento represivo contra las guerrillas por medidas de índole política. Pero hasta el presente estos esfuerzos no han podido terminar con la violencia guerrillera ni sustituir su tratamiento predominantemente militar. Ha sido constante una errática combinación de medidas políticas con operativos militares.

A pesar de esto, los procesos de paz lograron la desmovilización de grupos guerrilleros —a finales de los años ochenta y principios de los noventa— y la aprobación de cambios políticos. En el campo de las instituciones militares, esos procesos facilitaron el deslinde entre las acciones militares legítimas y aquellas violatorias de los derechos humanos (DDHH). Estas últimas tienen relación con los principios establecidos por la DSN suramericana. Por eso, los militares estiman que los procesos de paz han limitado su capacidad operativa. Esta apreciación se deriva de remanentes ideológicos doctrinarios que han generado oposición a la solución negociada de los conflictos armados, máxime si se escudan bajo ideologías consideradas subversivas.

Entre los remanentes de lo que fue la visión de la DSN en Colombia se destacan dos fenómenos en la mentalidad militar: el anticomunismo radical y la concepción de «enemigo interno». La ideología del anticomunismo ha tenido mayor peso, ya que la visión maniquea que conlleva ha cumplido el papel de motor de «excesos» militares, al justificar acciones individuales e institucionales. En Colombia, el debilitamiento ideológico del anticomunismo producido por el fin de la Guerra Fría ha sido contrarrestado por la actividad guerrillera.

En cuanto al enemigo interno como objetivo militar, induce posiciones polarizadas y maniqueas, y convierte a los antagonistas en enemigos irreconciliables. Pero la crueldad en el trato al enemigo interno no es producto solamente de la DSN, pues también han intervenido factores culturales e históricos, además de la agresividad creciente derivada del escalamiento del conflicto armado. El aporte de la DSN fue enfocar un solo enemigo, estigmatizarlo y diferenciarlo de los demás, aunque también le proporcionó razón de ser institucional al calificativo de enemigo para cualquier persona o grupo sospechoso de ser comunista.

La ineficacia en el manejo del orden público ha sido otro factor importante en los militares. Esa ineficacia se hizo más notoria debido a la declinación del perfil revolucionario guerrillero, generada por su vinculación con el narcotráfico, la violación de los DDHH y al aumento de las trasgresiones al derecho internacional humanitario (DIH). Las políticas de paz les sirvieron a los militares como excusa frente a su incapacidad de control sobre las guerrillas. Estas políticas fueron consideradas síntomas de debilidad gubernamental y obstáculos para su triunfo sobre la subversión, además de estímulo para este fenómeno.

El problema de la violación de los DD.HH. también ha afectado el perfil militar. La ubicación en el primer plano mundial de este tema luego de la Guerra Fría chocó con las arbitrariedades estimuladas por la DSN. En el país, la generalización y diversificación de la violencia y su posterior degradación han propiciado esa violación. Pero los desmanes de paramilitares y guerrilleros han opacado el problema en los militares, diluyendo su responsabilidad.

La seguridad nacional en Colombia se ha orientado de forma prioritaria hacia los problemas internos, por motivo de la larga duración de la violencia guerrillera. El referente externo, base de la profesionalización castrense en los estados modernos, solo ha aparecido en coyunturas fugaces con incidentes fronterizos que han hecho patente el abandono oficial de diversas comarcas. Esos incidentes han dejado en evidencia la incapacidad militar para defender la soberanía tradicional y la dedicación castrense a los conflictos internos. Pese a que buena parte de la organización militar continúa apoyada en la eventualidad de una guerra regular, la visión tradicional de soberanía hacia el exterior se ha desdibujado, y en su lugar hay una permanente preocupación por el enemigo interno.

En el desarrollo de estos procesos, el Estado se convirtió en un factor más de violencia, contrarrestando su función de apaciguador de conflictos. Sus instituciones militares pasaron a ser juez y parte de estos. Los militares des-

piertan desconfianzas y temores en sectores de la población, o amores y loas por oficio o por conveniencia en otros. Los desmanes de las guerrillas contra la población civil, junto con la recuperación operativa militar reciente frente a la subversión, han permitido mejorar el perfil castrense ante la opinión pública. Pero el crecimiento del paramilitarismo y la condescendencia de algunos mandos con sus acciones depredadoras han despertado visiones ambivalentes frente a este hecho.

Con la política de reorganización castrense, durante la primera mitad del gobierno de César Gaviria (1990-1994), el problema de ineficacia militar tendió a corregirse, pero luego se retrocedió con las derrotas frente a las guerrillas durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998). Con el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) la situación volvió a variar, debido a la degradación del conflicto armado, los positivos cambios operativos de las acciones militares y el apoyo de Estados Unidos a través del Plan Colombia; pero el proceso de paz de este gobierno fracasó y fortaleció a las guerrillas. El gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) aprovechó los cambios operativos adelantados en el gobierno anterior para restarles fuerza a las guerrillas, aunque cedió terreno frente al paramilitarismo. El actual gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) continuó con la presión militar a las guerrillas y sostuvo un nuevo proceso de paz.

Fracaso en la orientación civil de la política militar²

El gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994) rompió con tendencias del sistema político surgido del Frente Nacional; aprovechó las circunstancias creadas por la «guerra» contra el narcotráfico del último año del gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) para apoyar la creación de una nueva Constitución, impulsar una apertura económica y adelantar otras reformas.

El régimen político creado por la Constitución de 1991 abrió un período de transición con perspectivas de conformar un sistema político alternativo. La nueva Carta no hizo cambios sustanciales a lo que la Constitución de 1886 estableció en materias militares y en lo que se refiere a la seguridad nacional. Se mantuvieron la conformación y las funciones de las instituciones que cons-

2. Este título es una síntesis de Francisco Leal-Buitrago (1994: Capítulo 3).

tituyen –según expresión de la nueva Carta– la fuerza pública. Solamente se reorganizó el articulado y se actualizó su lenguaje.

Pese a que se desaprovechó la oportunidad brindada por la nueva Constitución, el Gobierno adelantó reformas importantes en materia de defensa y seguridad nacional que transformaron la tradición cimentada desde 1958. El Gobierno abocó estos temas al sustraerlos por primera vez de la exclusiva responsabilidad política castrense. Buscó cambiar la relación de los militares con las instituciones civiles del Estado y desarrolló la «Estrategia Nacional contra la Violencia».

El Gobierno creó la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad, y le asignó las funciones de la Secretaría Ejecutiva Permanente del Consejo Superior de Defensa Nacional, que dependía del Ministerio de Defensa y había sido inoperante. La nueva dependencia quedó responsable de la definición de políticas de defensa y del manejo de los conflictos internos y externos. Con la creación de la Consejería, la Presidencia asumió el papel político que siempre había tenido ese Ministerio.

En 1991, el presidente designó al consejero de Defensa y Seguridad, Rafael Pardo, como nuevo ministro de Defensa Nacional, en reemplazo del general Oscar Botero, ratificado en el cargo al comenzar el gobierno. Por primera vez desde 1953 un civil llegaba a un ministerio que había estado a cargo de generales en servicio activo. Fue el remezón institucional más significativo en términos políticos para los militares en más de tres décadas. Así se rompió uno de los principios con los que se diseñó el Frente Nacional y se reconoció que los problemas de la defensa y la seguridad son asuntos políticos y no militares, a pesar de que su manejo se apoya en las instituciones armadas.

El fortalecimiento operativo promovido por el ministro se logró mediante una reforma militar, la cual recogió varias ideas y cambios adelantados durante la presidencia de Barco. El aporte principal del gobierno de Gaviria en el campo militar fue, entonces, definir y cimentar varios ensayos que se habían propuesto o adelantado en función de mejorar la lucha antisubversiva. El Gobierno también impulsó el crecimiento de los presupuestos militares para apoyar el ensanche del pie de fuerza y la renovación del equipo militar adecuado para la guerra irregular.

Pese a que la seguridad nacional es un asunto que compete a la sociedad y al Estado, las instituciones castrenses tuvieron casi siempre la iniciativa en la

toma de decisiones sobre la materia. Además, en razón del desconocimiento que hay de los asuntos militares en la sociedad, los sectores dirigentes llegaron al convencimiento de que los problemas de seguridad correspondían a la órbita castrense, pero la consecuente intransigencia castrense había sido debilitada desde el comienzo de los procesos de paz y sobre todo a partir del gobierno de Barco. Ello generó una involuntaria disposición al cambio por parte de los militares.

Los procesos de paz mostraron que había alternativas distintas a la vía armada para tratar los problemas de orden público, particularmente el de las guerrillas. El abandono de la lucha armada por parte del M-19 y su incorporación a la política institucional en las postrimerías de la administración de Barco, ayudaron a ampliar la limitada visión de los militares. En la misma dirección obró la arremetida terrorista del narcotráfico y la respuesta armada del gobierno, ya que permitió diversificar el enemigo. También hicieron más cautelosos y flexibles a los militares sus ambiguos resultados en la lucha antisubversiva, el cuestionamiento de los organismos de DD.HH. a las acciones militares y los indicios de corrupción en las instituciones armadas.

El trabajo de la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad se orientó hacia el seguimiento de factores de violencia: guerrillas, narcotráfico y paramilitares. Por ello, participó en la elaboración de la política de sometimiento a la justicia destinada a la entrega de los narcotraficantes. Pero su principal resultado fue la formulación de la Estrategia Nacional contra la Violencia. Esta estrategia reconoció la multiplicidad de formas de violencia, incluida la producida por el Estado; hizo un esfuerzo por identificar las principales relaciones sociales de este fenómeno y formuló un tratamiento para cada una de sus manifestaciones que involucraba al conjunto del Estado. Su mayor aporte fue la unificación de criterios, que dio coherencia a la política en materia de seguridad, en contraste con la dispersión observada hasta entonces.

Los temas más destacados de esa estrategia en términos de la seguridad nacional fueron el militar y el de justicia. La incompetencia estatal para detentar los monopolios de la justicia y el uso de la fuerza —y la fragilidad de la gobernabilidad— tipifica la debilidad política del Estado colombiano y constituye un factor propiciador de la violencia estructural. Ambos componentes son correlativos y sus políticas deben articularse entre sí.

Sin embargo, en el afán por responder al conflicto armado interno, la estrategia dejó de lado el contexto internacional y las eventuales amenazas en

este plano. También asumió supuestos irreales, como la eficacia institucional para lograr los objetivos planteados, problema agravado por la ausencia de mecanismos de seguimiento de sus ejecuciones. Entre los temas centrales de la directiva formulada para su ejecución no figuraba uno de los ejes de la estrategia: la política de paz. Sin duda, faltó afinamiento, tanto en la estrategia como en su directiva.

La articulación institucional planteada en la estrategia tuvo un obstáculo en la inercia del papel de autonomía relativa de los militares en el manejo del orden público. Anteriormente, los ministros militares informaban a los presidentes de sus planes y estos casi siempre daban el visto bueno sin objeción. En las regiones ocurría algo similar entre los comandantes militares y los gobernadores y alcaldes. Cada vez que se alteraba el orden público, las autoridades civiles llamaban a las instancias militares para que estas decidieran y actuaran.

En el campo de la justicia, el Gobierno también buscó su fortalecimiento con el proyecto que presentó a la Asamblea Constituyente. El principal cambio al respecto en la Constitución fue la creación de la Corte Constitucional y la Fiscalía General de la Nación. También merece mencionarse la acción de tutela, que permite la protección individual de los derechos fundamentales señalados en la Constitución. Con la creación de la Fiscalía General supuestamente se cambió el sistema inquisitivo por el llamado sistema acusatorio, con el propósito de darle a la justicia mecanismos preventivos frente a la delincuencia organizada de todo tipo.

El gobierno de Gaviria puso en marcha la política de sometimiento a la justicia, que pretendía neutralizar al narcoterrorismo, la delincuencia con mayor capacidad de desestabilización. Esta política consistió en la creación de incentivos jurídicos y de garantías que posibilitaran la entrega de los delincuentes a la justicia para que pudieran ser juzgados y sancionados. También se ofrecieron incentivos a quienes proporcionen información eficaz, oportuna y útil, como el pago de recompensas. La metodología utilizada fue recogida por la Fiscalía una vez iniciadas sus labores a finales de 1991.

Los anteriores fueron los principales cambios normativos sobre seguridad nacional promulgados durante el gobierno del presidente Gaviria, los cuales fueron aprobados en la primera mitad de su mandato. A pesar de su importancia y profundidad, en las decisiones políticas del gobierno se mantuvo la visión

castrense sobre la seguridad nacional, y por consiguiente la subordinación de este asunto al campo militar. Con la puesta en marcha de la Estrategia Nacional contra la Violencia no varió mucho la esencia del tratamiento de los conflictos armados. Las normas no lograron cambiar la mentalidad de las autoridades civiles ni impartirles el conocimiento para que evaluaran y decidieran en términos políticos las acciones militares.

Algunos acontecimientos destacados durante el gobierno de Gaviria contribuyeron a los resultados ambiguos en materia de seguridad. Entre ellos sobresale la entrega, a mediados de 1991, de Pablo Escobar, jefe del cartel de Medellín, y varios de sus lugartenientes tras arreglos secretos con el Gobierno y su traslado a una cárcel construida especialmente para ello, llamada La Catedral. Tras su entrega, el Gobierno tuvo un argumento en contra de quienes cuestionaban la política de sometimiento a la justicia: el narcoterrorismo había sido controlado casi totalmente y el *capo* más importante estaba tras las rejas.

Pero un año después se produjo el acontecimiento que tuvo mayor impacto político durante el gobierno de Gaviria: la fuga de Pablo Escobar de la cárcel de «máxima seguridad». La mayor parte de los problemas se debieron a la improvisación y la falta de coordinación de los organismos del Estado relacionados con la política de sometimiento a la justicia. Las principales fallas se presentaron en los ministerios de Justicia y Defensa; la principal de ellas fue la incomunicación en el Ministerio de Justicia, pero lo peor fue la descoordinación entre los funcionarios civiles y los militares.

A causa de la debilidad de la administración de justicia, la corrupción oficial y la alta capacidad de soborno del narcotráfico, los militares se vieron involucrados directamente en la política de sometimiento a la justicia. Fue una muestra más del prolongado e indiscriminado uso de las instituciones castrenses en tareas ajenas a sus quehaceres profesionales por parte de los gobiernos, pero su participación demostró que no son inmunes a la corrupción. Arguyendo incompetencia de los civiles, se nombró a militares en servicio activo para que cumplieran funciones puramente policivas.

Con el escándalo nacional e internacional que provocó la fuga de Escobar, quedó al descubierto el carácter de negociación de la política de sometimiento a la justicia, la ineficacia administrativa de las instituciones involucradas y la infinita capacidad de corromper del narcotráfico. Pero la gravedad de la fuga

radicó en el fracaso de la política de sometimiento, la cual buscó controlar en el corto plazo el terrorismo derivado del narcotráfico, con el fin de permitir el robustecimiento de la justicia.

Ante las críticas recibidas tras la fuga de Escobar, el presidente Gaviria negó el principio de negociación sobre el que fue estructurada esa política; conformó el Comando Especial Conjunto, conocido como «Bloque de Búsqueda», una unidad dependiente de los altos mandos, compuesta por 600 efectivos entre militares y policías, y con apoyo de organismos de seguridad de Estados Unidos. El entusiasmo represivo se entremezcló con el fragor de la «guerra» con las guerrillas, atizada ya por la dificultad de tomar medidas distintas a las militares. Confluyeron, así, bajo el mismo tratamiento indiscriminado oficial, guerrillas y narcotráfico (al menos el cartel de Medellín). Tras varios meses de intensa búsqueda, al final de 1992 fue muerto el máximo *capo* en la historia del país.

La consecuencia más importante de la muerte de Escobar fue la remoción del mayor obstáculo político para que el Gobierno pudiera evaluar la verdadera dimensión del narcotráfico en lo que respecta a la seguridad nacional. Se quedó a la espera de la entrega de los miembros del denominado Cartel de Cali, principal beneficiario económico de la guerra contra Escobar, al punto que su ayuda encubierta fue fundamental para lograr su muerte. Por otra parte, la capacidad represiva del Estado parecía volcarse sobre la llamada subversión, a pesar de que el Gobierno decidió mantener, e incluso ampliar, el Bloque de Búsqueda, con el fin de intimidar en varias regiones a grupos de narcotraficantes.

En los primeros meses de 1993, el gobierno anunció una redefinición de la Estrategia Nacional contra la Violencia. Este hecho coincidió con la reiteración de la Corriente de Renovación Socialista (CRS), disidencia del ELN, de su deseo de entrar en negociaciones con el Ejecutivo. Esta situación despertó la esperanza de que el Gobierno reviviera la vía política con que había iniciado sus formulaciones sobre seguridad, pero las declaraciones del ministro de Defensa sobre la pronta derrota militar de la guerrilla apuntaban en otra dirección. Pronto sería evidente que aún persistía la visión guerrillerista oficial. A finales del año se dio a conocer la nueva versión de la Estrategia Nacional contra la Violencia con el folleto *Seguridad para la gente*, elaborado por la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional. No obstante, su contenido político dejaba mucho que desear.

Seguridad para la gente afirmaba que entre el narcotráfico, la guerrilla y la delincuencia común se habían desdibujado los límites, y que esas formas de delito constituían retos para la seguridad nacional debido a la amenaza que representaban para la vida del ciudadano común. Así, el gobierno descalificó el carácter político de la violencia guerrillera y unificó el tratamiento policivo-punitivo a todas las formas de violencia. *Seguridad para la gente* racionalizó las decisiones tomadas sobre la marcha por el gobierno a causa de la situación creada por la fuga de Pablo Escobar y el fracaso de las negociaciones con la Coordinadora Guerrillera, una alianza establecida entre los grupos subversivos.

La segunda fase de la Estrategia Nacional contra la Violencia se basaba en el supuesto de que el Estado había alcanzado mayor capacidad para prevenir y sancionar el delito. El principal punto con respecto a las Fuerzas Militares era el incremento del pie de fuerza de soldados profesionales frente a los conscriptos. Debían incorporarse 10.000 hombres adicionales a los 23.000 incorporados hasta 1993. El aumento en los gastos en seguridad referidos a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional implicaría un incremento de su participación en el PIB del 2.8% al 4.0% diez años después. Cabe señalar que el plan no tuvo una estrategia real de seguridad nacional, como tampoco una de seguridad ciudadana.

A pesar de los errores cometidos por el gobierno de Gaviria en materia de seguridad, hubo logros en 1994, al final del mandato. Se firmó el acuerdo de desmovilización de la CRS y el de las Milicias Populares Metropolitanas y del Valle de Aburrá. Dos meses antes, el ministro de Defensa y el comandante general de las Fuerzas Militares publicaron una comunicación dirigida al presidente en la que señalaban la conveniencia de que el Congreso aprobara el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, referido al respeto del DIH. Pero, al mismo tiempo, la negativa de Gaviria de sancionar la ley que tipificaba como delito la desaparición forzada contradecía esa inusual iniciativa militar.

En materia presupuestal merece mención, por los problemas que creó, la aprobación de la Ley 4 de 1992, pues confirmó la principal distorsión que ha tenido el gasto en defensa y seguridad. La idea inicial del proyecto se orientaba a mejorar las remuneraciones del personal militar, pero también a reducir el pie de fuerza y mejorar la profesionalización de la tropa. Sin embargo, la ley se centró en elevar de manera substancial los salarios y en satisfacer la demanda de gastos del personal en retiro, sin mejorar la inversión. Así se acentuó la tendencia al aumento en la asignación presupuestal de la fuerza pública, pero además se

generó una tendencia a reducir las inversiones y, por tanto, las posibilidades de mejorar los niveles de eficacia militar.

El fin del comunismo como enemigo principal para la seguridad de Estados Unidos permitió que el narcotráfico ocupara su lugar en el hemisferio occidental, en especial con relación a los países andinos. La actitud condescendiente de los Estados Unidos hacia el reformismo de Gaviria, visto como continuación de los esfuerzos del gobierno anterior por combatir el narcotráfico, varió con los acontecimientos ocurridos durante los primeros años de su gobierno. Con el tiempo, Estados Unidos criticó la política de sometimiento a la justicia y su adopción por parte de la Fiscalía, la prohibición constitucional de la extradición y el uso de su ayuda —destinada a combatir el narcotráfico— para la lucha antiguerrillera.

El abandono del apoyo a la lucha anticomunista por parte de Estados Unidos abrió el camino para que los militares colombianos criminalizaran a las guerrillas. La tendencia de estas al uso de medios bandoleriles y sus vinculaciones con el narcotráfico facilitaron esa actitud castrense. Así, los cambios en la política exterior norteamericana alentaron el tratamiento oficial indiscriminado a narcotraficantes y guerrilleros, y contribuyeron al fracaso de la política de seguridad del Gobierno. Además, el Gobierno dio prioridad a los medios militares sobre los políticos. Al debilitarse sus recursos políticos, el Gobierno perdió la capacidad de avanzar en la formulación de la política estatal de seguridad y dio aliento a militares y policías para continuar con la iniciativa de manejo armado del orden público.

La seguridad nacional a la deriva³

La campaña presidencial de Ernesto Samper (1994-1998) transcurrió en un período en el que la prolongada injerencia del narcotráfico en la política nacional era criticada en el país y en los círculos oficiales de Estados Unidos. Los cinco o más millones de dólares que aportó el Cartel de Cali a la campaña presidencial de Samper, con el fin de comprar conciencias para evitar la extradición y mantener la complacencia con sus actividades ilícitas, sirvieron para detonar una nueva crisis. Sin embargo, la crisis no se concretó sino hasta 1995, cuando

3. Este título es una síntesis de Francisco Leal-Buitrago (2002: Capítulo IV).

la Fiscalía reabrió un proceso archivado bajo el número 8.000, motivado por los indicios de pagos por parte de empresas pertenecientes al Cartel de Cali a congresistas de dicha campaña.

Estos hechos, sumados a acontecimientos ocurridos durante el gobierno de Gaviria con respecto al narcotráfico y a las relaciones con Estados Unidos, condicionaron el fiasco que fue el mandato del presidente Samper. Ante el fracaso de la política de seguridad del gobierno anterior, la dinámica adquirida por el narcotráfico y las guerrillas requería de un tratamiento político alternativo que no se produjo, pues Samper no pudo manejar esa difícil herencia. La debilidad nacional e internacional de su gobierno y su obstinada permanencia en el cargo se convirtieron en caldo de cultivo para que los problemas relacionados con la seguridad nacional se multiplicaran y se volvieran el reto fundamental para el siguiente mandato.

El segundo ministro civil de Defensa en varias décadas, Fernando Botero, no tuvo la experiencia previa de su antecesor en sectores oficiales afines a las tareas de su cartera, pero se cuidó de prepararse en forma especial para el cargo. Como jefe de campaña del candidato Samper, logró asegurar la escogencia de un puesto que él consideraba clave para proyectarse como presidenciable en el siguiente período. Desde un comienzo, el ministro Botero fue visto como la cabeza de la línea neoliberal del gobierno, en contraposición incluso a la tendencia socialdemócrata del presidente. La preocupación de Botero por ganarse el respaldo militar influyó en el nombramiento del general Harold Bedoya, a fines de 1994, como comandante del Ejército.

Samper mostró su disposición para adelantar negociaciones con la guerrilla. Para ese efecto creó la Oficina del alto comisionado para la paz, con rango ministerial, que reemplazó a la Consejería Presidencial para la Paz. A pesar de la continuación de las acciones armadas, la respuesta favorable de organizaciones de la sociedad y de grupos guerrilleros al mensaje presidencial despertó optimismo en sectores de la población. La política social del Gobierno, concretada en el plan de desarrollo denominado el Salto Social, concordaba con sus intenciones de avanzar hacia la paz. Sin embargo, el Gobierno no plasmó esas intenciones en una política de paz consistente, con reglas de juego claras para tratar a la guerrilla.

La visión del ministro de Defensa creó una fisura en el gobierno, al pretender el apoyo armado de la población rural para enfrentar a las guerrillas. Su proyecto

de cooperativas de seguridad rural se enfrentó con la oposición del ministro de Gobierno y de varios sectores sociales. El resultado fue la creación de las Asociaciones Comunitarias de Vigilancia Rural, propuestas por el Consejo Nacional de Seguridad; las *Convivir*, como se llamó a esas asociaciones, supuestamente desarrollarían solo actividades de inteligencia para apoyar a la fuerza pública.

Pero a pesar de estas contrariedades para adelantar un eventual proceso de paz, los principales problemas que enfrentó el gobierno en sus planes se presentaron en el campo de la justicia. Las mayores expectativas de la opinión pública para enfrentar los vicios del sistema recaían sobre la Fiscalía General de la Nación, aunque esta institución era frágil en términos organizativos y su legitimidad era difusa. El apoyo interesado de Estados Unidos a la Fiscalía compensó su debilidad.

El nuevo fiscal, Alfonso Valdivieso, operó con criterio eficientista sobre la base del sometimiento, la confesión, la delación y la negociación con los narcotraficantes. Además, compensó las limitaciones de la institución con la politización del trabajo de investigación. Alentó la condena pública a los políticos cuestionados, incluyendo al presidente, mediante la «filtración» de información reservada del proceso. La Fiscalía optó por aplicar de manera politizada el principio jurídico de oportunidad que permite identificar prioridades en las investigaciones. Esta decisión fue en parte un mecanismo de defensa, debido a que reabierto el Proceso 8.000 sus implicados enfilaron baterías escudados en las instituciones a las que pertenecían o sobre las que ejercían influencia, como el Ejecutivo, el Congreso y las ramas de la justicia y de control oficial. Tal era el entramado de los intereses del narcotráfico y sus implicaciones políticas. Sin embargo, el fiscal pudo sacar adelante sus propósitos debido a su condescendencia con el gobierno estadounidense. Esta dinámica declinó al final del período de Samper debido a la absolución del presidente, en 1996, por parte del Congreso, dadas las prebendas presidenciales, el apoyo de sectores empresariales poderosos frente a la oposición de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y el debilitamiento de la presión de Estados Unidos sobre Samper por la aceptación forzada de su política para combatir el narcotráfico.

No obstante, hubo otros acontecimientos que tuvieron mayor peso en el fracaso de la pretendida política de paz del Gobierno: en 1995, los militares se opusieron a la oferta presidencial hecha a las FARC de desmilitarizar el municipio de La Uribe para adelantar diálogos; desobedecieron así un mandato

presidencial. También la renuncia, en ese mismo año, del ministro de Defensa Botero para enfrentar las acusaciones de la Fiscalía en su contra, consignadas en el Proceso 8.000, y su posterior detención en instalaciones militares. Paradójicamente, esto ocurrió poco después de que Botero recibiera la felicitación del vicepresidente de Estados Unidos por su lucha contra el narcotráfico. Además, se presentó la renuncia del alto comisionado para la paz, y el hecho de que no fuera reemplazado cortó las comunicaciones entre el gobierno y las guerrillas. Los intentos oficiales posteriores por revivir el tema de la paz tuvieron que ver más con el manejo de la crisis política que con una recuperación del proceso anterior.

El Ejecutivo central sirvió siempre de resguardo para la defensa del presidente, con la notoria excepción de las Fuerzas Militares. Luego del intento fallido del gobierno de Gaviria por lograr que las autoridades civiles orientaran la política castrense, los militares recuperaron la iniciativa en el manejo del orden público y la confirmaron en el gobierno de Samper. La «guerra integral» contra el cartel de Medellín y las guerrillas, desatada al final del mandato de Gaviria, propició tal recuperación. Los dos primeros ministros de Defensa civiles, Rafael Pardo y Fernando Botero, asumieron la responsabilidad de las decisiones militares, pero no pudieron contrarrestar la autonomía de las fuerzas a su cargo. El espacio político de acción ganado durante el año escaso del ministerio de Botero fue confirmado cuando el comandante del Ejército vetó la desmilitarización del municipio de La Uribe, propuesta por las FARC y acogida por Samper.

La aceleración de la crisis producida por la renuncia del ministro Botero y su posterior detención, a mediados de 1995, eliminó lo que quedaba de control civil a las decisiones militares en materia de orden público y proyectó la autonomía castrense más allá de este campo. A diferencia de sus dos antecesores civiles, el nuevo ministro de Defensa, Juan Carlos Esguerra, no tuvo preparación previa para un cargo que maneja una lógica política diferente de la convencional, lo que le hizo perder legitimidad entre sus subalternos. La situación del Gobierno en ese momento impedía recuperar la autoridad civil sobre las instituciones militares.

Pero los militares tenían limitaciones internas. La ofensiva guerrillera desatada con la crisis confirmó su ineficacia e improvisación en el manejo del orden público. Esa situación se agravó con los descalabros sufridos frente a las guerrillas durante los dos últimos años del mandato de Samper. Sus limitaciones también fueron resultado del apreciable número de militares y policías en servicio activo

y en retiro que estaban involucrados en los procesos por «narcocorrupción». Por otra parte, la falta de tradición golpista de los militares colombianos, excepcional en América Latina, influyó en el papel que jugaron en el desarrollo de la crisis. Por eso, la crisis presidencial finalmente pasó a ser un estado normal de las cosas a partir de 1997 con la renuncia del fiscal Valdivieso, con pretensiones presidenciales. En este debilitamiento de la crisis también influyó el abandono por parte de Estados Unidos de la idea de forzar la caída de Samper.

La comodidad militar ante la facilidad para obtener gajes sin acudir al intervencionismo abierto operó también durante la crisis política del gobierno de Samper. El presidente hizo ofertas a los militares que les permitieron sacar provecho de la situación: aumentó el presupuesto de Defensa, firmó decretos guerreristas, como la creación de zonas especiales de orden público, y permitió la participación militar en el proyecto en el Congreso de eliminar la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares, que era el único freno a los excesos militares en el manejo del orden público.

La crisis política y la consecuente ausencia de una política de paz también afectaron el ejercicio militar de control del orden público, al estimular a los grupos guerrilleros a aumentar sus acciones. La situación de orden público empeoró también con la expansión de los grupos paramilitares y la unificación de sus objetivos a nivel nacional, en 1997, con la creación de las denominadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). La preocupación del Gobierno por sobrellevar la crisis hizo que redujera su atención a las necesidades de la seguridad, lo que se agravó con su pérdida de legitimidad frente a los militares, que pasaron por alto decisiones del Gobierno como la de enfrentar a los paramilitares. La sucesión de ministros de Defensa civiles fue una muestra de la debilidad de Samper frente a los militares. Luego de la salida de Botero, hubo tres ministros más en esa cartera.

Otro efecto de la crisis política sobre los militares fue el poco control de la violación de los DD.HH. Estados Unidos y sobre todo la Unión Europea habían vuelto prioritario este tema en el campo internacional desde que se terminó la Guerra Fría. Una de las últimas medidas del ministro Pardo antes de terminar el mandato de Gaviria fue la creación de una oficina de DD.HH. en el Ministerio de Defensa. Esta medida fue puesta en marcha por su sucesor. Comenzó así un lento proceso de (re)educación de la fuerza pública en ese campo. Sin embargo, el manejo de este tema por parte del Gobierno fue

contradictorio y contraproducente por causa de la crisis y de sus dificultades para ejercer autoridad sobre los militares. Un ejemplo fue el apoyo brindado por Samper al fuero militar; al comienzo del gobierno, el Senado —con mayoría gobiernista— respaldó el fuero militar sin restricción, repitiendo lo que ya había ocurrido bajo otros gobiernos.

El mayor efecto, aunque indirecto, de la crisis política sobre los militares fueron sus numerosas derrotas frente a las guerrillas a partir de 1996. Esto sin tener en cuenta los enfrentamientos armados menores. El problema remató, ya al inicio del siguiente gobierno, con combates y tomas de poblaciones, que incrementaron el número de muertos a más de 300, con un número similar de miembros de la fuerza pública retenidos por las guerrillas. Además, los magros resultados obtenidos en operaciones militares con altos costos económicos sirvieron para reafirmar su imagen de ineficacia ante la opinión pública, en contraste con el perfil en ascenso de la Policía Nacional.

Frente al debilitamiento de las Fuerzas Militares, los altos mandos pensaron poco en revisar su estructura con el fin de identificar y cambiar factores adversos de orden organizativo, táctico, estratégico e ideológico. Las medidas castrenses para contrarrestar esta situación fueron más que todo orientadas a manejar la opinión pública. Ejemplo de ello fue el inicio del uso de apelativos degradantes para identificar a las guerrillas, como facinerosos, bandidos y narcobandoleros; la utilización de publicaciones para mostrar a las FARC como el tercer cartel del narcotráfico; y la ofensiva de los «corresponsales de guerra» para realzar los asiduos secuestros, asesinatos, sabotajes y acciones terroristas guerrilleras.

Estados Unidos obtuvo durante la administración de Samper más de lo que había logrado en los gobiernos anteriores. Fue quizás el mayor nivel de dependencia externa alcanzado por el país con la mediación del problema del narcotráfico. Con el consumo interno norteamericano, el combate contra las drogas se convirtió en prioridad para Estados Unidos con respecto a los países andinos productores de coca, especialmente Colombia, por su liderazgo en el procesamiento y exportación de cocaína. Además, la tendencia estadounidense de reincorporar a América Latina de manera firme en su área de control directo, sin la mediación del anticomunismo, dada la finalización de la Guerra Fría, contribuyó a ubicar al narcotráfico en el centro del problema luego de que comenzara a ser considerado asunto de seguridad nacional en 1986. La visión norteamericana prohibicionista y unilateral, dogmática e intransigente

y con sabor fundamentalista, guió el tipo de presión y exigencias hechas por Estados Unidos a Colombia.

Ese país contaba con el proceso de certificación como instrumento táctico y con la exigencia de extradición de nacionales como herramienta jurídica para ejercer su diplomacia coercitiva. La certificación había pasado de ser un procedimiento diplomático ideologizado a ser más sancionatorio y político. En 1995 se certificó condicionalmente a Colombia «por razones de interés nacional». Al año siguiente, Colombia se convirtió en el primer país formalmente democrático en ser descertificado, aunque no se aplicaron las sanciones económicas discrecionales previstas en la medida. En 1997, Colombia volvió a ser descertificada, en contraste con México, país claramente ineficaz en su tratamiento al problema de las drogas, pero socio de Estados Unidos en la integración económica de Norteamérica. En 1998, Colombia fue certificada dado el desprestigio de la medida.

Otro instrumento de presión de Estados Unidos fue la extradición. El tratado de extradición con Estados Unidos se firmó en 1979, entró en vigor en 1982 y fue utilizado de manera cambiante durante los años que estuvo vigente. La Constitución de 1991 la prohibió, por influencia de los narcotraficantes y por consideraciones nacionalistas de los constituyentes. Durante el gobierno de Samper, la diplomacia coercitiva de Estados Unidos se orientó a presionar la revocatoria de ese artículo. Luego de varios llamados de autoridades nacionales y con el fantasma de una próxima descertificación, a fines de 1997 el Congreso aprobó la extradición sin retroactividad ni aplicación a delitos políticos.

Debido al afán presidencial por responder a la presión externa, el narcotráfico se convirtió en el factor preponderante de la seguridad nacional durante el gobierno de Samper. El énfasis en el narcotráfico durante ese gobierno llevó a que la subversión y el paramilitarismo no recibieran la atención que ameritaban. Los consecuentes descuidos e improvisaciones de los dirigentes políticos y los militares facilitaron la inusitada expansión tanto de guerrillas como de paramilitares.

Los resultados de la lucha contra las drogas fueron desalentadores, pese al creciente apoyo del Gobierno de Estados Unidos, instigador de la política. En 1996, el gobierno de Clinton invirtió 13.783 millones de dólares en la cruzada contra las drogas, superior a los recursos destinados por las administraciones republicanas anteriores. De ahí se pasó a 15.063 millones de dólares en 1997, de los cuales el 67% se utilizó para combatir la oferta, tanto en Estados Unidos

como en el exterior. Sin embargo, los cultivos ilícitos en Colombia pasaron de 40.100 hectáreas en 1990 a 50.900 en 1995, 79.500 en 1997 y cerca de 100.000 en 1998. En este último año el país ocupaba ya el primer lugar como productor de coca en el mundo. Entre 1990 y 1998 se fumigaron más de 120.000 hectáreas; una superficie semejante a la cultivada en 1999.

Pero hubo un aspecto positivo en el campo de la seguridad. La presión ejercida por una réplica del llamado «bloque de búsqueda» que eliminó a Pablo Escobar, conformada por militares, policía, DAS y Fiscalía y la acción de la política de entrega y negociación promulgada por la Fiscalía lograron la captura y entrega de la cúpula del cartel de Cali a mediados de 1995. Además, fue desmantelada gran parte de la red de ese cartel. Un estudio de ese tiempo indicó que la lucha contra el narcotráfico durante 1995 le había costado al erario 892 millones de dólares.

Durante el gobierno de Samper no se expidieron normas que implicaran cambios significativos con respecto a la seguridad, en contraste con las numerosas medidas ensayadas durante el gobierno de Barco y la formulación de otras importantes durante el gobierno de Gaviria. Las medidas adelantadas en el campo operativo no implicaron transformaciones importantes dentro de la concepción tradicional de seguridad. No hubo aumento en el número de soldados profesionales ni se intentó ninguna variación operativa para enfrentar a la subversión y los paramilitares. Tampoco varió la proporción de efectivos disponibles para fines operativos, que se mantuvo en cerca de la tercera parte del total.

Otro campo importante relacionado con las políticas de seguridad son los DD.HH. Hubo algunas modificaciones normativas al respecto, pero prevaleció la tendencia hacia la evasión de las responsabilidades castrenses por sus violaciones. Pese a que el tema de los DD.HH. surgió en la agenda de las relaciones internacionales desde antes de la finalización de la Guerra Fría, el lastre dejado por esa época ha sido grande. Los sectores oficiales de Estados Unidos no solamente permitieron prácticas aberrantes, sino que las estimularon. Estas tendencias, agravadas por el escalamiento del conflicto armado del país, crearon notorias resistencias para el control de los DD.HH.

Durante el gobierno Samper se aprobó el Protocolo II de 1977, adicional a los acuerdos de Ginebra de 1949, sobre humanización del conflicto armado. Como no hubo objeciones del sector militar, el proyecto recibió una pronta aprobación en 1994. En cambio, las reiteradas objeciones castrenses a que se

considerara en el Código Penal el delito de desaparición forzada determinaron que en el mismo año el Senado apoyara el fuero militar aun en el caso de desaparición forzada. El Congreso aprobó el Acto Legislativo que permitía a los militares en servicio activo juzgar a los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional: un retroceso en DD.HH.

En medio del agravamiento de la situación de seguridad, se gestó la recesión económica. Factores económicos externos adversos se juntaron con el aumento del déficit fiscal y el desempleo, el debilitamiento de la industria y un manejo gubernamental poco responsable de la macroeconomía. En este contexto, no hubo claridad sobre los gastos en defensa. Del 2% del PIB a que se redujo el gasto de la fuerza pública en 1990, se llegó al 3% en 1994 y al 3.5% en 1998.

¿Seguridad nacional, regional o de Estados Unidos?⁴

El aumento de la participación política en las elecciones que eligieron a Andrés Pastrana como presidente (1998-2002) mostró una perspectiva favorable a un nuevo proceso de paz. Tras sus sucesivas derrotas frente a las guerrillas, los militares no estaban en posición de confrontarlo como en ocasiones anteriores. El nombramiento del excanciller Rodrigo Lloreda como ministro de Defensa, la designación de una nueva cúpula militar y la salida del servicio activo de varios generales cuestionados, facilitaron el acatamiento. Estos cambios y el llamado del Gobierno a la reestructuración militar crearon condiciones favorables para revisar la organización castrense.

Las guerrillas tenían interés en un proceso de paz debido a su necesidad de repolitizarse. La finalización de la Guerra Fría las había lanzado a valerse más de medios militares para compensar la pérdida de referentes políticos universales. El ambiente de búsqueda de una paz política también se nutría, de manera paradójica, de las acciones de los grupos paramilitares. Su unificación a nivel nacional en 1997, mediante la creación de las AUC, y la búsqueda de impacto sobre la opinión pública con sus masacres, tenían como uno de sus objetivos lograr el reconocimiento político por parte del Gobierno y su inclusión en un eventual proceso de paz.

4. Este título es una síntesis de Francisco Leal-Buitrago (2006: Capítulo V).

El Presidente hizo pública su voluntad política, pero cometió el error de no tener en cuenta a los militares y a la opinión pública. El gobierno reconoció a las FARC como organización política y decretó el «despeje» de un área de 42.000 kilómetros cuadrados solicitada por esa guerrilla. En medio de este escenario de planteamientos de paz, las FARC hicieron sentir su poder militar. En vísperas del comienzo del despeje se tomaron en forma brutal a Mitú, capital del departamento de Vaupés. Sin embargo, la pronta recuperación de Mitú por parte de las Fuerzas Militares y los numerosos guerrilleros muertos, marcaron un quiebre en los procedimientos tácticos de las FARC, que se vieron obligadas a reconsiderar para sus acciones bélicas el uso de unidades menos numerosas propias de la guerra de guerrillas.

Desde el comienzo del proceso con las FARC, a comienzos de 1999, no cesaron los contratiempos. La dinámica creada por el proceso de paz, la agresiva respuesta de la guerrilla y el aumento del secuestro, llevaron a que en ese año se generaran movilizaciones sociales en contra del secuestro y de la violencia en general. El Gobierno perdió la oportunidad de liderar estas movilizaciones, lo que hubiera servido para respaldar y fortalecer el proceso de paz.

Los sucesos ambivalentes relacionados con el proceso de paz mostraron la arrogancia e intransigencia de las FARC, pero sobre todo la escasa capacidad política del Gobierno. El afán gubernamental por lograr una pronta paz, que creyó fácil al comienzo, hizo que se aceptara sin evaluación la situación de ventaja guerrillera heredada del gobierno de Samper y que se le entregara a las FARC la totalidad del área pedida; también, que se aceptaran muchos de sus pedidos y que se renovaran las conversaciones luego de las numerosas interrupciones de parte y parte. Finalmente, ante una más de sus tropelías, el Gobierno rompió con el proceso a comienzos de 2002.

El balance del proceso de paz fue bien pobre, pese a ser la principal iniciativa del gobierno de Pastrana. Las demás políticas evolucionaron al ritmo del proceso de paz, lo que fue problemático dados sus sobresaltos. Sin embargo, el proceso de paz de Pastrana cargó con la herencia de crecimiento guerrillero y paramilitar, y de debilitamiento de la fuerza pública. Desde el comienzo del proceso, las FARC tomaron la iniciativa y la mantuvieron; no sintieron la necesidad de lograr una paz negociada. Sus éxitos militares por varios años, así como los dividendos políticos inmediatos derivados de sus acciones de fuerza,

las llevaron a creer que el proceso de paz era un buen complemento político para continuar con su crecimiento militar.

Pero el gobierno tampoco pudo cambiar, por la vía armada, la creencia de las FARC sobre la utilidad política del proceso para sus fines militares. El importante cambio en la organización castrense para enfrentar la guerra irregular, operado durante el mandato de Pastrana, no fue suficiente. El problema de una reforma militar no es solamente de orden táctico, sino ante todo estratégico, es decir, político. El Gobierno no formuló una estrategia que ameritara este nombre para enfrentar a la subversión y menos aún a los grupos paramilitares. El crecimiento desmesurado del paramilitarismo fue la prueba de la ausencia de una política militar de Estado que contribuyera a doblegar la voluntad guerrillista de las FARC y a acabar con la supuesta funcionalidad de los paramilitares para los fines de la fuerza pública.

Otra cosa ocurrió con el ELN. Más que la fuerza pública, fueron los paramilitares quienes redujeron su capacidad militar, aunque no su guerrerismo. El gobierno de Pastrana fue incapaz de capitalizar de manera política su debilidad militar, que hubiese servido para despojar al paramilitarismo de su bandera «salvadora». El gobierno dejó al ELN al vaivén de la demencia propia de su instinto de conservación.

Pese al balance negativo, el proceso de paz de este gobierno tuvo aspectos positivos en ese momento, debido a la tenacidad del presidente y a su proyección hacia el exterior. En primer lugar, se despojó a las guerrillas de su halo de defensoras de la democracia: quedaron al descubierto sus intereses inmediatos y los medios terroristas para conseguirlos. En segundo término, se logró que la comunidad internacional conociera el conflicto colombiano, mantuviera su atención frente a la necesidad de una solución y abriera la posibilidad de participar en ella. Por último, pese a que el gobierno permitió la apropiación del Plan Colombia por parte de Estados Unidos —como se verá luego—, se vio que el narcotráfico es un problema que compete a la comunidad internacional y que un país o una región no puede cargar sola con ese problema.

Estas circunstancias ayudaron en medio del proceso a definir un acuerdo humanitario de liberación de prisioneros, nombre que se le dio al canje. Fueron liberados 11 guerrilleros presos y 55 militares y policías retenidos por las FARC en la zona de distensión, Santander, Boyacá y Cesar. Poco después, esa

agrupación anunció «la liberación unilateral de más de 250 miembros de la fuerza pública», cifra que se concretó con la entrega de 242 personas, varias de ellas en cautiverio desde 1996, frente a delegaciones extranjeras y un desfile militar de la guerrilla en la zona desmilitarizada. Las FARC se quitaron de encima parte de un pesado fardo, relegitimando el proceso y mejorando su deteriorada imagen en momentos en que se planteaba el inicio de una nueva campaña electoral, el Plan Colombia avanzaba y se esperaba algún resultado concreto del proceso. Pero con la liberación, la guerrilla anunció el traslado de la guerra a las ciudades.

Por su parte, la economía tuvo problemas durante este gobierno. Los esfuerzos adelantados para contrarrestar la crisis económica fueron insuficientes, sobre todo en materia de reducción del gasto público. El incremento de la violencia, el estancamiento del proceso de paz emprendido desde principios de 1999 y la crisis económica que estalló en este año, deterioraron progresivamente la imagen del Gobierno. La capacidad de maniobra política oficial se redujo debido al empantanamiento del proceso de paz y la injerencia oficial de Estados Unidos en la política militar. Además, el país era percibido en círculos internacionales como una amenaza para la región.

En cuanto a los problemas con los militares y la reforma militar –mal llamada modernización por varias entidades nacionales e internacionales– adelantada por el Gobierno, cabe mencionar algunas ideas. Previo al cambio de gobierno, los altos mandos analizaron la situación en que se hallaban las Fuerzas Militares, pero no captaron que la fortaleza militar de la guerrilla era relativa. La ventaja de la guerrilla se derivaba de la ineficacia de la Fuerza Pública y llevaba a la falsa apreciación, tanto de las FARC como de los militares, de que esta guerrilla había superado sus tácticas convencionales en cumplimiento de sus objetivos militares de expansión.

Pero el nuevo Gobierno no consideró suficientes los análisis de la cúpula castrense. El ministro de Defensa manifestó su voluntad de adelantar transformaciones en la estructura militar. Pasó por alto la antigüedad y escogió en el más alto cargo militar al segundo comandante del Ejército, con lo que forzó el retiro de militares cuestionados y el debilitamiento del sector que había apoyado al general Harold Bedoya en su confrontación con el gobierno de Samper; afirmó que se trabajaría en dos frentes: hacia adentro para corregir

errores, depurar, motivar y reorganizar, y hacia afuera para mejorar la imagen y confiabilidad de la Fuerza Pública; además, señaló que en el campo operativo era urgente aumentar la capacidad de combate y mejorar la inteligencia militar.

El ritmo con que se adelantaron los cambios previstos por la reforma militar dependió de la necesidad o no de tener respaldos jurídicos, de que estuvieran o no amarrados a la ayuda militar estadounidense y de la aceptación que tuvieran dentro de las instituciones castrenses. Esta mezcla de factores fue manejada con habilidad por el comandante de las Fuerzas Militares, quien buscó conciliar las divergencias. Las resistencias castrenses estaban relacionadas con el tema de los DD.HH. y con el manejo oficial del proceso de paz, ya que se consideraba que interfería en la eficacia militar. La ausencia de una política gubernamental clara para el proceso de paz y las frecuentes concesiones oficiales a las FARC provocaron un malestar casi siempre silencioso entre los militares. A regañadientes se redujeron las violaciones a los DD.HH., gracias a la presión estadounidense y a la acción de organizaciones defensoras de esos derechos, sobre todo las internacionales.

La presión permanente de las FARC para que el Gobierno tomara medidas contra el paramilitarismo generó problemas con los militares. La cúpula castrense protestó también porque supuestamente el alto comisionado para la paz les entregó a las FARC una lista de militares investigados por la Procuraduría por negligencia en su acción contra los paramilitares. El presidente se vio obligado a mediar y zanjar el asunto con la publicación de una declaración de conciliación. Frente a otros casos de descontento militar, como el retiro forzado de generales, e incluso la condena por primera vez de uno de ellos por no evitar una masacre de parte de paramilitares, sirvió la presión oficial por parte de Estados Unidos por actos militares contra los DD.HH.

La reacción militar más delicada fue causada por la torpe actitud de los conductores del proceso de paz al mantener a los militares al margen de lo que ocurría. En 1999, el ministro Lloreda protestó públicamente contra el comisionado de paz por su anuncio sobre la conveniencia de mantener por tiempo indefinido la zona de distensión. El apoyo de los generales al ministro, su posterior renuncia y, tras ella, la de quienes lo respaldaban obligaron al presidente a reunirse de emergencia con un grupo de generales. La mediación del comandante de las Fuerzas Militares y del director de la Policía contribuyó a la solución de esta singular crisis militar. Pese al debilitamiento del Gobierno

frente a los militares, el problema fue superado con el nombramiento como nuevo ministro de Defensa Nacional de Luis Fernando Ramírez. De ahí en adelante, el Gobierno se cuidó de informar a los militares sus decisiones sobre el proceso de paz.

El presidente creó la Comisión de Reforma y Modernización de las Fuerzas Militares para la elaboración de un proyecto de ley de defensa y seguridad; en los dos gobiernos anteriores se habían frustrado intentos similares. El proyecto presentado cumplió su último trámite en el Congreso a mediados de 2001, con el apoyo del ministro de Defensa y los altos mandos. La Ley 684 de 2001 recogió aspectos de decretos de 1965 y 1974, que junto con la Ley 48 de 1968 fueron las únicas normas rectoras de la seguridad nacional hasta ese entonces; también incorporó apartes de los frustrados proyectos presentados por los dos gobiernos anteriores.

Pero esa ley ignoró realidades de la posguerra fría y tuvo un sesgo militar en los conceptos, la nomenclatura y el lenguaje del planeamiento y la ejecución. La participación de instancias estatales distintas al Ejecutivo era simbólica, y al presidente de la República le correspondían funciones abstractas, como dirigir los campos de poder nacional. También le era ajeno el ingrediente político y estratégico, esencia de la seguridad y la defensa de la nación. Además, la conducción del proceso de paz por parte del presidente quedó como rueda suelta del engranaje de las políticas de seguridad. Esta ley fue aplicada una vez que el presidente acabó con el proceso de paz con las FARC, a comienzos de 2002. Posteriormente, la Corte Constitucional decretó su nulidad por apoyarse en conceptos nada democráticos propios de la Guerra Fría.

Los aspectos de la reforma militar que no requerían soporte legal avanzaron a buen paso. Fue el caso de la sustitución de concriptos reclutados a instancias del servicio militar obligatorio por soldados profesionales en zonas de conflicto armado, que se inició a comienzo de 1999. De igual manera, desde mediados de ese año fueron creadas nuevas unidades y reorganizadas las antiguas, con el fin de desarrollar mayor movilidad y eficacia operativa. Estas unidades fueron equipadas en parte con la ayuda estadounidense.

El proceso de ayuda militar de parte de Estados Unidos se puso en marcha sin traba alguna como parte de la reestructuración castrense. A mediados de 1999, el ministro de Defensa le solicitó a Estados Unidos una ayuda de 500 millones de dólares para combatir a la narcoinsurgencia durante dos años.

Este país autorizó 58 millones de dólares para el Ejército y 10 para la Policía, destinados a la lucha contra las drogas. Estos recursos se sumaban a los 294 millones aprobados para 1999. A finales de ese año, se pusieron en operación el primer batallón contra el narcotráfico y la Central de Inteligencia Antinarcóticos, financiados por Estados Unidos. Eran las primeras unidades militares destinadas específicamente para la lucha contra las drogas. Así se dio un giro substancial a los objetivos de la seguridad nacional.

De 30 millones de dólares que recibió el país en 1995 de parte de Estados Unidos para combatir el narcotráfico, se pasó a 83 millones en 1998 y a 294 millones en 1999; esta última cifra fue superior a lo recibido por el resto de América Latina y el Caribe en ese año. Colombia recibió 13 millones y medio de dólares en 1996, 57 en 1998 y 203 en 1999, la mayor parte destinada a la Policía Nacional. A partir de 1999 se incrementó el apoyo a las Fuerzas Militares. Antes de que se incrementara la ayuda norteamericana, el Gobierno calculaba que en 1997 el costo de la guerra había sido de 3.700 millones de dólares, equivalente al 4 por ciento del PIB.

La ayuda militar tomó fuerza en 1999, mediante la presencia oficial de Estados Unidos en la reorganización militar operativa del país, sobre la base de lo iniciado durante el gobierno de Samper y de la inmersión nacional en la política antidroga, comenzada en el cuatrienio de Gaviria. Pero aún faltaba el componente mayor del apoyo militar norteamericano: el pedido de ayuda al Congreso y al Gobierno de los Estados Unidos, formulado a mediados de ese año por el ministro de Defensa, fue el punto de partida para que ese gobierno se apropiara del impreciso Plan Colombia ideado por el presidente Pastrana. La ayuda militar estadounidense tomó así una dimensión aún mayor.

El Departamento Nacional de Planeación fue el encargado de diseñar el plan. Con asesoría de funcionarios norteamericanos, tanto civiles como militares, y del Ministerio de Defensa, la Presidencia elaboró la primera versión del plan, titulada «Plan para la paz, prosperidad y fortalecimiento del Estado». Este documento, escrito inicialmente en inglés, consta de cinco partes: la economía, la estrategia antidrogas, la reforma del sector justicia, el plan para la democratización y el desarrollo social, y el proceso de paz. Sus objetivos fueron: fortalecimiento del Estado, reforma de las instituciones, lucha antinarcóticos y recuperación económica. Este documento fue la base para el nacimiento de la «ayuda global

integradora de intereses y decisiones de las agencias estatales norteamericanas», que sustituyó a la antigua cooperación militar entre los dos países.

Al inicio del año 2000, la administración Clinton presentó al Congreso una solicitud de ayuda para Colombia sustentada en su apoyo al Plan Colombia. El cabildeo oficial de Colombia fue permanente desde entonces. El proyecto fue aprobado a mediados de 2000, con una duración de dos años. Las cifras aprobadas fueron las siguientes: de un total de 1.319 millones de dólares, 65.2% le correspondieron a Colombia, 8.3% a Bolivia, 2.4% a Perú y 1.5% a Ecuador; a Brasil, Panamá y Venezuela les asignaron 18 millones en total; a agencias antidrogas estadounidenses les fue otorgado el 16.9% y al Programa Clasificado de Inteligencia del mismo país, 4.2%. De los fondos para Colombia, 60.4% fueron para asistencia militar, 14.3% para asistencia a la Policía Nacional y el resto para actividades de carácter social.

La referencia a la región y no solamente a Colombia, y las partidas asignadas a otros países, le dieron al plan proyección regional. Con la anuencia del Gobierno colombiano, Estados Unidos se apropió de la idea original del Plan Colombia, tergiversando el sentido nacional que le había dado el gobierno e imprimiendo el sello de su obsesiva política prohibicionista y represiva contra las drogas, mediante la distribución desbalanceada de las partidas asignadas, con predominio de lo militar y policivo.

El avance de la ejecución del componente militar del Plan Colombia produjo críticas en Colombia y en el exterior. Hasta los vecinos llegaron a pensar en aislar al país. No obstante, Pastrana logró el respaldo al Plan Colombia en la reunión de preparación de la III Cumbre de las Américas de Quebec, en 2001, en Cartagena. Estados Unidos había mencionado la conveniencia de regionalizar el plan para hacerlo más efectivo, y en la Cumbre de Quebec se concretó esta idea mediante la Iniciativa Regional Andina. El plan contemplaba la fumigación de cultivos ilícitos, la promoción de cultivos alternativos, combatir la corrupción y fortalecer las instituciones en la región, incluyendo a Brasil y a Panamá. Así, se ratificó la regionalización del componente del Plan Colombia financiado por Estados Unidos.

Durante el gobierno de Pastrana, la crisis política del país alcanzó niveles preocupantes y la seguridad se convirtió en asunto de urgencia. El problema central de la seguridad radicaba en el conflicto armado, que potenció otros

problemas, como el secuestro y las delincuencias común y organizada. La impunidad ante estos hechos mostró la debilidad del aparato de justicia, y el narcotráfico fue el dinamizador del proceso que llevó a esa situación. El aumento de la dependencia política y militar del país con respecto a Estados Unidos fue otro elemento importante para Colombia. La justicia penal se convirtió en componente central de la seguridad nacional desde el gobierno de Gaviria, debido a su papel en el manejo del orden público, pero los gobiernos posteriores no lograron definir un sistema normativo adecuado y estable que sirviera de ordenador de los problemas penales relacionados con la seguridad.

La falta de una política integral de seguridad contribuyó a que la legitimidad de la Fuerza Pública se diluyera entre las legitimidades espurias que obtienen las fuerzas rebeldes y paramilitares. Este vacío dejó el camino libre para la aceptación de la injerencia externa, que estuvo guiada por una concepción limitada a tratar el problema de las drogas solamente con la coerción. Ante la carencia de una política integral de defensa y seguridad y la imposición externa de una estrategia contra las drogas, la reestructuración militar se circunscribió a la reorganización del pie de fuerza, la redefinición administrativa y operativa y la revisión de los procedimientos tácticos. Estos elementos fueron importantes y necesarios, pero insuficientes para estabilizar la eficacia de las acciones militares. Les faltó la orientación de una política integral destinada a solucionar la prolongada crisis y alcanzar la paz.

Desde el año 2000, las FARC buscaron recursos económicos y políticos para enfrentar el Plan Colombia; dispararon la extorsión e incrementaron el amedrentamiento a la población civil con acciones terroristas. Por su parte, los paramilitares buscaron contrarrestar el fortalecimiento pretendido por las guerrillas con el aumento desmesurado de sus acciones criminales, a costa de la población civil, que continuó sus desplazamientos forzados. A pesar de que ya había traspasado las fronteras del país, la amenaza que vieron los vecinos en el plan confirmó la visión internacional de Colombia como amenaza regional.

Desde antes del Plan Colombia los países andinos aceptaron el tratamiento tutelado del problema de las drogas. Por consiguiente, la Estrategia Regional de Lucha contra el Narcotráfico fue una respuesta cómplice de los gobiernos de la región a la Iniciativa Regional Andina ideada por Estados Unidos. Además de esto, sectores importantes de Colombia aceptaron con beneplácito la ayuda tutelada.

Dentro de ese ambiente, no hubo capacidad para identificar hacia dónde se dirigían las dispersas medidas oficiales para afrontar el problema de la seguridad en el país. ¿Se trataba de medidas de seguridad nacional o se destinaban ellas a la seguridad regional? ¿Quizás se trataba de salvaguardar la seguridad de Estados Unidos?

Seguridad Democrática y algo más⁵

El desastre político del Caguán junto con el fortalecimiento de las FARC y los temores desatados en la opinión pública sirvieron para que el candidato disidente del Partido Liberal, Álvaro Uribe (2002-2010), que enarbolaba la bandera de la seguridad, triunfara en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2002. Uribe incluyó en su programa lo que llamó «seguridad democrática», nombre copiado de uno de los conceptos alternativos al de seguridad nacional después del fin de la Guerra Fría, el cual le sirvió para disfrazar el contenido militarizado de lo que fue la política de seguridad de su gobierno. En su programa también pidió la extensión del Plan Colombia para evitar el terrorismo, en un ambiente propicio luego del 11 de Septiembre.

La declaratoria del «estado de conmoción interior» (excepción constitucional que sustituyó al «estado de sitio» de la Carta de 1886) y el establecimiento de un impuesto para la seguridad fueron las primeras medidas del presidente en términos de seguridad. El reclutamiento de los llamados soldados campesinos para reforzar las zonas de las que estos eran oriundos, la conformación de redes de informantes para alimentar los servicios de inteligencia, las recompensas por información, el estímulo a la desertión de combatientes ilegales y la creación de zonas de rehabilitación y consolidación en dos áreas de influencia guerrillera completaron el esquema inicial de la Política de Seguridad Democrática (PSD). Las normas aprobadas al respecto implicaron el reconocimiento del conflicto armado en el país, según cánones internacionales, pese a que durante los ocho años de su gobierno Uribe afirmara su inexistencia. Lo que ocurría en el país, según él, era «una amenaza terrorista».

5. Este título se apoya en Francisco Leal-Buitrago (2011).

La tendencia de recuperación operativa de la Fuerza Pública con la reforma militar del gobierno anterior y la ofensiva que este desató al inicio de 2002, una vez roto el proceso de paz, disminuyeron la capacidad ofensiva de la subversión. La persistente presión del nuevo presidente al exigir resultados condujo a acciones preventivas contra el secuestro, el sabotaje y el terrorismo. Esto se confirmó cuando el gobierno organizó, durante las vacaciones, caravanas de vehículos escoltados por la Fuerza Pública en las vías principales que, bajo el lema «Vive Colombia, viaja por ella», estimularon el desplazamiento de grupos altos y medios, luego de varios años de temores frente a secuestros, «falsos retenes» y «pescas milagrosas» por parte de las guerrillas.

Con respecto a los grupos paramilitares, el gobierno de Uribe abrió pronto espacios para que se dieran posibilidades de negociación. Las llamadas autodefensas se sentían seguras ante la escasa voluntad de la Fuerza Pública de combatirlos, pues esta tendía a verlos como aliadas no obstante las atrocidades que cometían contra la población civil. También eran percibidas como naturales vengadoras por numerosos grupos sociales impotentes ante las arremetidas de las guerrillas y por sectores interesados en que se mantuviera el *statu quo* de inequidad social frente a la amenaza de cambio que veían en un eventual triunfo guerrillero.

En el cambio de año, de 2002 a 2003, se percibían tres líneas de acción de la PSD, las cuales continuaron con pocos cambios durante los dos períodos de la presidencia de Uribe: la primera, una decidida «política de paz» con los paramilitares; la segunda, la continuación acentuada de la ofensiva contra las FARC iniciada al final del gobierno anterior; y la tercera, un grupo de políticas puntuales –como los «soldados campesinos», «Vive Colombia, viaja por ella», los estímulos a la desertión y las redes de informantes– destinadas a alimentar a las dos primeras. No obstante, lo que no se veía era una articulación consistente entre ellas.

El primer documento sobre la PSD (*Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006*) careció de propuestas específicas, asignación de recursos y orientación sobre su implementación. El segundo documento (*Política de Defensa y Seguridad Democrática*) enunciaba principios democráticos generales, identificaba las amenazas para la nación, planteaba objetivos e indicaba líneas de acción. Aunque fue un esfuerzo de integración de compromisos institucionales

sobre seguridad y de asumir la abandonada responsabilidad civil en este campo, no tenía mucho que ver con la realidad de esa integración, pues el texto no se articulaba con ella, comenzando con que no reconocía el conflicto armado interno. La coherencia formal que presentaba era casi imposible de desarrollar, pues suponía una racionalidad del Estado que es inexistente. Además, la limitaba a lo militar, y no se veían espacios para desarrollos de las políticas indicadas. En cuanto a la defensa hacia el exterior, apenas hacía una breve mención sin orientación alguna.

Durante los cuatro años del primer período de gobierno del presidente Uribe se destacó la ofensiva militar permanente contra las FARC, identificada con el nombre de Plan Patriota –eufemismo de «plan de guerra», que es la aplicación militar de una política de seguridad gubernamental–. Este plan se implementó sobre la marcha, a medida que evolucionó la situación frente a las FARC, eje de sus objetivos. El logro más destacado ocurrió en los dos primeros años de implementación del plan, al dismantelar varios frentes de esa guerrilla en el noroccidente de Bogotá. En contraste, hubo problemas en otras regiones, en especial el sur del país, donde hubo concentración de tropas y detenciones masivas basadas en informaciones de la amplia, pero difusa, «red de cooperantes», establecida desde el inicio del Gobierno. En donde no hubo acción alguna fue en zonas controladas por los paramilitares, en especial en la Costa Atlántica.

El Plan Patriota estuvo acompañado por la reactivación de unidades militares y la creación de otras nuevas. Fue reforzado además, en 2005, con el único cambio estratégico en la organización militar en el primer período del gobierno, mediante la creación de dos comandos conjuntos: Sur y Caribe. Este cambio en la organización castrense, tomado de Estados Unidos, articuló territorialmente unidades del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, centralizando el mando operativo en el comandante de las Fuerzas Militares, en detrimento de los comandos de las tres fuerzas.

La recuperación de las cabeceras municipales de zonas controladas por las guerrillas fue un proceso difícil, lento e improvisado. La estigmatización oficial de la población civil de esas zonas se reflejó en los primeros años con la acción de las ya mencionadas redes de informantes o cooperantes, que inducían redadas masivas en la población civil, con arbitrariedades que terminaban en la liberación de la mayoría de detenidos, judicializaciones sin fundamento y hasta

asesinatos de personas inocentes. A diferencia de las ciudades, donde la Fuerza Pública alcanzó niveles de aceptación sin precedentes, en esas zonas prima la desconfianza frente al Estado como resultado de dichas arbitrariedades.

Por otra parte, desde sus inicios, el Gobierno buscó la desmovilización de los paramilitares mediante diversas medidas. La más prolongada fue la búsqueda de legitimación por la vía legal, que comenzó con el «proyecto de ley de alternatividad penal», que exhibía impunidad. Por ello, el proyecto inicial demoró en su aprobación, en medio de la polémica desatada dentro y fuera del país. Luego de ajustes y discusiones en varias legislaturas, incluso con cambio de nombres, en 2005 fue aprobada la Ley 975, llamada de Justicia y Paz.

En 2004, el Congreso aprobó el Acto Legislativo No. 2 sobre reelección presidencial inmediata, alimentado a diario por la difusión mediática oficial de la PSD. Al año siguiente, la Corte Constitucional le dio su *bendición*, indicando que esa reelección era por una sola vez. Esta corte supo mantenerse en su ley al fallar, cuatro años más tarde, en 2010, la inexequibilidad de la segunda reelección inmediata de Uribe, aprobada por el Congreso el año anterior.

Posterior a un acuerdo, a mediados de 2004, entre Gobierno y paramilitares sobre el establecimiento de una «zona de ubicación» para la concentración de jefes *paras* con voluntad de entregar las armas, a finales del año comenzaron las desmovilizaciones. En medio de ellas, hubo negociaciones entre narcotraficantes y jefes *paras* para incluir de manera fraudulenta a los primeros en las desmovilizaciones. Tras contratiempos originados por diferencias en los acuerdos entre Gobierno y paramilitares, en el segundo semestre de 2005 comenzó la extinción de la zona de ubicación.

Las desmovilizaciones de los jefes *paras* y sus grupos se prolongaron hasta 2006, por cuotas bien publicitadas. Ese proceso reflejó el afán oficial de exhibir una visión pacificadora. Parte destacada de ello fue la contabilización de más del doble de desmovilizados *paras* de los cerca de 15.000 señalados al inicio por el Gobierno, lo que permitió incluir narcos y falsas desmovilizaciones que se dieron a lo largo del proceso, como se sabría años más tarde. Poner en cintura a poderosos jefes de verdaderas mafias articuladas con el narcotráfico y con políticos regionales implicó promesas oficiales *secretas* que luego fueron incumplidas.

El argumento oficial del éxito pacificador se basó en que, por primera vez en el país, fuerzas irregulares no derrotadas habían sido sometidas. Pero lo que ocurrió fue que el ambiguo proyecto antisubversivo que alimentó la unificación

paramilitar en 1997 perdió su dinámica a medida que emergió el afán y el logro de un enriquecimiento depredador de los jefes paras, además de su ambición de poder político regional, con proyección nacional.

Más tarde se vería que este último objetivo había sido más por iniciativa de gamonales regionales, como una forma de ejercer su poder económico y político; iniciativa acogida por conveniencia mutua por paramilitares y narcotraficantes. Con el declinar de su proyecto inicial antisubversivo, a los paramilitares les era rentable cederle el costo de sus ejércitos al Estado, que asumió un proceso de incorporación de desmovilizados a la vida civil ignorando a sus víctimas, con altos costos y errores, improvisaciones y falencias sin resolver, además de haber alimentado posteriormente a bandas de nuevos paramilitares.

Desde que comenzó la PSD, en agosto de 2002, hasta la finalización del primer período del presidente Álvaro Uribe, cuatro años más tarde, no hubo variaciones importantes en cuanto al énfasis en lo militar y la pobreza en lo político. Los cambios fueron producto de improvisaciones ante la ausencia de un plan político-estratégico eficaz. Además de esto –sobre todo en el proceso con los paramilitares–, se mantuvo el desbalance entre la confrontación armada con las FARC y el trato político dado a los paramilitares. Con el fin de compensar tal desbalance, el Gobierno buscó –sin lograrlo– voluntad para negociar con el ELN. En el trasfondo continuaba operando el Plan Colombia, financiado por Estados Unidos contra el narcotráfico, que desde su iniciación en 2001 había aportado aproximadamente 600 millones de dólares anuales. Sus objetivos iniciales se habían ampliado hacia las guerrillas, consideradas por el Gobierno narcotraficantes y terroristas.

Un balance de lo conseguido durante esos cuatro años muestra la pobreza en resultados puntuales con respecto al objetivo central: las FARC, pues lo que sobresalía era la percepción de éxito derivada de la constante promoción oficial de la PSD, la disminución de actos terroristas, la posibilidad de tránsito libre en vías principales y la reducción de ataques a poblaciones y cuarteles. Sin duda, la presión armada sobre esta guerrilla había mermado su capacidad bélica, aunque esta significativa reducción no correspondía al exagerado volumen de recursos empleados.

El haber asignado cerca de 20.000 efectivos de la Fuerza Pública para acabar con el Secretariado de las FARC en el sur del país mediante el Plan Patriota, sin tener experiencia de supervivencia en la selva, fue desastroso. La malaria, la

leishmaniasis, las minas antipersona y los francotiradores afectaron en forma significativa a las tropas, sin producir resultados importantes.

Esta situación llevó a que, en el segundo período de gobierno del presidente Uribe, el nuevo ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, formalizara una revisión de la PSD mediante un nuevo documento: la *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)*, que salió a la luz pública en 2007. Este señalaba que los resultados de la PSD habían sido contundentes, lo que implicaba un ajuste para adaptarse al nuevo escenario estratégico.

El cambio de adjetivación de la seguridad en este documento reflejó los pobres resultados obtenidos hasta 2006, en relación con los ingentes recursos utilizados en la ofensiva contra las FARC, único objetivo consistente de la PSD. La acertada reforma militar durante el gobierno de Pastrana, de creación y reorganización de unidades para la guerra irregular, no fue suficiente para afrontar esta clase de guerra. Aunque sin una estrategia adecuada, gracias al alto volumen de recursos y al constante acoso militar, se obtuvo una limitación significativa en el accionar de las FARC, mediante la disminución de sus fuerzas y su capacidad operativa. Pero los costos económicos y humanos para las Fuerzas Militares fueron enormes. Por eso, la incapacidad de diseñar una estrategia eficaz se disimuló con una nueva identidad: «Plan Consolidación» de la PSD. Sin embargo, este cambio de identidad no fue solo maquillaje.

Aparte de algunos pocos cambios de fondo, como disminuir la concentración de tropas en el sur del país para *cazar* al Secretariado y mayor movilidad de unidades, hubo cambios puntuales y efectivos que buscaron solucionar problemas recurrentes que afectaban la eficacia militar operativa. Entre esos cambios se destacan el énfasis e inversión en materia de inteligencia técnica y humana con asesoría internacional, la cooperación efectiva entre las Fuerzas Militares y de estas con la Policía Nacional, la redistribución interna de recursos, la mayor importancia dada a capturas y desertiones frente a las bajas enemigas y el peso de las recompensas por suministro de información. Lo que no cambió fue el énfasis en lo militar y la pobreza en lo político.

Los cambios señalados comenzaron a dar resultados positivos en 2007, pero sobre todo en 2008, cuyo cenit fue la publicitada e incruenta «Operación Jaque», con la liberación, a mitad del año, de reconocidos políticos y *contratistas* norteamericanos secuestrados. Cuatro meses antes había ocurrido en Ecuador la

cruenta y exitosa «Operación Fénix», que eliminó a alias Raúl Reyes, segundo al mando de las FARC, y trajo consigo problemas diplomáticos con ese país.

Si bien esta guerrilla había ganado terreno militar durante el fracaso del proceso de paz del Caguán, su arrogancia y proyección internacional la llevó a creer que era ya un cuasiejército en vísperas de tomarse el poder y que no requería apoyarse en principios esenciales de la guerra de guerrillas. Por eso, además de golpes menores con menos significación relativa que los sufridos por la Fuerza Pública, las FARC recurrieron al «repliegue estratégico», calificativo dado por los medios de comunicación. Por otra parte, no se preocuparon por cambiar su estrategia con el fin de recuperar la iniciativa. Así, en corto tiempo fueron despertadas a la realidad por los cambios de la Fuerza Pública, sin que se percataran pronto de que seguían siendo en su esencia guerrillas. También habían perdido el interés político de apoyarse en sectores nacionales de opinión pública y les interesaba más la vía militar, a la que consideraban el fundamento de todos sus triunfos.

Su prolongada ventaja de dispersión en frentes en el territorio nacional se trocó en desventaja al ser superados sus sofisticados equipos de comunicación por los de la Fuerza Pública. La interceptación de las comunicaciones de la guerrilla fue definitiva para que recibieran certeros golpes, sin que al mismo ritmo asimilaran su nueva situación. Tan solo luego de la Operación Jaque se convencieron de su condición de guerrilla en retirada y de la necesidad de usar su olvidado principio guerrillero de adaptación a nuevas circunstancias. A partir de allí, aunque han recibido numerosos golpes, algunos muy significativos, lograron reorganizarse progresivamente dentro de la concepción tradicional de guerra de guerrillas, alimentada por su larga experiencia en el territorio nacional, tan difícil y tan apropiado para esa clase de contienda. En este ambiente recuperaron la iniciativa al propinar numerosos golpes de mano a la Fuerza Pública.

Sin embargo, el embate de las fuerzas del Estado ha mantenido a raya a las FARC, sin que esta situación implique su derrota, pese a triunfalistas vaticinios militares en el fragor de los mencionados golpes a la guerrilla. Pero además de esta talanquera oficial a las acciones de las FARC, han sido importantes las desertiones y el *sapeo*, alentados por el énfasis dado a las recompensas por suministro de información y los beneficios del Gobierno a desertores y crimi-

nales, que han pasado por alto normas establecidas y han hecho caso omiso de escrúpulos éticos.

La persistencia en el uso de medios militares y la limitación en el empleo de recursos políticos de la PSD llevaron al estancamiento en el diseño de cambios efectivos en la estrategia de la Fuerza Pública, pues no se vislumbraron durante el resto del gobierno de Uribe ideas importantes que incorporaran medidas políticas o militares novedosas. Estas han sido necesarias para frenar el aumento desmedido en los últimos años del presupuesto en seguridad y en recursos militares.

Al comenzar el gobierno de Uribe, en agosto de 2002, el pie de fuerza en el país era de 313 406 efectivos: 203 283 de las Fuerzas Militares y 110.123 de la Policía Nacional. Ocho años después, al finalizar dicho gobierno, el total de efectivos había aumentado a 426 014: 267 629 de las Fuerzas Militares y 158.385 de la Policía Nacional. En 2010, el presupuesto del Ministerio de Defensa sobrepasó los 15 billones y medio de pesos, de los cuales poco más del 63% correspondía a las Fuerzas Militares y el resto a la Policía Nacional. Según Planeación Nacional, en ese año se gastaron 21 billones de pesos en defensa y seguridad, de los cuales 90 por ciento se destinaron a funcionamiento y solo 10 por ciento a inversión.

En cuanto a las FARC, objetivo principal de la PSD, para 2010, según distintas fuentes, las cifras fluctuaban entre 6.000 y 10.000 combatientes, con actividades en alrededor de 200 municipios, en especial en Cauca, Caquetá, Nariño, Huila y Meta. Las deserciones estimuladas por el Gobierno se suplen en gran medida con reclutamiento de menores de edad.

En el plano político de la PSD, la preocupación principal del gobierno de Uribe fue acabar con el espacio nacional e internacional ganado por las FARC, en un comienzo buscando de manera insistente aunque utópica internacionalizar el conflicto armado para recibir apoyos externos; pero ante la persistencia oficial, su mayor logro ha sido interno. El odio inducido oficialmente de manera sistemática con base en los crímenes de la guerrilla fue usado de manera recurrente hasta 2009 para alimentar la polarización política de la opinión pública a favor del presidente con miras a su reelección. El Gobierno identificó cualquier crítica y oposición en su contra como señal de alianzas o condescendencia con las FARC y el terrorismo.

En el contexto internacional, la permisividad de los gobiernos de Ecuador y, sobre todo, de Venezuela con las FARC sirvió para que, como resultado de las denuncias del Gobierno, se redujera el espacio político internacional de esta guerrilla y se cerraran posibilidades de mediación externa. En términos de apoyo de la población, las FARC cuentan con grupos de milicianos urbanos y simpatizantes rurales en zonas de su influencia, así como con grupos de *cocaleros* o cultivadores de coca. Luego de los golpes recibidos y el aumento inicial de desertores, parte de su estrategia se orienta al fortalecimiento de milicias en ciudades y al reclutamiento de menores.

Quizás sea el tratamiento oficial dado a la guerrilla del ELN el que menos inconsistencias ha tenido. Esta guerrilla sufrió antes su mayor derrota militar de parte de los paramilitares, que la diezmaron y sacaron de sus dominios en la Costa Atlántica. Esta circunstancia sirvió para que el Gobierno buscara desde un comienzo un acuerdo de desmovilización y negociación, lo que implicaba que quería mostrar que su condescendencia con los paramilitares no era favorable solo a organizaciones de derecha. Pero la miopía política del ELN lo llevó a desaprovechar oportunidades favorables para la guerrilla. Con el cambio del panorama de la seguridad frente a la subversión, en 2008, el Gobierno terminó con esa búsqueda. El ELN tiene alrededor de 1.500 efectivos, luego de que hace una década contara con unos 4.000.

La visibilidad de los problemas y el deterioro de la PSD se hicieron evidentes desde 2008. Dos aspectos mostraron en ese año el agravamiento de los problemas derivados de la seguridad en el país. Primero, la PSD se vio alentada por la presión del presidente Uribe, reflejada en el ámbito militar con estímulos improvisados que exigían resultados, medidos por muertes enemigas o *body count*. Consecuencia de ello fueron los crímenes bautizados como «falsos positivos», que la opinión pública conoció desde su negación oficial inicial en 2008 hasta su forzado reconocimiento por cuotas. Según investigaciones, entre 2001 y 2010 hubo 1.119 casos registrados.

Esos crímenes manifiestan la larga historia nacional de violación militar a los derechos humanos, la persistente presión de Uribe por resultados tangibles sin medir las consecuencias y el rápido crecimiento del pie de fuerza, cuyo problema mayor ha sido la deficiente preparación profesional y sus efectos negativos, como facilitar la comisión de delitos en medio del conflicto armado.

La insistencia del presidente y su limitada visión del entorno internacional lo llevaron a rechazar los reclamos de organismos internacionales por violación de los DD.HH.

El segundo problema de la PSD se percibió antes: fue el repunte paramilitar progresivo, bautizado por el gobierno como BACRIM (bandas criminales). Este eufemismo tuvo como objetivo mantener la idea oficial del éxito en la desaparición de los paramilitares, pero hay que tener en cuenta que los grupos de paramilitares siempre tuvieron relación —o estaban mezclados— con narcotraficantes y bandas criminales que propiciaron su reproducción.

El repunte paramilitar es resultado de varias causas: improvisación y falsedad en las desmovilizaciones, mezcla con narcotraficantes y políticos en las mismas, ineficaz política antidrogas impuesta por Washington y ausencia de una visión de políticas más allá de la coyuntura. Sin embargo, el caldo de cultivo de esta reproducción del crimen organizado en bandas es la profunda exclusión social en el país, que mezcla a la pobreza con el desempleo, el empleo informal y el eterno problema de tierras y desplazamiento de campesinos hacia zonas de colonización; pero habría que agregar la recurrencia de las prácticas violentas como mediadoras de la política en la historia republicana del país, consecuencia de la debilidad política del Estado. Contradictoriamente, el fortalecimiento financiero del Estado durante las últimas décadas alimenta tal debilidad, mediante una mayor capacidad para el ejercicio del clientelismo y la corrupción.

Los vaivenes de evolución de los grupos de paramilitares y sus acciones criminales, sumados a los producidos por las guerrillas, han traído como consecuencia destacada desplazamientos de la población en zonas de conflicto armado. No en vano Colombia se ubica como uno de los países con mayor desplazamiento forzado del mundo. CODHES, la ONG que más ha trabajado al respecto en el país, considera que desde mediados de los años ochenta la cifra supera los cuatro millones de personas.

Cambio de gobierno sin sorpresas en seguridad⁶

La sorpresa brindada por el presidente Juan Manuel Santos (2010-2018), en el sentido de comenzar a desligarse de la pesada herencia del gobierno anterior –del cual había sido su ministro de Defensa, y en buena medida elegido con los votos del «uribismo»–, incluyó el diseño de políticas sociales, en las que sobresale el proyecto y aprobación de la llamada Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Pero la sorpresa más temprana fue en política exterior debido al brusco contraste con la adelantada por el gobierno anterior, la cual se orientó en función de los intereses estadounidenses en seguridad. El cambio de relaciones con los países vecinos, en particular Venezuela y Ecuador, fue inmediato, luego de repetidas crisis durante el gobierno de Uribe.

Frente a ese panorama positivo, el Gobierno no le ha puesto la debida atención a otros problemas sociales que contribuyen a la inseguridad, como el estancamiento del alto desempleo –más del 10%–, la abrumadora cifra de informalidad en el empleo –más del 60%– y la pronunciada inequidad social. Asimismo, con la continuidad del antiguo modelo de desarrollo centrado en el neoliberalismo, el Gobierno no tiene la capacidad de orientar la economía hacia el inicio sostenido de una solución a estos graves problemas. El realce que le ha dado a la llamada «locomotora de la minería» es el mejor ejemplo de la contravía por la que transita esa *máquina* con respecto a un futuro de desarrollo adecuado en los campos económico, político y social del país. Estos y otros factores importantes conservan, inducen y potencian los problemas que mantienen y reproducen la inseguridad en Colombia.

En cuanto al aspecto de seguridad que tiene que ver con la lucha armada y la Fuerza Pública, no se perciben cambios de importancia en el nuevo gobierno. Ha sido visible la continuidad del énfasis represivo, comenzando por la confirmación de crecimiento del presupuesto en defensa y seguridad, al igual que el empleo sobredimensionado de recursos militares. Este sobredimensionamiento se manifestó, por ejemplo, en la «Operación Sodoma», ejecutada al mes de iniciado el gobierno, que eliminó al famoso y temido *Mono Jojoy*, jefe militar de las FARC. Sus positivos resultados hubieran podido obtenerse sin

6. Este título se apoya en Francisco Leal-Buitrago (2011), y en *El Tiempo* y *El Espectador* (Bogotá: octubre de 2011-marzo de 2013).

el excesivo uso de recursos ante el miedo a fracasar en la eliminación de este símbolo real –y también fabricado– del terrorismo.

No obstante este y otros golpes dados a jefes principales de la guerrilla, como el más importante de ellos, llevado a cabo en noviembre de 2012 mediante la «Operación Odiseo», que eliminó a alias Alfonso Cano, jefe máximo de las FARC, el Gobierno inició un giro en su estrategia tomada del modelo israelita. A partir de mediados de 2012, se ha orientado más a perseguir y eliminar, con relativo éxito, a mandos medios de las guerrillas y a estimular la desertión de guerrilleros. De igual manera, le ha puesto más atención a la Policía Nacional en su objetivo de perseguir a las BACRIM y a sus entronques con el narcotráfico, así como a la inseguridad en general en las ciudades.

Aunque estas bandas han sufrido numerosas bajas, debido su capacidad de reproducción y sobre todo de adaptación, continúan como la amenaza principal a la seguridad en zonas urbanas y rurales. Ya no tienen la visibilidad que exhibieron en el pasado, sino que se han dividido y mezclado con la población, ampliando sus actividades criminales, como el control del microtráfico –o tráfico al menudeo– de drogas y las extorsiones a negociantes pequeños y medianos. Con los golpes dados a sus cabecillas, estos son rápidamente reemplazados y la capacidad de intimidación de las bandas a la población es bien notoria. En amplias regiones del país se mantienen activas las bandas de los Urabeños y los Rastrojos.

En agosto de 2012 se conoció de manera sorpresiva a través de una *filtración* de información que, tras un encuentro exploratorio de varios meses, el Gobierno había llegado a un acuerdo de agenda con dirigentes de las FARC «para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera». Sin embargo, este acuerdo no incluía un cese de hostilidades. Pese a la continuidad de la militarización de la seguridad, en gran medida para contrarrestar las publicitadas críticas del expresidente Uribe por la supuesta «traición» del presidente Santos al ideario de la PSD, el Gobierno, mediante una comisión encabezada por el exvicepresidente Humberto de la Calle, inició conversaciones con delegados de esa guerrilla en la ciudad de La Habana, en los meses finales de 2012.

Durante los primeros meses de 2013, la tensión e incertidumbre en la sociedad ha sido la constante, no solo por las secretas conversaciones con las FARC en medio de hechos de violencia, sino también por la polarización de la opinión

pública heredada del gobierno anterior. El expresidente Uribe no cesa en sus ataques permanentes al presidente Santos; el haber logrado mantener alta la popularidad alcanzada durante su mandato le ha dado réditos para alimentar su obsesión caudillista y conflictiva de poder. Frente a ello, el gobierno de Santos no ha sabido manejar en forma adecuada la situación, a la que se suma el inicio de un ambiente pre-electoral que incluye la reelección presidencial inmediata, propiciada por Uribe al lograr la modificación en la Constitución.

Por otra parte, la situación adversa de la economía ha propiciado un clima de agitación social. La desindustrialización del país y la recuperación del sector exportador de materias primas, en particular el petróleo y la minería, han limitado el crecimiento económico a la exportación de estos productos. Asimismo, la agricultura entró en declive, lo que crea un ambiente propicio para la inseguridad en el campo. Las huelgas y movilizaciones de sectores agrícolas, como el de los cafeteros, además de los transportadores de carga, se han solucionado con medidas apresuradas, reflejadas en subsidios puntuales pagados con recursos públicos, pero no con cambios de políticas que tiendan a la recuperación de esos sectores de la economía.

En estas circunstancias, no hay claridad sobre la manera en que se desenvuelva la presente coyuntura. El avance y los resultados del proceso de paz orientaron la política en distintas direcciones, incluyendo la reelección del presidente Santos. Los recursos que administra el Gobierno central facilitan los manejos clientelistas dirigidos a satisfacer apetitos burocráticos de dirigentes políticos regionales. Por otra parte, la ineficacia del Estado en el control de la corrupción facilita que la antigua tendencia de que esta alimente la inseguridad ciudadana siga su curso. El autoritarismo, la corrupción y la ausencia de democracia liberal en el nivel regional de la política hacen difícil la tarea del Gobierno central de sacar al país de los problemas recurrentes en que se encuentra. Además, la situación de estancamiento internacional de las economías de los países industrializados no facilita esta tarea.

Pero la apuesta del gobierno central de excluir a las FARC del contexto nacional de inseguridad podría tener resultados positivos, máxime en la situación de desventaja en que se halla esta guerrilla. Además, la oferta del ELN de que se le incluya en un proceso de paz puede facilitar esa positiva eventualidad. No obstante, quedarían pendientes la dispersión social y geográfica de la inseguridad ciudadana y el pesado lastre militar en recursos y efectivos. En el

trasfondo de esta situación incierta se ubica la terca política prohibicionista y represiva de Estados Unidos contra las drogas y su influencia en el país, pero, al menos, recientemente algunos gobiernos de la región han comenzado a criticar esta situación.

Referencias

- Leal-Buitrago, F. (1984). *Estado y política en Colombia*. Bogotá: Siglo 21 Editores-CEREC, 1984
- Leal-Buitrago, F. (1994). *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Leal-Buitrago, F. (2002). *La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la posguerra fría*. Bogotá: Alfaomega Grupo Editor S.A.-CESO, Uniandes-FLACSO, Sede Ecuador.
- Leal-Buitrago, F. (2006). *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A.
- Leal-Buitrago, F. (2011). «Una visión de la seguridad en Colombia». *Análisis Político*, no. 73. Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- El Tiempo y El Espectador*. Bogotá: octubre de 2011-marzo de 2013.

07

Santos, las FARC, y la evolución de las Negociaciones de Paz en Colombia

Marc Chernick

Universidad de Georgetown | chernicm@georgetown.edu

La guerra interna en Colombia ha perdurado, de una forma u otra, por al menos setenta años, desde la *Violencia* producida por conflictos de baja intensidad en los años cuarenta y cincuenta, hasta la explosión de la violencia exacerbada por el ascenso del tráfico de drogas en los años sesenta y setenta, y el inicio del paramilitarismo en la década de los ochenta. Algunos analistas e investigadores han visto cada una de estas fases de manera aislada. Sin embargo, es posible distinguir tanto continuidad como diferencias entre estos periodos de violencia. Distintas regiones y municipalidades han estado inmersas en conflictos armados que no cesan, mientras la permanencia de actores armados, sean del Estado o no, es constante, desde las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), hasta el surgimiento de fuerzas paramilitares como parte de una fase posterior. Como el Presidente Juan Manuel Santos señaló, su generación y todos los colombianos nacidos desde 1946, no habían conocido un solo día de paz. Esto lo manifestó, luego de que anunciara en septiembre de 2012 que su gobierno había establecido comunicación en secreto con las FARC.

Este capítulo revisa la evolución del proceso de negociación de paz en Colombia, analizando cómo las negociaciones políticas con las FARC volvieron a ser el centro de atención de la agenda política del Presidente Santos, azuzando así la posibilidad de lograr un acuerdo decisivo que ponga fin a décadas de conflicto armado en Colombia.

Además de su prolongada historia de guerra, Colombia tiene una larga tradición de pacificación que inicio con el acuerdo fundacional del Frente Nacional en 1958, cuando la entonces facción beligerante Liberal y los Partidos Conservadores negociaron una enmienda a la Constitución Nacional que ordenaba la obligatoriedad de compartir y alternar el poder entre los dos partidos políticos tradicionales (Hartlyn, 1988). El acuerdo puso fin a la violencia partidista, pero se basó en la exclusión de terceros partidos. Además, no logró satisfacer las demandas de la facción Andina y campesina de las guerrillas liberales que pedía mayor inclusión e inversión del Estado en desarrollo rural y reforma agraria; esta facción pronto se unió con grupos de autodefensa comunistas rurales para fundar las FARC. En los años siguientes, nuevas organizaciones guerrilleras surgieron luego de la Revolución Cubana de 1959, muchas de estas también tenían raíces en el periodo anterior de violencia partidista. La idea de una solución política para el conflicto armado regreso a la agenda nacional en los años ochenta. Desde

1982, cada presidente colombiano ha intentado, de una u otra forma, negociar la paz con las principales insurgencias guerrilleras del país. Muchos esfuerzos han fallado e incluso han tenido efectos perversos acelerando la formación y consolidación de las fuerzas paramilitares que colaboran con actores estatales o de la sociedad, locales y nacionales para derrotar las insurgencias. Los fracasos en el establecimiento de la paz también han alentado esfuerzos para renovar estrategias de contrainsurgencia. Los Presidentes Virgilio Barco (1986-1990), César Gaviria (1990-1994) y Andrés Pastrana (1998-2002) emprendieron nuevas iniciativas militares tras la interrupción de las conversaciones. Pastrana persiguió simultáneamente ambos enfoques. Por un lado, el Plan Colombia le proporcionó un aumento significativo de recursos militares del exterior, inicialmente limitados a operaciones antinarcóticas, aunque la línea en relación con el enfrentamiento de las FARC era bastante borrosa (Rosen, 2014); por otro lado, paso los primeros tres años de su presidencia persiguiendo las negociaciones de paz.

En los últimos veinticinco años hubo algunos éxitos tras la desmovilización de algunos grupos como el Movimiento del 19 de abril (M-19), el Movimiento Revolucionario de Quintín Lame (un movimiento indígena armado en el Departamento de Cauca), y el Ejército Popular de Liberación (EPL) (Chernick, 2015; y Nasi, 2007). Sin embargo, a pesar de las múltiples rondas de negociación con las FARC y el ELN, la paz con estos grupos sigue sin concretarse.

Al llegar a la presidencia en 2002, luego del colapso de las conversaciones de paz durante la administración de Pastrana, Álvaro Uribe se apartó radicalmente de los planteamientos de su predecesor. Uribe puso énfasis en una solución militar para el conflicto armado interno del país. En el escenario mundial posterior al 11 de septiembre de 2001, Colombia se convirtió en un aliado cercano a Estados Unidos en la Guerra Global contra el Terrorismo (GWOT, por sus siglas en inglés). El Congreso de Estados Unidos respondió levantando la prohibición sobre el uso de la asistencia estadounidense para actividades de contraataque o contrainsurgencia, que se encontraba en la legislación inicial del Plan Colombia, y así reestructuró el papel militar de Estados Unidos en el conflicto armado interno de Colombia.

La Guerra Global contra el Terrorismo impulsada principalmente por Estados Unidos no tuvo más éxito en Colombia que en otras partes del mundo. Introducir el concepto de «terrorismo» en Colombia dio lugar a una escalada

de las hostilidades y operaciones de combate, además de un proceso demorado y socavado para poner fin al conflicto armado de Colombia.

Para Estados Unidos, Colombia se convirtió en la principal posición no-Is-lámica en la guerra contra el terrorismo. Para Colombia, el prolongado conflicto armado se reducía a un problema terrorista. Las consecuencias de estos cambios fueron borrando y ofuscando las profundas raíces históricas, sociales, económicas y políticas de este conflicto perpetuado. De un solo golpe, esto permitió a los colombianos creer que el problema fue uno de los pocos extremos terroristas –desde la perspectiva particular del gobierno sobre las FARC– y no uno de larga historia de exclusión, desigualdad y búsqueda violenta del poder político, social y económico.

Para ser claros, el terrorismo es una táctica de guerra que viola las leyes humanitarias internacionales. Los ataques a población civil son un crimen de guerra y un crimen contra la humanidad. Aquellos que cometen tales crímenes deben ser llevados ante la justicia, tema que será discutido posteriormente. Sin embargo, Colombia fue arruinada al negar su propia historia de violencia y reducir su prolongado conflicto a tácticas ilegales violentas que habían sido usadas por ambas partes en conflicto.

A pesar de la escalada en la estrategia militar, los residuos de las previas negociaciones de paz perduraron. En última instancia, el Presidente Uribe abrió la puerta sin éxito a procesos de paz con el ELN en Cuba, durante el periodo preelectoral de su campaña de reelección en 2006 (ICG, 2007). También permitió por varios años que sus intermediarios exploraran la opción del intercambio de prisioneros, conocido como un acuerdo humanitario con las FARC. De manera más visible, Uribe negoció la desmovilización de paramilitares como la Autodefensa Unidad de Colombia (AUC) (Restrepo y Bagley, 2011). Con esto, el Presidente redefinió las conversaciones para la paz, incluyendo las negociaciones con los actores armados pro-estado; en contraposición al modelo de tratamiento para el establecimiento de la paz, que definía los procesos de paz como negociaciones con grupos armados de oposición. Es decir, la literatura sobre pacificación se concentra en las negociaciones con los enemigos que se han levantado en armas contra el Estado, no en las negociaciones con aliados o interlocutores estratégicos, incluso, sí la comunicación con estos últimos es

ambigua, o bien, contradictoria. La desmovilización de grupos paramilitares de 2003 a 2006 no significó un proceso de paz. Más bien, representó un intento largo y fallido del Estado para reafirmar el monopolio de la violencia legítima del Estado.

Por último, la estrategia militar y de contraataque de Uribe no fue más exitosa que las tácticas políticas y militares anteriores. Su política de Seguridad Democrática aunada al respaldo de Estados Unidos, *Plan Patrióta* y *Plan Consolidación*, permitieron reorganizar el campo de batalla, debilitaron a las guerrillas, transformaron a los grupos paramilitares, fortalecieron a las fuerzas armadas, y modificaron la dinámica y estrategias de cada uno de los actores armados. También agravaron la crisis humanitaria y de derechos humanos en el país. El gobierno colombiano no ganó la guerra. Por el contrario, en gran medida el gobierno expulsó a los grupos guerrilleros fuera de las principales áreas urbanas y sus alrededores. No obstante, las FARC respondieron particularmente a la escalada de la fuerza militar retrocediendo hacia las montañas y selvas y hacia las regiones fronterizas del país; además, volvieron a emplear las tácticas tradicionales de guerrilla mediante pequeñas células y unidades de combate. Sin embargo, las FARC no estaban derrotadas. A pesar de la desmovilización paramilitar, la influencia de los actores paramilitares en las grandes áreas rurales de Colombia se vio fortalecida. Uribe no consiguió nada cercano al tipo de victoria militar decisiva que Fujimori logró al derrotar a *Sendero Luminoso* en Perú, o más recientemente, lo que el Presidente Mahinda Rajapaksa hizo con los *Tigres de Tamil* en Sri Lanka.

Al final de su segundo periodo de administración (2006-2010), y a pesar de la popularidad de Uribe, la Corte Constitucional bloqueó sus esfuerzos para reformar nuevamente la constitución y permitir una segunda reelección. Su más perdurable legado, y que ha atormentado a su sucesor, fue que logró imponer su visión del prolongado conflicto armado en Colombia como una «guerra terrorista» contra terroristas y narcoterroristas ajenos a las divisiones sociales, políticas y económicas del país. Uribe argumentó que la derrota militar sobre estos grupos, no negociaba cuestiones sustantivas. Constantemente este legado ha debilitado los planteamientos de su sucesor, pues éste apostó de nuevo por una solución negociada al conflicto armado.

Regresando a la mesa de negociación con las FARC

El designado sucesor de Uribe y ex Ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, reconoció los límites de la estrategia militar que heredó y que él mismo había suscrito vigorosamente en el gobierno anterior. Santos concluyó que dicha estrategia podría solamente conducir a una guerra continuada, interminable, y cada vez más envilecida; además, consideró que era hora de buscar de nuevo una solución política y negociada. La estrategia militar debía de dar paso a la estrategia política; no obstante, él insistió en el hecho de que aun cuando prosiguiera con las negociaciones, no retiraría la campaña militar del gobierno. Esta vez, Santos planteó que el gobierno debía estudiar y aprender de los errores en los procesos de paz anteriores en Colombia, y de las experiencias de otros países como: El Salvador, Guatemala e Irlanda del Norte en Reino Unido (Santos Calderón, s.f.).

En su discurso inaugural del 7 de agosto de 2010, el Presidente Santos sorprendió a la nación cuando declaró que él tenía la llave para la paz en su bolsillo y que podría usarla cuando fuera el momento adecuado. Santos repitió esta idea regularmente durante los dos años siguientes. El 4 de septiembre de 2012, Santos anunciaba que su gobierno había tenido conversaciones en secreto con las FARC, facilitadas por Noruega, Cuba y Venezuela, y que se había alcanzado una agenda para iniciar diálogos formales. En los años recientes, Santos ha cambiado gradualmente la perspectiva y expectativas del país, poniendo en el centro de su agenda legislativa una «Ley de Víctimas y Restitución de Tierras», que podría proporcionar reparación de daños a más de seis millones de víctimas en el país desde 1985, incluyendo aquellas que fueron desplazadas, asesinadas, torturadas, masacradas, desaparecidas; dicho de otra manera, todos aquellos que fueron víctimas de actores estatales o no estatales, incluyendo guerrillas, paramilitares y Fuerzas Armadas (Ministerio de Interior y Justicia, s.f.). El Congreso colombiano también aprobó, a solicitud de Santos, una reforma constitucional que provee un «Marco Jurídico para la Paz» que establece las formas para ejercer la justicia sobre crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, sin cerrar la posibilidad de transformar a los grupos insurgentes en partidos políticos mediante negociaciones que den lugar al desarme, la desmovilización y la reintegración (Acto Legislativo, No. 01 de 2012).

Santos parece que quiere ser un presidente histórico, y no uno que simplemente manejó la violencia en Colombia por un periodo de cuatro u ocho años. Su anuncio trajo consigo una ola de optimismo cauteloso y un claro apoyo de muchos, aunque no de todos, sectores de la sociedad colombiana y la comunidad internacional mostraron un respaldo rotundo, incluyendo al Papa y al Departamento de Estado de los Estados Unidos.

¿Cómo fue posible este cambio dramático en la estrategia y en el sentir público? Dado el grado de apoyo, tanto a la estrategia militar como a la clara oposición del expresidente y sus partidarios sobre «la negociación con terroristas», el Presidente Santos consideró que la apertura al diálogo con las FARC era bastante osada. Un análisis que había ganado terreno en ciertos círculos políticos de Bogotá y Washington era que el timón debía virar hacia el diálogo formal, como reflejo del éxito de la estrategia militar iniciada bajo la presidencia de Uribe, apoyada por Estados Unidos, y que continuó bajo la presidencia de Santos, quien, incluso se adelantó al debate político mientras seguía las conversaciones. Este no era sólo un análisis simplista, sino fundamentalmente desatinado. Se equivocaba en los juicios de distintos factores como: Primero, las capacidades militares de las FARC, segundo, declaraba «exitosa» la estrategia militar de Uribe, la cual fue más vulnerable, reversible y limitada que lo señalado por los informes oficiales y la prensa. Un tercer elemento que condujo a la revisión de la estrategia y que será retomado más adelante en el capítulo correspondiente es lo referente a la oleada de activismo de la sociedad civil y los grupos de víctimas que iniciaron la movilización para poner fin a la guerra.

La mejor evidencia revela que las FARC fueron capaces de reorganizar sus tácticas y capacidades militares durante los años de gobierno de Uribe, y al inicio de la administración de Santos pudieron responder al incremento de la presión militar e ir cada vez más a la ofensiva (Valencia y Ávila, 2011). Las FARC ya no actuaban como «un ejército del pueblo», como habían proclamado durante mucho tiempo, y no podían seguir reclutando cientos o quizá miles de combatientes para superar bases militares y ocupar pequeñas ciudades o capitales de provincias como lo hicieron a mediados de los años noventa. Sin embargo, las FARC fueron capaces de ajustar sus tácticas y liderazgo colectivo, también asumieron los asesinatos de varios líderes individuales clave. A finales de la segunda administración de Uribe, las FARC habían sido debilitadas

significativamente en las ciudades y los alrededores de Bogotá, a pesar de esto, fueron capaces de reagruparse en varias zonas rurales donde habían operado tradicionalmente y convirtieron en zonas de conflicto a las múltiples regiones fronterizas del país.

Por otra parte, algunos indicadores de éxito de la campaña militar resultaron cuestionables. Después de una operación militar importante conocida como *Plan Patriota*, que condujo la ofensiva en las principales fortalezas de las FARC al Sur de Colombia y dirigió algunas de las operaciones de combate más intensivas en décadas, los gobiernos de Colombia y Estados Unidos establecieron una estrategia de consolidación de zonas en todo el país, estrategia copiada de la operación estadounidense «limpiar, mantener y construir» en Irak y Afganistán (GAO, 2009). Como en aquellos conflictos, las fuerzas colombianas fueron incapaces de avanzar más allá de «limpiar y mantener». Hubo una clara falta de coordinación entre el Ministerio de Defensa y otras agencias del Estado. Además, las unidades militares de ocupación no distinguían simpatizantes o enemigos entre la población civil, durante los esfuerzos por despejar áreas subversivas para luego mantener el territorio. Los campesinos fueron calificados de subversivos y se consideraba como aliados a los paramilitares. A pesar del gran optimismo en el lanzamiento de la Operación Consolidación y del desarrollo de zonas consolidadas, muchos de los arquitectos clave de este proyecto, procedentes del Ministerio de Defensa, llegaron a la conclusión de que la paz no iba a ser construida a partir del control militarizado y del desarrollo de zonas de consolidación (WOLA et al., 2012).

Si Santos sorprendió al país con sus muestras de paz, también las FARC comenzaron a cambiar gradualmente su posición sobre las conversaciones de paz. Unas semanas antes de que Santos pronunciara su discurso inaugural y mencionara la llave para la paz, el máximo líder de las FARC, Alfonso Cano, dio a conocer un video analizando los 46 años de guerra previos y los reiterados fracasos para negociar la paz. Él también extendió su mano al Presidente Santos y afirmó categóricamente el deseo de las FARC a negociar. Además, esbozó una agenda centrada en temas como: 1) la tierra y la difícil situación de los campesinos colombianos, 2) derechos humanos y justicia, 3) garantías de participación política, y 4) oportunidades económicas. Estos no eran temas nuevos para las FARC (Chernick, 2009: 64-94). Por el contrario, fue una reiteración

de las cuestiones que han traído a la mesa de negociación durante los últimos treinta años. La agenda fue algo reducida en comparación con el pasado. Cano habló en el video sin rencor y sin hacer demandas. Probablemente, esta fue la explicación más clara que las FARC hayan hecho directamente al pueblo de Colombia sobre su visión del conflicto y sus pensamientos sobre la paz.

Se acabó la insistencia anterior de una zona desmilitarizada o zona despeje como el sitio de posibles conversaciones de paz. Ya no insistieron en un «acuerdo humanitario» para intercambiar soldados y policías colombianos en manos de las FARC, por prisioneros de las FARC en cárceles colombianas. Cano no planteó ninguna condición previa, a diferencia de su posición durante el preludio de todos los demás períodos de diálogo.

En febrero de 2012, las FARC anunciaron que renunciarían a las prácticas de secuestro y que liberarían a los últimos soldados y policías que aún tenían cautivos (El Espectador, 2012). El gobierno brasileño ayudó con la logística, como lo habían hecho en tres ocasiones anteriores, enviaron helicópteros y trabajaron de manera conjunta con el Comité Internacional de la Cruz Roja. El 2 de abril, cuatro soldados y dos policías fueron liberados. El Presidente Santos respondió cautelosamente, aunque gran parte de la prensa permaneció escéptica.

Incluso cuando Santos prosiguió silenciosamente conversaciones secretas, las Fuerzas Armadas colombianas siguieron con el aumento a la presión militar. Por su parte las FARC, entre 2010 y 2011 demostraron su habilidad para orquestar ataques múltiples usando tácticas tradicionales de guerrilla (Valencia y Ávila, 2011). Un mes después de que Santos tomará la presidencia, en septiembre de 2010, las Fuerzas Armadas llevaron a cabo una decisiva campaña de bombardeo que mató al principal líder militar de las FARC, Jorge Briceño («Mono Jojoy»). En noviembre de 2011, la Fuerza Aérea colombiana bombardeó el campamento de Alfonso Cano en las montañas de Cauca, matando al máximo líder de las FARC.

La muerte de Cano representó un gran revés para las FARC y potencialmente para la posibilidad de paz. Él fue el primer arquitecto de la estrategia de paz de las FARC, aunque el liderazgo colectivo de éstas estaba completa y directamente involucrado en todos los niveles de decisión. Matar a Cano pudo haber entorpecido la iniciativa de paz, incluso más que los homicidios de otros líderes de alto perfil de las FARC desde 2008. No obstante, las FARC continuaron las

conversaciones secretas con el gobierno en la Habana y otros lugares. Esto, tal vez más que cualquier otro indicador, podría ser visto como una demostración de su voluntad política e interés por entablar negociaciones formales.

Alfonso Cano fue parte de la segunda generación de líderes dentro de las FARC, después de la muerte por causas naturales de los dirigentes fundadores, Manuel Marulanda, Jacobo Arenas y Ciro Trujillo. La generación fundacional, con excepción de Arenas, fue en su mayoría de origen campesino. Cano y la generación que alcanzó la mayoría de edad en los movimientos estudiantiles de los años sesenta y setenta, representó un tipo de liderazgo diferente en las FARC, principalmente de origen urbano y universitario. Cano fue un antropólogo educado en la Universidad Nacional en Bogotá. La consumación de este cambio generacional se produjo desde la ruptura de las conversaciones en Caguán. El nuevo líder máximo de las FARC, Timoleón Jiménez («Timochenko») suscribió rápidamente su compromiso para continuar la estrategia de paz iniciada por Alfonso Cano.

Del mismo modo, como el gobierno de Santos tomó la Ley de Víctimas y concentró los esfuerzos del gobierno para hacer frente a la difícil situación de las víctimas, las FARC también habían comenzado a responder al clamor por la paz surgido desde la sociedad civil. Durante la última década, emergieron nuevos movimientos sociales centrados en las víctimas, los derechos humanos y la paz. La guerra había amenazado la existencia de comunidades indígenas y afrodescendientes, además de haber desplazado a millones de campesinos. Estos movimientos no se sentían representados por las FARC: algunos eran abiertamente hostiles a las FARC y prácticamente todos han sido víctimas de la guerra (García, 2006).

El momento adecuado lo es todo en las negociaciones de paz. Esta vez, las FARC y el gobierno parecen estar listos para negociar y comprometerse a estudiar y aprender de los errores del pasado. Ambas partes acordaron un calendario, confidencialidad y el acompañamiento internacional. Quizá lo más importante es que ambos estuvieron de acuerdo en que el final del proceso debería ser la terminación del conflicto. La agenda instaba al cese de hostilidades y a la «*Dejación de las armas*», además de la «Reincorporación de las FARC-EP en la vida civil» (Mesa de conversaciones, 2012). Para algunos este lenguaje no fue suficientemente lejos. Las FARC no estaban de acuerdo en deponer las armas, solamente querían suspender el uso de éstas. No obstante, para las FARC

este era un lenguaje sin precedentes; las diferencias podrían ser semánticas y procedimentales más que sustantivas.

En muchos aspectos, la agenda de La Habana siguió gran parte de las cuestiones propuestas por Alfonso Cano en su video de julio de 2010. Éste comenzó atendiendo el *desarrollo agrario integral*, como un aspecto prioritario de las FARC desde su fundación por *campesinos* medio siglo atrás. Otras cuestiones enunciadas son: la *participación política*, reclamo prolongado de las FARC, particularmente después del asesinato de candidatos y funcionarios del Partido Unión Patriótica (UP); *dar por terminado el conflicto*, incluyendo el desarme y esfuerzos paralelos del gobierno para dismantelar las estructuras remanentes del paramilitarismo; *drogas ilegales*, una cuestión que se remonta a la convocatoria del Plan Marshall para las regiones productoras de coca, propuesto por primera vez por el Presidente Pastrana, pero que nunca se ejecutó; y *víctimas*, un llamando por la verdad y justicia para las víctimas del conflicto armado. Un sexto aspecto a discutir es cómo ratificar la enmienda cuando se firmen las cuestiones citadas. Las reglas de las conversaciones de La Habana sostenían que ningún convenio preliminar sería válido sino hasta que se firmarían todos los acuerdos. También había un compromiso de no alejarse de la mesa de negociación sin importar la provocación.

Sin embargo, la agenda no planteó todos los aspectos sustanciales relativos al conflicto y no se abrió a cuestiones de negociación que a menudo han sido elementos básicos de procesos de paz en otros países, como la reorganización de las fuerzas de seguridad del Estado, la explotación y uso de los recursos naturales, o el modelo de desarrollo económico. Cabe destacar que todos estos temas estuvieron en la agenda la última vez que las FARC y el gobierno se reunieron en la mesa de negociaciones de Cagúan de 1998 a 2002.

La agenda de Cagúan incluía 12 puntos esenciales y 47 sub-puntos para la negociación. En cuatro años ambas partes no avanzaron más allá del primer punto y no llegaron a ningún acuerdo. En contraste, la agenda de La Habana es más realista, concreta y difícil, aunque también alcanzable (Chernick, 2009).

Las negociaciones empezaron en La Habana, Cuba, en noviembre de 2012. Para inicios del año 2015 se habían logrado tres acuerdos: sobre el desarrollo rural, la participación política y el tráfico de drogas. En varios aspectos, las dos primeras cuestiones habían alimentado el conflicto por más de medio siglo y habían estado estrechamente vinculadas a la prolongada insurgencia de las

FARC. Hacer frente a estos profundos problemas estructurales es necesario para una paz duradera y contribuir así, a facilitar las últimas cuestiones complejas relacionadas con el alto el fuego: desarme, desmovilización y reintegración (DDR) además de procurar mecanismos de justicia de transición. Dicho de otra manera, los tres primeros puntos de la agenda se refieren a lo que alguna vez se denominó violencia estructural. Para usar el lenguaje del teórico noruego sobre la resolución de conflictos, Johan Galtung, estos son temas que, de ponerse en práctica, responderían a algunas de las causas fundamentales del conflicto. Galtung denominó a esto «paz positiva». El siguiente conjunto de temas de la agenda de La Habana tiene que ver con el complicado proceso para poner fin al conflicto armado y silenciar las armas. Esta es una condición necesaria pero no suficiente para una paz duradera, lo que Galtung llama «paz negativa» (Galtung, 1969: 167).

Finalmente, los primeros acuerdos preliminares se hicieron públicos, tras muchas especulaciones sobre lo que contenían. El lenguaje en cada uno es muy técnico, libre de polémicas y afirmaciones drásticas. Aunque, en muchos casos, la naturaleza técnica del lenguaje ensombrece el carácter radical de cada punto de acuerdo.

Tierras

Poner en práctica el primer acuerdo sobre la tierra, supondría una gran transformación para el campo colombiano y conseguiría aquello que los reformistas colombianos han intentado, por lo menos, desde la década de los años treinta: una política de desarrollo rural esencial y equitativo. El Partido Liberal intentó reformas agrarias integrales en los años treinta, sesenta y noventa (Palacios, 2011). Cada una de estas reformas sólo tuvo un impacto marginal. Los orígenes de las FARC subyacen en el radical Partido Liberal campesino y las guerrillas de los años cuarenta y cincuenta.

En distintos sentidos, el primer sub-acuerdo con las FARC alcanzaría un triunfo histórico para la reforma agraria en Colombia. Esto pondría fin al problema de tierras cada vez más concentradas y a los procesos agrícolas improductivos. Con un puntaje de 0.88, Colombia es uno de los países con el peor Coeficiente de Gini en el mundo (PNUD, 2011). Durante los últimos treinta años, la concentración de tierras ha empeorado a medida que los agricultores

han sido desalojados de sus tierras, en ocasiones de manera violenta, y las propiedades de tamaño pequeño y mediano han sido absorbidas por grandes haciendas improductivas. Este proceso se conoce como reforma contra-agraria. El acuerdo prevé un censo de tierras urgente y designará las principales zonas del país, particularmente en las regiones colonizadas, a estar restringidas a pequeñas y medianas propiedades agrarias, además prohibiría la concentración de tierras. Estas disposiciones se basan en un apartado de la Ley de Desarrollo Agrario de 1994, que establecía Zonas Empresariales Campesinas o *Zonas de Reserva Campesina*. El acuerdo también provee de un acceso adecuado a los recursos del Estado, infraestructura y asistencia tecnológica a los productores rurales y designar ciertas áreas del país donde se permitan agro-negocios a gran escala.

De igual forma, el acuerdo facultaría al Estado para recuperar las tierras o terrenos estatales adquiridos ilegalmente y acumulados mediante capital ilícito o medios ilegales. En conjunto, estas tierras podrían ascender a varios millones de hectáreas, que más tarde podrían redistribuirse a campesinos sin tierra, desplazados internos y excombatientes.

Participación política

El proyecto del acuerdo garantiza la seguridad de los partidos minoritarios y crearía jurisdicciones temporales en las regiones afectadas por conflictos, donde las FARC desmovilizadas y otros partidos políticos recibirían asistencia temporal para un número limitado de ciclos electorales, contribuyendo así a consolidar la participación electoral y erigir partidos políticos efectivos. La esencia de los procesos de paz es la transformación de movimientos armados en partidos políticos. Este acuerdo ayudaría a facilitar la transición en regiones clave del país y proveería de garantías para proteger a los partidos y movimientos sociales vulnerables.

Drogas

El acuerdo incorpora las regiones de cultivo de coca entre las áreas identificadas en el primer sub-acuerdo. Las FARC se comprometieron a trabajar con el Estado para proveer asistencia a los agricultores de coca y proporcionarles alternativas de bienestar, en el contexto del programa de desarrollo rural más amplio. El

acuerdo propone desmilitarizar la lucha contra los productores de coca y reorientar los esfuerzos para combatir el uso de estupefacientes ilícitos por grupos criminales y las redes de distribución. La fumigación aérea, un aspecto muy polémico en Colombia, sólo se utilizaría como último recurso, luego de que los esfuerzos para promover pacíficamente el desarrollo alternativo hallan fallado.

Como puede verse en esta última disposición, este acuerdo es bastante conservador, en muchos aspectos, y no altera esencialmente la estrategia prohibicionista de la guerra contra las drogas. Mediante este acuerdo, el gobierno se compromete a trabajar con las FARC, y viceversa, en la promoción del desarrollo alternativo en las zonas de cultivo de coca. El desarrollo alternativo estaba restringido severamente cuando resultó obligado confiar en la erradicación manual forzosa o en la fumigación debido al control de las FARC en estas áreas. No obstante, el acuerdo no contiene el tipo de propuestas delineadas en Bolivia o entre los defensores progresistas para legalizar la producción de coca, crear nuevos mercados para los productos de ésta, o bien, para repensar sustancialmente la guerra contra las drogas. Sin embargo, con la cooperación de las FARC y la renovada atención puesta en el desmantelamiento de las redes de producción y distribución criminales, el papel de Colombia en el narcotráfico debería transformarse sustancialmente

Paz integral

El proceso de paz con las FARC, abrió la puerta para otros posibles acuerdos como con el ELN, así como a otros actores violentos y no violentos, desde los grupos paramilitares post-AUC, llamados erróneamente Bacrim, hasta los continuos vínculos entre el poder estatal y paramilitar (Bacrim). También hay una superposición de la delincuencia organizada entre todos los actores, así como grandes grupos de la sociedad civil, organizada y heterogénea que no reconocen a la guerrilla ni al gobierno como sus representantes.

Cualquier paz duradera necesita encarar directamente todos los factores de violencia. La pacificación parcial no traerá la paz. Las negociaciones con las guerrillas, sin tener en cuenta el poder extraordinario de las Bacrim y la paramilitarización del poder local, regional y nacional; sólo aseguraría más violencia,

guerra sucia y la consolidación de algunos de los elementos más reaccionarios de la sociedad y de la arena política. Esta estructura paramilitar deberá tratarse y desmantelarse directamente. Es esta estructura, la que ha penetrado completamente a los elementos del estado y que domina regiones enteras, la que representa una gran amenaza a la paz en Colombia y, de una forma u otra, ha saboteado cada uno de los procesos de paz previos. Esta situación ya se consideró en la agenda de negociación, en la sección titulada: *Fin del Conflicto*. En el apartado clave se lee: «En forma paralela, el Gobierno Nacional intensificará el combate para acabar con las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, incluyendo la lucha contra la corrupción e impunidad, en particular contra cualquier organización responsable de homicidios y masacres o que atente contra defensores de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos» (Mesa de conversaciones, 2012).

En realidad, esta no es una cuestión que pueda o deba esperar a la fase final del proceso de paz, tampoco un aspecto que deba negociarse. Más bien debía ser un requisito previo para cualquier paz duradera. Será necesario un gran esfuerzo paralelo por parte del Estado para recuperar el monopolio del uso legítimo de la violencia como elemento clave de un proceso de paz exhaustivo e integral, sólo entonces las negociaciones con las guerrillas tendrán éxito y conducirán a la paz.

Desmantelar el poder paramilitar no será una tarea sencilla, se necesitará una combinación de coerción judicial e incentivos, así como el uso oficial y legítimo de la aplicación de la ley estatal y las fuerzas de seguridad. También deberá ser implacable e integral. Además, habrá de perseguir las redes criminales y de corrupción, incluso cuando estas hayan alcanzado niveles superiores en el poder estatal y social. La dimensión del proceso de paz no involucrará reformas estructurales. Por el contrario, habrá de concentrarse exclusivamente en desmantelar el poder paraestatal, en ambos sentidos de la ecuación: sea paramilitar o parte del Estado.

Habiendo dicho esto, la pieza central del proceso de paz fueron las negociaciones y los acuerdos con las FARC y el ELN. Sin un amplio acuerdo de paz que eventualmente incluya a ambos grupos, no habrá una posibilidad real de desmantelar la extensa estructura paramilitar y sus tentáculos en el poder estatal y social. La ofensiva contra la guerrilla hace posible la tolerancia de los grupos

paramilitares, a pesar de los muchos ejemplos de detención y deportación de algunos líderes paramilitares y de los funcionarios nombrados y elegidos que ya han sido destituidos de sus cargos o procesados. Una paz integral debe necesariamente partir de las negociaciones exitosas con las FARC en La Habana.

Verdad, justicia y reconciliación nacional

Finalizar el conflicto armado es, de hecho, más que la construcción de una «paz negativa». Verdad, justicia y reconciliación nacional son, más bien, elementos indispensables de la «paz positiva».

Verdad

Tras el fin de un conflicto armado interno, es cada vez más habitual que los Estados establezcan Comisiones de la Verdad y Reconciliación (Hayner, 2011). En El Salvador y Guatemala, estos actos se hicieron bajo los auspicios de las Naciones Unidas. En otros casos como en Perú, la Comisión de la Verdad y Reconciliación fue establecida por un presidente interino casi una década después de la captura de Abimael Guzmán y del colapso de Sendero Luminoso (Chernick, 2007), y se hizo en un período en que la mayoría de los principales protagonistas de la guerra estaban en prisión o fuera del poder. En Sudáfrica, la Comisión de la Verdad recibió la autoridad judicial para conceder amnistías individuales a los actores a cambio de un testimonio veraz, completo y verificable. En ausencia del testimonio de los perpetradores, que rara vez se proporciona sin un tipo de orden judicial concedida por la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sudáfrica, el testimonio proviene principalmente de las víctimas. Constantemente, en la mayoría de las situaciones de post-conflicto, raramente las Fuerzas Armadas cooperan. En algunos casos, como sucedió en Guatemala la Comisión de la Verdad tenía la autoridad para investigar los hechos, pero no tenía permitido mencionar nombres.

Sin embargo, todas estas comisiones han producido informes que ayudaron a las naciones a aceptar su pasado histórico, lo cual es un paso valioso en el camino para la reconciliación. Las Comisiones de la Verdad pueden proporcio-

nar cierto consuelo a las víctimas, mediante el simple acto de reconocimiento oficial de los crímenes e injusticias que se han cometido.

En Colombia, el conflicto aún no ha terminado y estas comisiones se establecen normalmente en un período posterior al conflicto. No obstante, Colombia ha desafiado la idea de que la construcción de la memoria histórica debe esperar hasta el final del conflicto. La Ley de Justicia y Paz de 2005, que regulaba la desmovilización colectiva de los grupos paramilitares, así como el licenciamiento individual de todos los actores armados ilegales, establecía un Grupo de Memoria Histórica como parte de una organización más amplia conocida como *Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación* (CNRR). La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011 convirtió el Grupo de Memoria Histórica en el centro de la evocación histórica. Desde su fundación el Grupo de Memoria Histórica, liderado por el respetado historiador Gonzalo Sánchez y apoyado por algunos de los principales científicos sociales del país, se ha concentrado en investigar hechos concretos de la guerra. El primer informe de este grupo investigó las masacres repetidas durante varios años entre 1988 y 1994 en Trujillo, Valle de Cauca (CNRR - Área de Memoria Histórica, 2008).

El Grupo ha realizado un trabajo pionero en la investigación de la violencia sexual como táctica de guerra (CNRR - Área de Memoria Histórica, 2011) y ha elaborado informes sobre conflictos regionales en Casanare, Comuna 13 de Medellín, y en otras áreas afectadas por el conflicto.¹ Desde sus inicios el Grupo de Memoria Histórica (GMH), y ahora el Centro, ha insistido en que la memoria histórica es una forma de resarcimiento, pues es un medio para empoderar a las víctimas cuyas voces generalmente se pierden en la interpretación oficial de los acontecimientos; por lo tanto, este acto es esencial para lograr los objetivos de integración social y democracia. En otras palabras, la memoria histórica es una pieza fundamental para la paz.

En Colombia aún persiste la necesidad de una Comisión de la Verdad que provea de un informe vasto, similar a los realizados en otros escenarios de conflicto, *una vez que el conflicto ha terminado*. El alcance del trabajo de esta comisión debe ser nacional, regional y sectorial; deberá proveer de una investigación coherente y detallada, que dé cuenta de las múltiples fases del

1. Visitar el Centro de Memoria Histórica (<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co>).

conflicto a lo largo de los años. Por ejemplo, en Perú la *Comisión de Verdad y Reconciliación* tiene una obra que abarca diez volúmenes, con secciones organizadas cronológicamente, y capítulos específicos sobre la evolución y expansión territorial del *Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso*, el *Movimiento Revolucionario Túpac Amaru*, las Fuerzas Armadas, la Policía, los Grupos de Autodefensa; también tiene secciones dedicadas a las mujeres, el tráfico de drogas, sociedad civil, población indígena, asuntos judiciales, los cambios de las estrategias de contrainsurgencia del gobierno, la evolución del conflicto en distintas regiones del país, violaciones a los derechos humanos y a los acuerdos humanitarios internacionales, entre muchos otros temas.² El informe engloba los años de conflicto que van del año 1980 al 2000.

A lo largo de los años de la guerra colombiana, el gobierno ha encargado estudios oficiales sobre la violencia. Los periodos de *Violencia* en las décadas de los años cuarenta y cincuenta fueron el objeto de estudio de uno de estos volúmenes, jamás producido en cualquier parte de la dinámica de un conflicto armado interno y sus víctimas. Escrito por Orlando Fals Borda, Monseñor Germán Guzmán, y Eduardo Umaña Luna, *La Violencia en Colombia*, se basó principalmente en los testimonios de las víctimas y en los estudios de las ciencias sociales (Guzmán Campos, Fals Borda y Umaña Luna, 2010).

La administración Barco en los años ochenta encargó a un grupo de expertos académicos del *Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales* de la Universidad Nacional (IEPRI) –un grupo al que muchos comenzaron a llamar como «*los violentólogos*»– analizar la violencia en Colombia en el periodo que siguió al rompimiento del primer proceso de paz durante el gobierno de Betancur. El resultado fue: *Colombia: violencia y democracia. Informe presentado al Ministerio de Gobierno por la Comisión de Estudios sobre la Violencia* (Gonzalo, 1989). Una década después de los procesos de paz parciales, pero exitosos con el M-19 y el EPL, Quintín Lame, y la *Corriente Renovación Socialista* (una facción del ELN), el gobierno volvió a recurrir a los expertos académicos del IEPRI para analizar el conflicto desde la perspectiva de los procesos de paz de principios de los años noventa. Ellos elaboraron: *Armar la paz es desarmar la guerra* (Camacho Guizado y Leal Buitrago, 2000).

2. Visitar la Comisión de Verdad y Reconciliación (<http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>).

Estos estudios oficiales, cubrieron seis décadas, junto con el trabajo más detallado y enfocado del Grupo de Memoria Histórica desde 2005, proporcionan una base sólida para una eventual comisión de la verdad. Idealmente un informe de la Comisión de la Verdad en Colombia debería cubrir el conflicto en su totalidad, desde 1946, hasta la fecha en que se instituya la Comisión. El punto de partida del conflicto es un tema controvertido sobre el cual no hay consenso. Sin embargo, el conflicto debe entenderse en su totalidad, comenzando con las elecciones de 1946 y la violencia de las décadas de los años cuarenta y cincuenta. Entonces, la comisión de la verdad deberá integrar un análisis de los primeros años de la *Violencia* y su resolución, en un estudio del conflicto que surgió en el país después de la inauguración del Frente Nacional y la fundación de los grupos guerrilleros principales, las FARC, ELN y EPL en los años sesenta. Deberá presentarse un examen de la «segunda generación» de grupos en los años setenta, como el M-19 y Quintín Lame, y el informe tendrá que analizar en detalle el ascenso y la evolución de los paramilitares en los años ochenta y noventa, y el Bacrim en el nuevo siglo. También sería conveniente incluir un análisis del impacto de los procesos de paz fallidos y parciales, sobre la evolución subsecuente de la violencia. Así como el informe de Perú, este deberá incluir las dimensiones regionales y sectoriales de la violencia, analizando los cambios durante el período de tiempo en estudio.

Indudablemente, el alcance y metodología del informe, producido por una hipotética Comisión de Verdad y Reconciliación en Colombia, deberán decidirse por una comisión representativa nombrada en una mesa de negociación. Es de igual importancia —una vez realizado el trabajo de la Comisión, y si ha de haber una verdadera construcción de la memoria histórica nacional como parte de un proceso de paz duradero— hacer un compromiso nacional de difundir y promover plenamente las conclusiones de una comisión de ese tipo. Esto no ha sucedido comúnmente en muchos países que salen de conflictos internos. Colombia necesita aprender de las experiencias en El Salvador, Guatemala, Perú, Sudáfrica, y de otros lugares. Una vez que el informe —y una versión abreviada accesible— esté completo, deberá integrarse exhaustivamente en el sistema educativo y en la vida cultural popular del país. En Argentina, donde se estableció una de las primeras comisiones de la verdad después de la transición democrática de 1982, el informe *Nunca Más* se convirtió en un *bestseller*

nacional y actualmente todavía está ampliamente disponible en las librerías (CONADEP, 1984).

Ese mandato para recuperar la memoria nacional y regional durante un período tan largo de la historia colombiana está más allá de lo que es posible en la actualidad. El *Grupo de Memoria Histórica* ha demostrado una notable independencia y su compromiso para revelar la verdad. El Grupo ha realizado estudios, recuperado información e integrado bases de datos especializadas y organizadas sobre los tipos de violencia, las regiones y las víctimas, además de identificar a los autores de las violaciones mediante testimonios de los combatientes desmovilizados. También ha iniciado investigaciones plurianuales utilizando algunas de las mejores herramientas de las ciencias sociales y de los métodos de investigación participativa que permiten escuchar las voces de las víctimas y los protagonistas. Ninguna otra comisión de la verdad, en ningún otro contexto, ha tenido acceso a un acervo tan rico de testimonios y análisis al inicio de su trabajo. Sin embargo, si el trabajo del GMH tiene un impacto duradero, deberá integrarse en un proyecto de consolidación de la paz después del conflicto. La realización de este trabajo en medio del conflicto, como lo ha hecho Colombia, es innovadora. En ausencia de paz, su alcance probablemente ha sido limitado. En un ambiente de paz, es probable que se establezca un precedente.

Justicia, pacificación y reconciliación nacional

Las comisiones de la verdad no son sustitutas de la justicia, hoy el tema de la justicia necesita estar en la agenda del cualquier proceso de paz. A través de la larga historia de violencia y pacificación en Colombia, las amnistías han sido la norma. El sentimiento rector ha sido: borrón y cuenta nueva. Actualmente, el Derecho Humanitario Internacional ha progresado al punto que las amnistías por crímenes se elevan al nivel de crímenes de guerra, genocidio o crímenes contra la humanidad, ya no son válidos. En una resolución sin precedentes, la Corte Interamericana de Derechos Humanos revocó una amnistía concedida a las Fuerzas Armadas por Alberto Fujimori en el caso de Barrios Altos en 2001 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001). El Estatuto de Roma de 1998 por el que se creó la Corte Penal Internacional (ICC, por sus siglas

en inglés) amplió el alcance del derecho internacional a las personas acusadas de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Bajo este Estatuto, la ICC puede afirmar su jurisdicción cuando los estados no están dispuestos o no pueden actuar. Colombia firmó el tratado de Roma en julio de 2001 pero el Presidente Pastrana también invocó el Artículo 124, que permite a los Estados aplazar la competencia de la ICC sobre los crímenes de guerra cometidos en su territorio nacional por un período máximo de siete años. Pastrana buscó dejar espacio para futuras negociaciones con la guerrilla, incluso cuando el proceso de Caguán se derrumbó. El plazo de siete años expiró en 2009, un hecho que apenas se notó en Colombia. Sin embargo, Colombia todavía dejó margen para futuras conversaciones aún más allá del período de siete años. Adjuntó una reserva a su firma explicando su comprensión del tratado: «Ninguna de las disposiciones del Estatuto de Roma relativas al ejercicio de la jurisdicción de Corte Penal Internacional impide que el Estado colombiano conceda amnistías, suspensiones o indultos judiciales por delitos políticos, siempre que se les otorgue de conformidad con la Constitución y con los principios y normas del derecho internacional aceptado por Colombia» (Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 1998).

Esta reserva abrió la posibilidad al Presidente Santos y al Congreso colombiano para enmendar la Constitución y establecer un *Marco Jurídico para la Paz* en 2012. Las disposiciones específicas todavía deberán definirse en la legislación para su aplicación. Podría cuestionarse si es apropiado tratar estas cuestiones por medio de una reforma constitucional, pero la reforma intenta crear un plan que permita a Colombia cumplir sus compromisos y tratados internacionales, y también manejar las tensiones entre la búsqueda de justicia y la negociación de la paz. Algunos grupos de derechos humanos, especialmente *Human Rights Watch*, han denunciado la reforma constitucional como una violación del derecho internacional, que declara que la ley es, esencialmente, una amnistía encubierta que simplemente proporcionará impunidad a la guerrilla, paramilitares y fuerzas de seguridad del Estado que han cometido crímenes atroces (Human Rights Watch, 2012).

En el establecimiento de la paz, esta tensión entre la justicia y la paz representa un desafío formidable. Un proceso de paz que busca transformar la competencia militar en competencia democrática, en la que todos los actores acuerdan

respetar las reglas de un sistema político más abierto, legítimo e inclusivo. Una mayor participación política de todos los grupos representativos de la sociedad civil, incluidos los actores armados que han entrado en el proceso de paz. En El Salvador, tanto el escuadrón de la muerte de la derecha, ARENA, y la guerrilla insurgente de izquierda el FMLN los dos fueron capaces de transformarse en partidos políticos dominantes durante y después del proceso de paz. Ambos grupos lograron la transición de un actor armado a un partido político viable capaz de competir en las elecciones a nivel local y nacional. Un proceso de paz debe facilitar el paso de las armas a la política. No se debe cerrar la puerta a este proceso antes de llegar a la mesa de negociación. Esta es la tensión entre la justicia y el establecimiento de la paz. Es preciso, encontrar una forma de aliviar esta tensión sin promover la impunidad.

Referencias

- Acto Legislativo-No: 01 de julio 21, 2012. *Por Medio del Cual se Establecen Instrumentos Jurídicos de Justicia Transicional en el Marco del Artículo 22 de La Constitución Política y se Dictan Otras Disposiciones.*
- Camacho Guizado, Álvaro y Leal Buitrago, Francisco (comp.) (2000). *Armar la Paz es Desarmar la Guerra.* Bogotá: IEPRI, DNP, Alto Comisionado para la Paz.
- Centro de Memoria Histórica. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co>
- Chernick, Marc (2007). «The Defeat of Sendero Luminoso in Peru». In Marianne Heiberg, Brendan O’Leary, and John Tirman (eds.), *Terror, Insurgencies, and States: Breaking the Cycles of Protracted Violence.* Philadelphia: University of Pennsylvania.
- Chernick, Marc (2009). «The FARC at the Negotiating Table». In Virginia M. Bouver, (ed.), *Colombia: Building Peace in a Time of War.* United States Institute of Peace Press.
- Chernick, Marc (2015). *Acuerdo posible: Solución negociada al conflicto armado colombiano.* Bogotá: Ediciones Aurora.
- CNRR – Área de Memoria Histórica (2008). *Trujillo: Una Tragedia que no cesa.* Primer Informe de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.

- CNRR - Área de Memoria Histórica, (2011). *Mujeres y guerra: Víctimas y resistentes en el Caribe colombiano*. Informe del grupo de memoria histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Bogotá: Ediciones Semana.
- Comisión de Verdad y Reconciliación. <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>
- Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas – CONADEP (1984). *Nunca Más*. <http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/argentina/informe-de-la-CONADEP-Nunca-mas.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001). *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Sentencia de 14 de marzo de 2001 http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_75_esp.pdf
- El Espectador* 17 oct. 2012. «Negociaciones de paz entre el Gobierno y las FARC».
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (17 de julio de 1998). Firmado por Colombia 10.12.1998. Ratificación/ Adhesión 05.08.2002. Reservas/ Declaración 05.08.2002. <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/NORM/909EEAAE157FBD43412566E100542BDE?OpenDocument>
- Galtung, Johan (1969) «Violence, Peace, and Peace Research». *Journal of Peace Research*, 6 (3), pp. 167
- García, Mauricio (2006). *Movimiento por la paz en Colombia 1978-2003*. Bogotá: CINEP.
- General Accounting Office – GAO (2009). Plan Colombia: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance’ which was released on November 5, 2009.
- Guzmán Campos, Germán; Fals Borda, Orlando y Umaña Luna, Eduardo (2010). *La Violencia en Colombia Tomo I and II*. Bogotá, Editora Aguilar, ALtea, Taurus Alfaguara.
- Hartlyn, Jonathan (1988). *The Politics of Coalition Rule in Colombia*. Cambridge University Press.
- Hayner, Priscilla B. (2011). *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. Routledge.
- Human Rights Watch (2012). «Colombia debe reformar el “Marco Jurídico para la Paz”» (31 de mayo de 2012). <http://www.hrw.org/es/news/2012/05/31/colombia-debe-reformar-el-marco-jur-dico-para-la-paz>

- International Crisis Group – ICG (2007). «Colombia: Moving Forward with the ELN», 11 de octubre, 2007.
- Medina Gallego, Carlos (2014). *ELN Ejército de Liberación Nacional. Cincuenta años de lucha armadas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mesa de conversaciones (2012). *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* <https://www.mesadeconversaciones.com.colsites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>
- Ministerio de Interior y Justicia (s.f.). *Ley de Víctimas. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*.
- Nasi, Carlo (2007). *Cuando callan los fusiles: Impacto de la paz negociada en Colombia y Centroamérica*. Bogotá: Editorial Norma.
- Palacios, Marco (2011). *¿De quién es la tierra?* Fondo de Cultura Económica y Universidad de los Andes.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Colombia Rural. Razones por la Esperanza*. Bogotá.
- Restrepo, Elvira María y Bagley, Bruce M. (comp.) (2011). *La desmovilización de los paramilitares en Colombia. Entre el escepticismo y la esperanza*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2011).
- Rosen, Jonathan D. (2014). *The Losing War: Plan Colombia and Beyond*. Albany: SUNY Press.
- Sanchez, Gonzalo (1989). *Colombia: Violencia y Democracia*. Informe presentado al Ministerio de Gobierno por la Comisión de Estudios sobre la Violencia. Bogotá: Centro Editorial Universidad Nacional.
- Santos Calderón, Enrique (s.f.). *Así empezó todo. El primer cara a cara secreto entre el gobierno y las FARC en La Habana*
- Valencia, León y Ávila, Ariel (2011). «*La Nueva Realidad de las FARC*». Bogotá: Corporación Nuevo Arcoíris, Observatorio del Conflicto Armado. <http://www.rebelion.org/docs/132833.pdf> [vistos en septiembre 20, 2012].
- WOLA et al. (2002). *Waiting for Consolidation: Monitoring Colombia's U.S.-aided counterinsurgency and development program*. Febrero de 2012.

08

Poner fin a 50 años de conflicto: los desafíos pendientes y el papel de Estados Unidos en Colombia*

Adam Isacson

Oficina en Washington para asuntos Latinoamericanos (WOLA) |
aisacson@wola.org

* Este capítulo fue originalmente publicado por la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), en abril de 2014. Recuperado de http://colombiapeace.org/files/1404_colpaz.pdf, y se reproduce con la autorización de WOLA y del autor.

El próximo mayo, el mayor grupo guerrillero de Colombia, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), cumplirá 50 años. El conflicto en el tercer país más poblado de América Latina es el más antiguo de todos los conflictos armados que se cobran mil o más vidas cada año alrededor del mundo.

En 2012, el gobierno colombiano y las FARC dieron inicio a la cuarta ronda de negociaciones para poner fin al conflicto. Esta vez, el diálogo y los negociadores en La Habana, Cuba, han llegado mucho más lejos que nunca antes.

La agenda de las negociaciones de La Habana abarcó cinco temas sustantivos o reformas políticas, además de una discusión sobre cómo aplicar lo acordado. A abril de 2014, tras 21 rondas de diálogo de 10 días cada una, los negociadores habían llegado a acuerdos sobre dos de estos temas sustantivos, y se encontraban próximos a un acuerdo sobre el tercero.

La participación de EE.UU. será importante

Al igual que todos los procesos de paz, el éxito de las negociaciones de paz en Colombia dependerá del apoyo internacional, tanto político como económico. El actor internacional más importante será Estados Unidos, que a lo largo de los últimos 15 años ha sido la principal fuente de ayuda externa (US\$9.000 millones desde el 2000). Gran parte de esta ayuda ha estado destinada a las fuerzas de seguridad colombianas.

La ayuda de Estados Unidos ha contribuido directa e indirectamente al conflicto armado. A Estados Unidos le interesa de sobremanera apoyar del mismo modo el esfuerzo de Colombia por lograr la paz, tanto durante el proceso de negociaciones como después cuando el país atraviese la compleja etapa de transición al posconflicto.

Apoyo diplomático

Durante las negociaciones, el gobierno de Estados Unidos ayudó a mantener en marcha el proceso realizando frecuentes manifestaciones públicas de su apoyo político a la búsqueda de la paz a través del diálogo del presidente colombiano Juan Manuel Santos. Diversos funcionarios de alto nivel, entre

ellos el presidente Barack Obama y el vicepresidente Joe Biden, expresaron a menudo su apoyo al diálogo. En promedio, han hecho una declaración pública cada dos o tres meses.

Estas declaraciones públicas contribuyeron al diálogo gracias a su impacto dentro de Colombia. Entre los más férreos opositores a las negociaciones de paz en Colombia se incluyen personajes influyentes como el ex-presidente Álvaro Uribe, a quien muchos colombianos consideran muy cercano al gobierno de Estados Unidos (En enero de 2009, el presidente George W. Bush condecoró a Uribe con la Medalla Presidencial de la Libertad). Al expresar su apoyo por la iniciativa de paz del presidente Santos, el gobierno de Obama deja en claro que no está del lado de aquellos que se oponen a las negociaciones.

La frecuencia de las expresiones de apoyo es una medida política que conlleva muy bajo costo político y ningún costo financiero. Tras 15 años de ayuda de Estados Unidos a las fuerzas de seguridad colombianas, en Washington parece haber un amplio consenso a favor de las negociaciones y en contra de seguir la lucha armada. Si bien algunos de los senadores y representantes de la línea más dura del partido Republicano han expresado reservas, lo han hecho solo en raras ocasiones, y en general en términos bastante moderados.

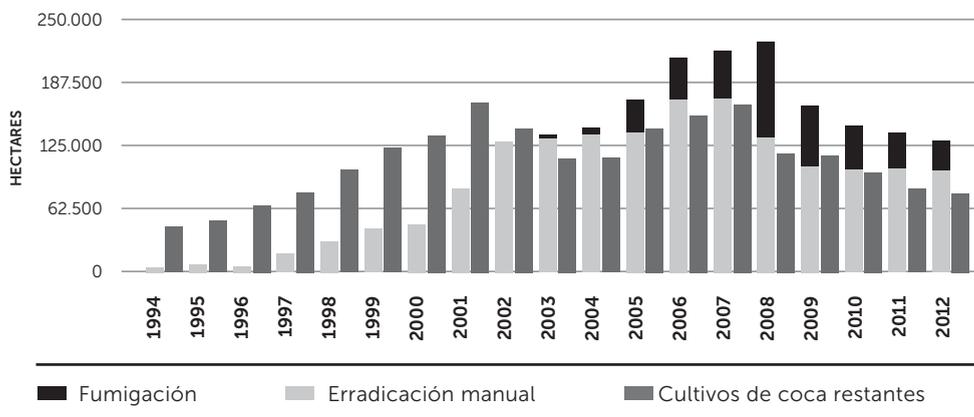
Flexibilidad en la política antidroga

Uno de los motivos de este consenso se encuentra en la agenda de los negociadores, que incluye muy pocos elementos que puedan amenazar los intereses de Estados Unidos. Una posible excepción se comenzó a debatir a fines de 2013: la política antidroga.

En los últimos 30 años, Estados Unidos se ha esforzado por reducir el volumen de droga que sale de Colombia —principalmente cocaína— mediante la erradicación forzada de los cultivos de coca, operaciones militares y policiales de interdicción y la captura y posterior extradición de traficantes. Si bien cabía la posibilidad de que el gobierno de Santos y las FARC acuerden algunos cambios en la política antidroga que obligasen a los Estados Unidos a modificar su propia estrategia y planes de ayuda, no se deberá responder con rigidez: el apoyo a la paz requiere flexibilidad.

Figura 01

Cultivo de coca, fumigación aérea y erradicación manual en Colombia



Fuente: Departamento de Estado de los Estados Unidos, International Narcotics Control Strategy Reports <<http://1.usa.gov/1eAAutY>>

Especialmente en relación a un programa en el que Estados Unidos ha invertido miles de millones de dólares desde principios de los 90: la erradicación de la coca, la planta utilizada para producir cocaína, mediante la fumigación aérea. Bajo este programa se han fumigado más de tres millones de acres de territorio colombiano en los últimos 15 años, y las FARC siempre han exigido que se le ponga fin.

Las organizaciones de la sociedad civil colombiana han hecho eco de esta exigencia, señalando la crueldad de rociar veneno sobre los pequeños agricultores en lugar de ofrecerles una presencia real del Estado, y argumentando que la fumigación es nociva para el medioambiente y la salud de las personas. Los detractores de la política antidroga añaden que el programa de fumigación es ineficaz, ya que conduce a la dispersión del cultivo de coca sin lograr una

reducción significativa a nivel nacional. La reducción en el cultivo de coca que experimentó Colombia a partir de 2007, se dio tras los recortes al programa de fumigación en 2006. Estos argumentos deberían permitir a los Estados Unidos eliminar el programa de fumigación sin demasiados problemas. Aún así, adecuarse a este cambio posiblemente exija flexibilidad por parte de funcionarios y agencias que aún ven la fumigación como una herramienta eficaz para la reducción de la oferta.

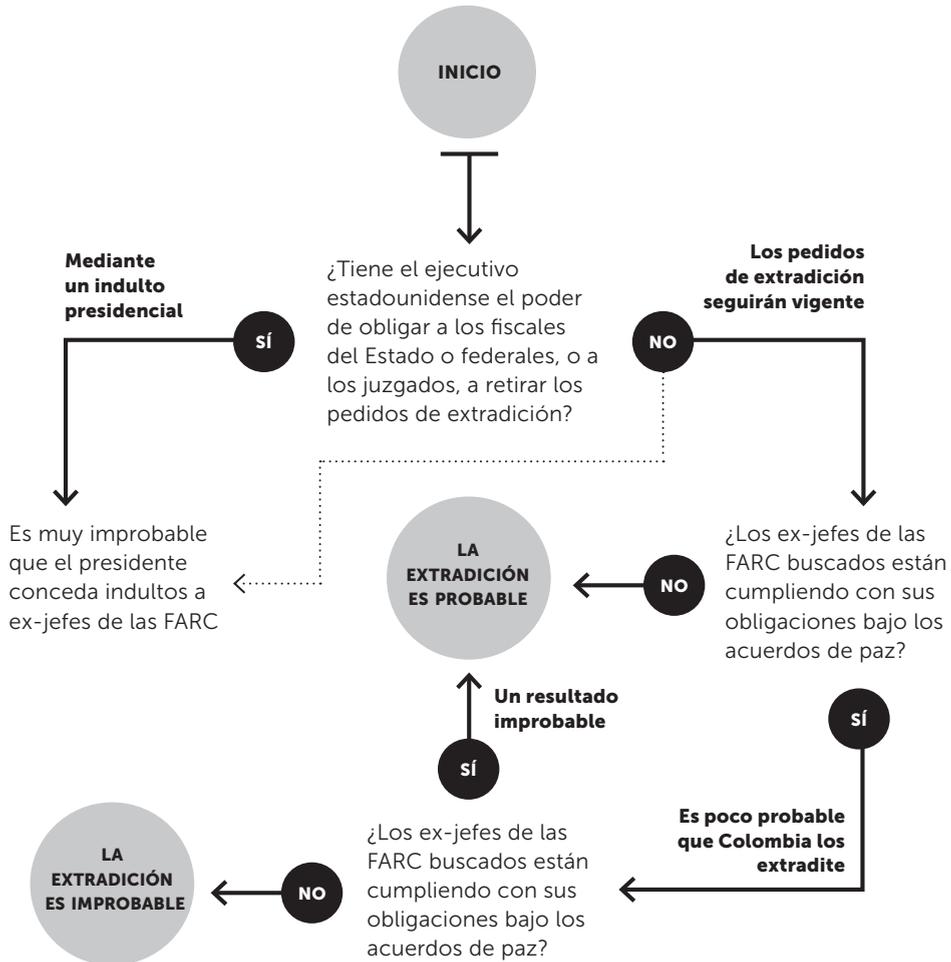
Otro de los temas en el acuerdo sobre política antidroga es la extradición. Casi todos los jefes importantes de las FARC son buscados por tribunales o fiscales estadounidenses, acusados de narcotráfico. El poder ejecutivo estadounidense no tiene ningún poder para retirar estos pedidos de extradición. Sin embargo, los jefes de las FARC no se desmovilizarían sin la garantía de que el gobierno colombiano no los va a extraditar a Estados Unidos, al menos siempre y cuando cumplan con los compromisos acordados en el proceso de paz.

Si Colombia no responde a los pedidos de extradición de jefes de las FARC, el presidente estadounidense y el Departamento de Estado tendrán que decidir si esto tiene algún efecto en las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. Lo más probable es que la negativa a extraditarlos no tenga ningún impacto en las relaciones bilaterales. No obstante, los pedidos de extradición del poder judicial estadounidense seguirán vigentes, y pesarán siempre sobre la situación posconflicto en Colombia.

Más allá de la política antidroga, las negociaciones con las FARC instan a los Estados Unidos a mostrar una nueva flexibilidad en su política hacia Cuba. El prudente rol del gobierno cubano como una de las dos «naciones garantes» del proceso (y junto con Noruega) terminará con los pocos pretextos que le quedan a Washington para mantener a Cuba en su lista de estados que patrocinan el terrorismo, junto con Irán, Sudán y Siria. Cuba está trabajando para facilitar la desmovilización de la que, según la lista del Departamento de Estado, sería la principal organización terrorista extranjera del hemisferio occidental. El Departamento de Estado debería mostrar su apoyo a las negociaciones eliminando a Cuba de una lista a la que ya no pertenece.

Figura 02

Cómo se podrían manejar los pedidos de extradición



La cuestión clave es si la negativa a cumplir con los pedidos de extradición tendría algún impacto en las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. En el pasado no ha sido así. En 2011, Colombia extraditó al narcotraficante venezolano Walid Makled a Venezuela, a pesar de que también era buscado por la justicia estadounidense. En 2009, la Corte Suprema de Colombia frenó la extradición de jefes militares que estuvieran participando en procesos de justicia transicional. Ninguno de estos casos afectó a las relaciones entre Estados Unidos y Colombia.

Lo que falta discutir

Es probable que las FARC y el gobierno lleguen a un acuerdo sobre política antidroga, pero las negociaciones de La Habana aún tendrán mucho camino por recorrer. Uno de los interrogantes es cómo ratificar, u otorgar fuerza de ley, a un eventual acuerdo de paz. Las FARC quieren que se celebre una asamblea nacional constituyente para modificar la constitución del país, mientras que el gobierno prefiere dejar que los votantes aprueben los acuerdos de paz mediante un referéndum. Está previsto discutir esta cuestión operativa hacia el final de las negociaciones de paz, como parte del último punto de la agenda. Antes, será necesario hacer frente a dos cuestiones aún más espinosas: cómo atender a las víctimas del conflicto, y cómo llevar ante la justicia a los responsables de crímenes de lesa humanidad.

Las víctimas

Las FARC son responsables de miles de asesinatos de no combatientes, secuestros, desplazamientos forzados, víctimas de minas terrestres, niños soldado y otras acciones que han dejado atrás un sinnúmero de víctimas.

Los jefes del grupo y los negociadores parecieron negarse a asumir este hecho. Sus declaraciones a menudo lograron transmitir un mensaje que «nosotros también somos víctimas». Con el paso de los meses, los negociadores de las FARC comenzaron a sugerir en sus entrevistas con periodistas la necesidad de ofrecer reparaciones y devolver la dignidad a las víctimas.

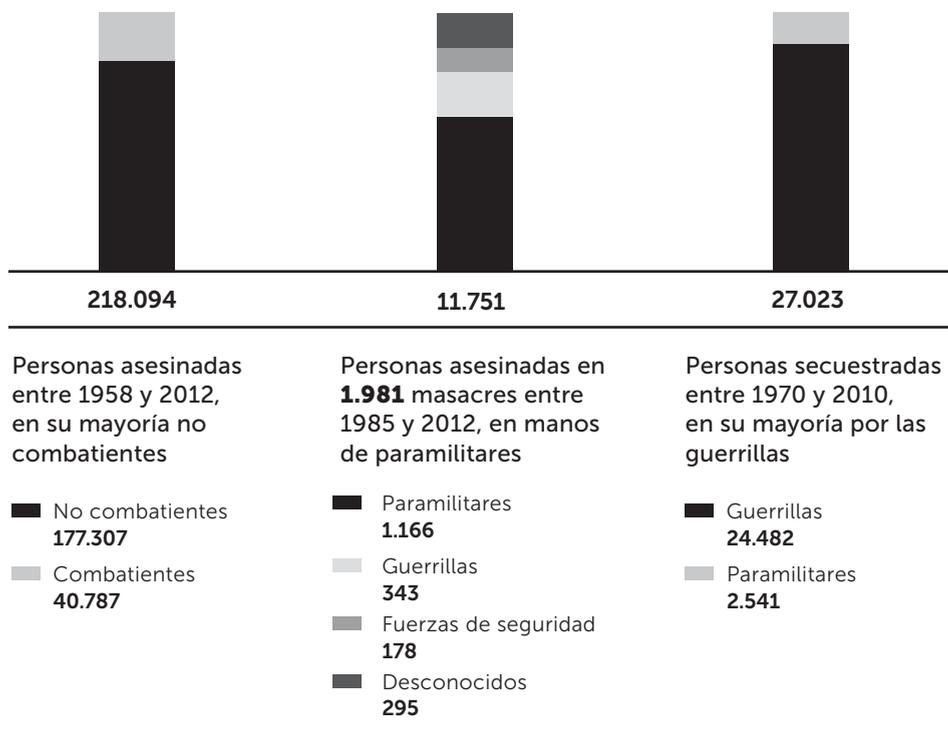
Numerosos observadores señalaron que tan pronto como las FARC den muestras públicas de humildad y pidan perdón a sus víctimas, el proceso de paz cruzaría un umbral clave, tras el cual estaría prácticamente asegurado el éxito del acuerdo. Los negociadores de las FARC dijeron estar dispuestos a hacer ese tipo de declaración, pero solo cuando llegue el momento de abordar ese punto en la agenda de las negociaciones de paz. «Yo no tengo la fórmula», dijo el negociador de las FARC Pablo Catatumbo al diario colombiano *El Espectador* en noviembre de 2013. «Ese es un tema que vamos a abordar en la mesa en su debido momento. Lo único que le quiero decir es que nosotros no somos ni insensibles ni cínicos frente a eso».

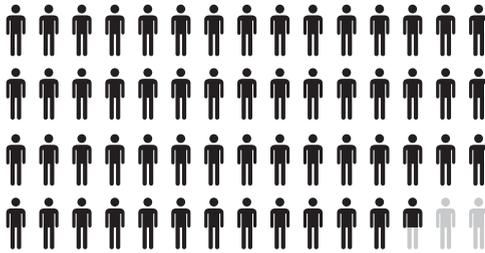
Las FARC no son los únicos que deben mostrar más arrepentimiento. Los jefes de las FARC señalan con acierto que otros grupos armados han causado numerosas víctimas, superando incluso su propio saldo nefasto. Entre las guerrillas, paramilitares y las fuerzas de seguridad del estado, más de seis millones de colombianos –de un total de 47 millones– han perdido a seres queridos; han sido secuestrados, mutilados, torturados o desplazados; o de algún otro modo han sufrido directamente las consecuencias del conflicto.

Como parte del esfuerzo por restituir a las víctimas se debe crear una comisión de la verdad, un mecanismo previsto en una enmienda constitucional, el Marco Jurídico para la Paz, que Colombia aprobó en 2012. El mandato de esta comisión debe incluir crímenes cometidos por todas las partes, y debe contar con suficiente autonomía, presupuesto, protección y tiempo para llevar a cabo su trabajo.

Figura 03

El largo conflicto de Colombia





5'712.506

Personas víctimas del
desplazamiento forzado entre
1985 y 2012.

* Una figura equivale a unas 100.000
personas.

Estadísticas del centro de memoria Histórica del gobierno colombiano.
(www.centrodememoriahistorica.gov.co)

Justicia transicional

En el pasado, algunos procesos de paz, tanto en Colombia como en otros países, no han aplicado ningún castigo, o solo castigos leves, incluso a los peores violadores de los derechos humanos. En El Salvador, Guatemala e Irlanda del Norte, se concedieron amnistías contra la persecución penal o excarcelaciones a cambio de la desmovilización de los grupos. En Sudáfrica, la amnistía fue concedida a cambio de confesar.

Hoy en día, sin embargo, las normas internacionales de derechos humanos han evolucionado y los gobiernos ya no pueden alentar a los miembros de grupos armados a desmovilizarse ofreciéndoles a cambio la amnistía, al menos no a los responsables de los peores abusos. Colombia es signataria del Estatuto de Roma de 2002, que establece la Corte Penal Internacional (CPI) de La Haya, en los Países Bajos. Si esta corte determina que un país signatario no está castigando suficientemente a los responsables de crímenes de lesa humanidad, puede ordenar el arresto de dichos individuos y juzgarlos.

A mediados de la década del 2000, Colombia adoptó medidas de castigo alternativas cuando desmovilizó a los grupos paramilitares pro-gobierno. En 2005, la Ley de Justicia y Paz de Colombia exigió que los responsables de los peores abusos confesaran sus crímenes y recibieran sentencias de entre cinco y ocho años. Las confesiones revelaron la ubicación de miles de fosas comunes, proporcionaron pruebas que podrían ayudar a resolver miles de homicidios y

Figura 04

El proceso de Justicia y Paz, 2006-2014

31.849

Miembros del grupo paramilitar AUC se desmovilizaron colectivamente entre 2003 y 2006. De ese grupo:

4.237

Fueron procesados por violencia de los derechos humanos en el marco del proceso de Justicia y Paz. De ese grupo:

268

Serán excaercelados este año, tras ocho años a la espera de un veredicto.

30

Han sido extraditados a los Estados Unidos, acusados de narcotráfico.

19

Han sido condenados desde 2006, a penas de entre cinco y ocho años.

ayudaron a iniciar el procesamiento de miles de políticos que habían forjado alianzas con la organización paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

No obstante, los esfuerzos por llevar adelante los procesamientos han dado escasos resultados. Tras ocho años, el número de paramilitares condenados es ínfimo, y muchos miembros de esos escuadrones de la muerte financiados por el narcotráfico podrían ser liberados próximamente, habiendo cumplido condena sin haber nunca completado el proceso judicial.

El reciente proceso de paz en Colombia es uno de los primeros en involucrar a un país signatario del Estatuto de Roma, el cual prohíbe las amnistías por crímenes de lesa humanidad. La fiscal de la CPI advirtió a Colombia que sus negociadores en La Habana no deben acordar amnistías para los responsables de las peores violaciones de los derechos humanos. En julio de 2013, Fatou Bensouda escribió una carta en la que deja en claro que incluso si se llegara a un acuerdo para juzgar a los responsables, pero después se suspendieran las sentencias, esto no sería lo suficientemente estricto para impedir la intervención independiente de la Corte.

«Llegué a la conclusión que una condena que sea grosera o manifiestamente inadecuada (...) invalidaría la autenticidad del proceso judicial nacional (...) La suspensión de penas iría en contra de la finalidad y propósito del Estatuto de Roma, debido a que impediría en la práctica el castigo de quienes han cometido los crímenes más graves».

Aún así, el presidente Santos no había descartado formalmente la amnistía o la suspensión de las sentencias. Cuando, a principios de 2014, la ley de presupuesto aprobada por el Congreso de los Estados Unidos incluyó una disposición que congelaría una parte de la ayuda militar si Colombia concede amnistías a los responsables de abusos graves, en Colombia los partidarios de las negociaciones protestaron —aunque insistieron en que no habría ninguna amnistía—.

Aparentemente, la enmienda constitucional del Marco Jurídico para la Paz de 2012 permitiría a Colombia aprobar una ley que suspendiera las sentencias, o al menos aplicar penas alternativas a la cárcel para los responsables de las peores violaciones, tanto de las FARC como de las fuerzas armadas. Si esto sucediera, Colombia podría verse enfrentada a la Corte Penal Internacional —a no ser que encuentre alguna forma de castigo que satisfaga a la CPI— al tiempo que convence a los jefes de la guerrilla de que vale la pena desmovilizarse. Esto no será tarea fácil.

Puede que sea posible convencer a los guerrilleros desmovilizados de que paguen un precio por los crímenes de lesa humanidad que hayan cometido si los miembros de las fuerzas armadas y los civiles que hayan apoyado atrocidades cometidas por los paramilitares también lo hacen. Muchos oficiales de alto rango están acusados de haber sido cómplices de grupos paramilitares en su momento de mayor brutalidad. Muchos más están acusados de asesinar a más de 3.000 civiles, la mayoría en 1.500 supuestas ocasiones entre 2004 y 2008. Esto se conoce como el escándalo de los «falsos positivos», en el que los soldados se inventaban muertes en combate para obtener recompensas por lograr un alto conteo de cuerpos.

Sin embargo, los militares colombianos continúan negando la escala y seriedad –y a veces incluso la existencia– de los «falsos positivos» y otros abusos. Si bien un acuerdo que responsabilice a los oficiales a cambio de una reducción en las sentencias podría persuadir a las FARC de aceptar un estándar similar, hará falta un firme liderazgo civil para asegurar que los miembros de las políticamente poderosas fuerzas armadas lleven a cabo una serie de confesiones públicas, disculpas y juicios en tribunales civiles.

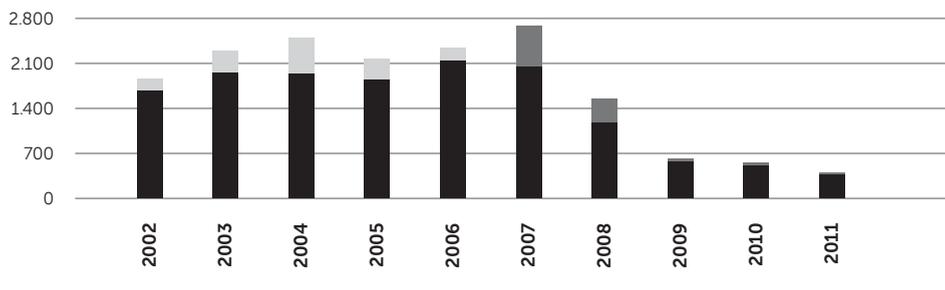
La opinión pública y los opositores políticos

El proceso de paz contó con apoyo público en Colombia. Perder la popularidad, significaría enfrentar el riesgo que se torne inalcanzable. En su primer año y medio, el proceso gozó de considerable popularidad. Las encuestas de opinión en Colombia habitualmente mostraron que entre el 55% y el 65% de los encuestados aprueban las negociaciones. Sin embargo, un porcentaje similar de los encuestados dudaron que fuera a ser exitoso. En relación a la pregunta de si estarían de acuerdo con conceder amnistías a ex-miembros de las FARC, o permitirles postularse para el congreso, el porcentaje de respuestas negativas asciende al 75%-80% (para acceder a los resultados de diversas encuestas realizadas a lo largo del proceso de paz, véase la cronología de la paz en la página web de WOLA www.colombiapace.org).

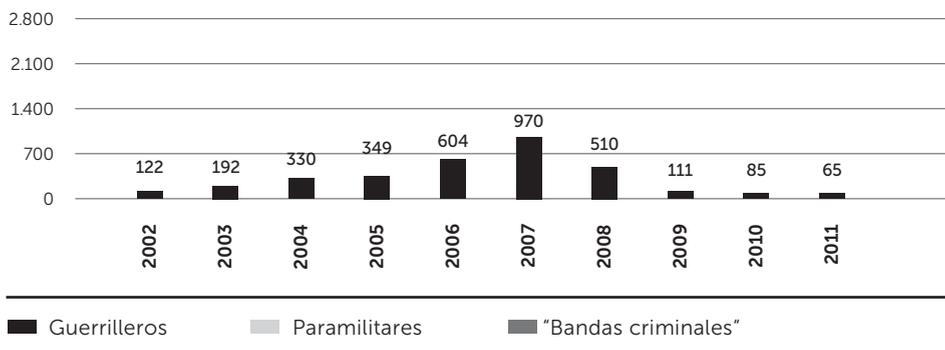
Por su parte, el gobierno colombiano no siempre manejó las expectativas de la mejor manera. La declaración del presidente Santos de que las negociaciones concluirían en noviembre de 2013 dañó la credibilidad del proceso cuando

Figura 05

Miembros de grupos armados asesinados dados de baja por las fuerzas de seguridad colombianas, según informes, 2002-2011



Supuestos «falsos positivos» que están siendo investigados/juzgados por fiscales colombianos, 2002-2011



■ Guerrilleros ■ Paramilitares ■ "Bandas criminales"

Fuente: Ministerio de Defensa de Colombia – <http://bit.ly/YktB9M>

Fuente: datos de la Fiscalía General de la Nación

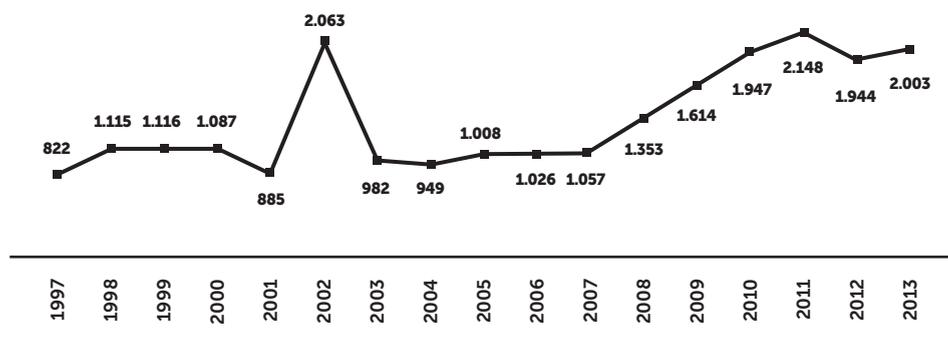
Muchos de los miembros de grupos armados, que las fuerzas armadas colombianas supuestamente mataron a mediados de la década del 2000, pueden haber sido civiles, según datos de los fiscales. Algunos de estos casos de «falsos positivos» están siendo juzgados, y cientos de soldados y algunos oficiales han sido sentenciados por tribunales civiles, aunque la mayoría de los casos siguen en las fases iniciales después de muchos años.

esa fecha clave pasó y solo se habían completado dos temas de la agenda. Asimismo, la comunicación y los mensajes del gobierno colombiano han sido insulsos y apagados, mientras que las FARC y los opositores a la negociación, en especial el ex-presidente Uribe, han sabido aprovechar al máximo los medios de comunicación y las redes sociales.

La opinión pública también se ha visto afectada por la campaña electoral de cara a las elecciones legislativas de marzo de 2014 y presidenciales de mayo de 2014, en las que el presidente Santos se presentó como candidato para un segundo mandato. El presidente Santos fue el único candidato presidencial

Figura 06

“Acciones armadas” de las FARC en los últimos años



El fracaso de las negociaciones hubiera hecho necesarios muchos años de conflicto sangriento para derrotar a las FARC en el campo de batalla. Este gráfico de la Fundación Paz y Reconciliación de Colombia muestra el número de acciones armadas de las FARC en los últimos años. Las guerrillas son más débiles que hace 10 años: la mayoría de sus acciones, como el sabotaje de infraestructura o la detonación de campos de minas, son de menor escala, y suceden en zonas más remotas. Pero aún son capaces de llevar a cabo varias acciones al día por todo el país, a pesar del enorme esfuerzo de las fuerzas de seguridad por impedirlo. En el campo de batalla, el conflicto definitivamente no se encuentra en la recta final.

viable que prometió continuar con las negociaciones de paz. Las FARC optaron por que el proceso continuara después de mayo para continuar avanzando hacia un acuerdo, y dar la impresión de dinamismo que se necesitó para mantener una opinión pública favorable.

Probables desafíos en el posconflicto

El acuerdo final de las negociaciones buscó ser ratificado mediante referéndum. Incluso sabiendo que parte del público colombiano no estaría de acuerdo con algunas de las concesiones otorgadas a las FARC –un grupo que, debido a su historial de abusos, está muy mal visto por la opinión pública– era probable que se aceptara un acuerdo que prometiera apartar a las FARC de la escena después de 50 años.

El logro de un acuerdo final, se traduciría en una explosión de optimismo donde Colombia tendría mucho que celebrar. Pero el día después de la firma y las fotos, el panorama se tornaría, ciertamente, más complicado que durante las negociaciones. Colombia tendrá que cumplir con algunos compromisos muy ambiciosos establecidos en los acuerdos de paz, al tiempo que desmoviliza a decenas de miles de combatientes, atiende a las víctimas y lleva al Estado a territorios históricamente sin gobierno donde existe el riesgo de que vuelva a estallar la violencia.

Implementar el Acuerdo sobre tierras y desarrollo

La pobreza rural y la distribución desigual de las tierras han sido los ejes centrales del conflicto con las FARC. Para evitar que haya más violencia en zonas rurales, y hacer frente a los niveles persistentemente elevados de pobreza en el campo, será necesario trabajar incansablemente para cumplir al pie de la letra con los compromisos alcanzados en el marco del acuerdo sobre tierras y desarrollo rural. Se puede asegurar que proteger y alentar a los pequeños productores que trabajan sus propias tierras exigirá enfrentarse a los intereses de ciertos grandes terratenientes acostumbrados a gozar de un poder casi absoluto a nivel local.

A pesar de su declaración de buenas intenciones, hasta ahora Bogotá ha hecho poco para enfrentarse a los intereses arraigados en zonas remotas de Colombia. Supuestamente, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011 devolvería tierras a hasta 200.000 campesinos y sus familias en Colombia. No obstante, Colombia apenas ha avanzado en este objetivo, como han observado el Grupo de Trabajo sobre América Latina (LAWG, por sus siglos en inglés), Human Rights Watch y otros periodistas e investigadores.

Hasta el momento, la iniciativa de restitución de tierras ha sido otro ejemplo de la brecha entre las buenas intenciones en Bogotá y la voluntad de hacer frente al poder local en otras regiones del país. Esta persistente brecha sería preocupante si Colombia se enfrenta a desafíos similares a la hora de implementar el acuerdo sobre tierras y desarrollo rural.

Desarme, desmovilización y reintegración

Los negociadores de las FARC se mostraron algo reacios a entregar las armas tras firmar un acuerdo de paz. El desarme —o de algún modo dejar las armas «fuera de uso», como sucedió en Irlanda del Norte— junto con alguna forma de desmovilización, fueron sin duda condiciones inamovibles del gobierno colombiano para terminar la guerra. Tras las desmovilizaciones colectivas, Colombia tendrá que lidiar con una ola de ex-combatientes, la mayoría de los cuales tendrán poca escolaridad, limitadas habilidades productivas, y entre los cuales habrán graves casos de estrés post-traumático.

Esta no sería la primera vez que Colombia se enfrenta a una ola así. Entre las desmovilizaciones de paramilitares en el marco del Proceso de Justicia y Paz y los miembros de la guerrilla que se han desmovilizado individualmente, a razón de más de mil por año, Colombia ha tenido que reintegrar a más de 55.000 miembros de grupos armados desde 2002, con resultados variables. Se ha aprendido mucho desde los primeros años de dos estipendios anuales, mantenimiento inadecuado de registros, y bajos presupuestos. La Agencia Colombiana para la Reintegración ofrece ahora a los ex-combatientes capacitación laboral, apoyo psicosocial y educación básica durante un periodo más largo. Aún así, muchos de ellos quedan fuera del sistema, generando nueva violencia cuando caen de nuevo en la delincuencia.

Los programas de desmovilización y reintegración de Colombia han sido más exitosos que los de la mayoría de los otros países, pero aún así una gran parte de los desmovilizados se ha quedado fuera del sistema. Una futura reintegración de ex-combatientes de las FARC deberá mantener una tasa de participación mucho más alta.

Tras la firma del acuerdo con las FARC, la máxima prioridad de Colombia y los donantes internacionales consiste en evitar que los mandos medios de las FARC opten por no desmovilizarse. Tras décadas en la selva, es probable que los altos mandos de las FARC permanezcan desmovilizados, involucrándose en la política o simplemente retirándose. Los combatientes rasos de las FARC, muchos de los cuales son menores de edad, seguramente aprovecharán las oportunidades de educación y capacitación que ofrecen los programas de reintegración. Los ex-guerrilleros más problemáticos serán aquellos que hayan tenido un puesto de mando medio o hayan participado en la recaudación de fondos, especialmente en zonas en las que las FARC controlan fuentes de ingreso ilegal, como el narcotráfico, la minería no autorizada o la extorsión.

Estos individuos se desmovilizarían con una importante ventaja en el hampa criminal, al controlar los corredores más importantes del tráfico y gozar de amplios contactos en el mundo criminal. Son quienes están a más riesgo de volver a sus zonas de operaciones, rearmarse y generar nueva violencia al frente de bandas criminales emergentes. Estos grupos podrán no autodenominarse FARC, pero en su pugna por territorios e ingresos ilícitos, podrían ser igual o más violentos que éstas.

Será necesario un gran esfuerzo para mejorar la seguridad y la gobernabilidad en zonas en las que el tráfico es rentable, la presencia del Estado es débil, y predominan los grupos armados. Se supone que en el momento inmediatamente posterior al acuerdo de paz, el gobierno podría entrar a estos territorios y establecerse con la mínima resistencia violenta. Pero aún así, cualquier esfuerzo por llenar los vacíos existentes en materia de gobernabilidad territorial exigirá en primer lugar, tener en claro los roles militares y policiales, y en segundo lugar, comprometerse con garantizar que la presencia del Estado resultante sea mayoritariamente civil. No basta simplemente con desplegar soldados en territorios que antes eran controlados por las FARC.

Colombia ya presencié este fenómeno tras la desmovilización de los grupos paramilitares entre 2003 y 2006. Muchos mandos medios paramilitares

Figura 07

Desmovilización y reintegración, 2003 – junio 2013

A junio de 2012, de los 54.839 guerrilleros y paramilitares que se desmovilizaron colectiva o individualmente:



volvieron al negocio de la droga de inmediato, esta vez al frente de pequeños ejércitos que continúan controlando regiones enteras mediante la corrupción y la intimidación. Estas bandas criminales, o BACRIM, como las denominan las fuerzas de seguridad colombianas, podrían unir fuerzas con estructuras lideradas por ex-mandos medios de las FARC (a las que algunos analistas se refieren como FARCRIM), para formar la nueva cara del narcotráfico y el conflicto armado en Colombia después de las FARC.

La gobernabilidad en áreas sin gobierno

No basta con introducir la presencia del Estado en zonas históricamente violentas y sin gobierno, estos territorios no son pizarras en blanco, tienen gobiernos locales, asociaciones de productores, reservas y organizaciones afrocolombianas e indígenas, grupos de víctimas y otras estructuras similares de la sociedad civil. Toda iniciativa para mejorar la gobernabilidad después del conflicto deberá trabajar muy de cerca con estas organizaciones, haciendo de su fortalecimiento su eje central. Las experiencias que han combinado el desarrollo económico con la consolidación de la paz y el fortalecimiento de la sociedad civil, como el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, en el centro-norte de Colombia, son muy aleccionadoras.

La consolidación de la paz y la gobernabilidad en zonas históricamente conflictivas no se puede imponer desde arriba. En áreas en las que nunca ha existido un gobierno, la credibilidad del Estado dependerá no solo de los recursos que emplea, sino también de su voluntad de escuchar y compartir la responsabilidad con la sociedad civil.

La participación de Estados Unidos en el posconflicto

Ayudar a Colombia a afrontar estos desafíos posteriores al conflicto será costoso y por momentos frustrante, pero es absolutamente necesario. Funcionarios estadounidenses como el Secretario de Estado John Kerry y el administrador de USAID Rajiv Shah han manifestado su voluntad de apoyar generosamente

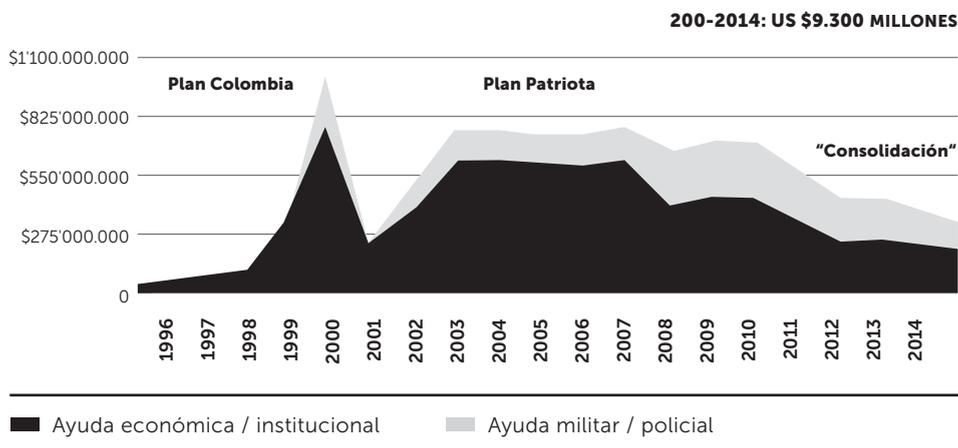
a Colombia durante esta fase. En sus declaraciones no han dado detalles de los planes de Estados Unidos.

Aún así, los programas de ayuda de Estados Unidos a menudo avanzan lentamente, y está llegando el momento de comenzar a planificar la ayuda posconflicto. Sobre todo, los responsables del presupuesto deben prepararse para proporcionar a Colombia los mismos, o mayores, niveles de ayuda que ha estado recibiendo desde mediados de la década del 2000. En el acuerdo de paz firmado, habría que eliminar, y revertir, la reducción paulatina del 10% al 15% anual en la ayuda a Colombia de los últimos años.

Esta ayuda renovada podría destinarse a una larga lista de prioridades, varias de las cuales se analizan en este informe, entre las que se incluyen costosas iniciativas como llevar la presencia del Estado a áreas sin gobierno; desmovilizar y reintegrar a los combatientes; facilitar el retorno de las poblaciones desplazadas; proteger a los defensores de derechos humanos; ayudar al cumplimiento de los acuerdos sobre tierras, participación política y víctimas; apoyar la creación de

Figura 08

Ayuda de EE.UU. a Colombia



Fuente: www.justf.org/Country?country=Colombia.

mecanismos de justicia transicional y una comisión de la verdad; y apoyar los esfuerzos internacionales de verificación y monitoreo, en cualquiera de sus formas.

La ayuda militar posconflicto es mucho menos prioritaria para un país que ya invierte US\$14.000 millones al año en su propio sector de defensa. Sin embargo, Estados Unidos puede jugar un papel importante facilitando la transición de los militares hacia una situación de posconflicto en Colombia. El éxito del acuerdo de paz significa el fin de lo que ha sido la principal misión de las fuerzas armadas Colombianas en los últimos 50 años. Las segundas fuerzas armadas de mayor tamaño de América Latina (y el mayor ejército) se verán presionadas –por la comunidad de negocios que paga impuestos en el país, entre otros– para que reduzcan su envergadura y presupuesto. Con el crimen organizado y la delincuencia común como la principal amenaza a la seguridad, la atención y los recursos podrían pasar de las fuerzas armadas a la policía y el sistema de justicia. La Policía Nacional de Colombia incluso podría moverse del Ministerio de Defensa a un nuevo ministerio de seguridad pública, como ha ocurrido en casi todos los demás países latinoamericanos desde los años 80.

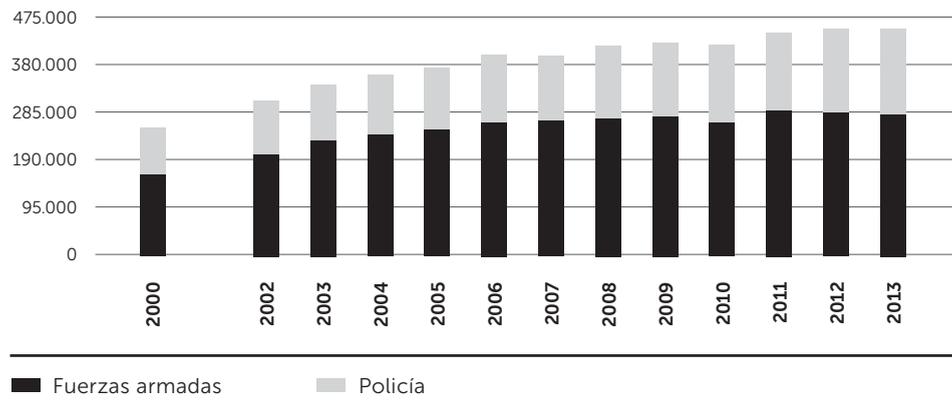
Ayudar a los militares colombianos a adaptarse

Estos ajustes serán difíciles para los poderosos militares colombianos. Es posible que la institución se resista a ellos de maneras que compliquen la implementación del acuerdo de paz. Las relaciones cívico-militares en el país podrían entrar en una fase de crisis aguda si la paz amenaza las viejas prerrogativas militares. Es precisamente en esos momentos cuando Estados Unidos podría aprovechar sus profundos vínculos con las fuerzas armadas colombianas para facilitar estas difíciles transiciones.

En ocasiones, en los últimos años, los responsables de formular políticas en Estados Unidos han permitido que su análisis de Colombia se vea influido por sus contrapartes militares colombianas, en gran medida pro-Estados Unidos, en especial en lo relativo a los derechos humanos. Esto no puede suceder en el periodo posterior al conflicto. En lugar de defender las prioridades militares, en sus relaciones con sus contrapartes en las fuerzas armadas colombianas tras el conflicto, los funcionarios de defensa y diplomáticos deberán alentar el profesionalismo y la primacía de las decisiones de las autoridades civiles electas.

Figura 09

Las fuerzas de seguridad colombianas



Fuente: Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, 2002-2012. Ministerio de Defensa de Colombia (<http://bit.ly/YktB9M>).

Apoyar la verificación Internacional y el monitoreo

Finalmente, además de proporcionar ayuda y asesoramiento a Colombia, Estados Unidos podría jugar un papel central a la hora de orientar el apoyo de la comunidad internacional tras el conflicto. Entre otras cosas, podría financiar generosamente una presencia internacional de verificación y monitoreo con un fuerte mandato. No ofrecemos ninguna recomendación acerca de qué organización en concreto debería estar a cargo de esta misión o presencia. La ONU es el organismo con más experiencia en este tipo de misiones. La Organización de Estados Americanos (OEA), que aún mantiene una misión de verificación establecida durante las desmovilizaciones paramilitares, cuenta con mucha más infraestructura y presencia en zonas remotas en las que la implementación del acuerdo de paz presentará los mayores desafíos.

Ayudar a coordinar a los donantes Internacionales

Estados Unidos también puede ayudar a orientar la ayuda posconflicto de la comunidad internacional a Colombia apoyando la coordinación entre naciones donantes. Los recursos son demasiado escasos para duplicar esfuerzos, y una división del trabajo cuidadosamente planificada podría ayudar a asegurar que todas las necesidades urgentes sean cubiertas. Los funcionarios estadounidenses deberían apoyar, y si fuera necesario también organizar, conferencias y otros mecanismos que favorezcan una comunicación y coordinación fluida, eficiente y eficaz entre donantes. En un contexto en el cual el delito y la gobernabilidad débil amenazan constantemente con disparar nuevas formas de violencia y conflicto, las conversaciones y planes para el apoyo al posconflicto en Colombia deben haber comenzado desde el mismo momento que se firmó el acuerdo. Colombia y sus aliados internacionales deberán estar dispuestos a trabajar desde el primer día.

Política Exterior Colombiana

09

La oscilante relación de Colombia y Venezuela

Luz del Socorro Ramírez

Universidad Nacional de Colombia | socorroramirezv@yahoo.es

Las relaciones entre los gobiernos de Colombia y Venezuela han oscilado siempre entre el acercamiento y la tensión. Hasta ahora ha sido imposible lograr la concertación de un núcleo básico e inamovible de acuerdos e instituciones que permitan manejar la intensa vecindad de los dos países a pesar de las diferencias entre ellos. En esa oscilación han incidido al menos dos factores: los problemas limítrofes, primero terrestres y luego marítimos, y, más recientemente, la diferencia de modelos políticos y económicos de ambos países.

En efecto, a los problemas de límites que definían la tensión o el acercamiento, a finales de los años noventa se les agregó el contraste de las opciones de los dos gobiernos centrales. Esta nueva situación hizo más frecuente el vaivén entre el conflicto y la cooperación durante los quince años de presidencia de Hugo Chávez y Nicolás Maduro, que han coincidido con los periodos de tres mandatarios colombianos, como lo veremos en la primera parte de este artículo. En la segunda parte, analizaremos la intensificación de las problemáticas migratoria, fronteriza, de seguridad y de comercio, que no han contado con mecanismos permanentes para su tramitación.

Acercamiento y tensión

En los últimos tres lustros de las relaciones oficiales colombo-venezolanas se pueden establecer cuatro fases¹ bien definidas, y podría estar abriéndose ahora una quinta con motivo de la transición venezolana y de las opciones del Gobierno colombiano. Esas fases se han configurado a partir de las interacciones fronterizas, las dinámicas propias de cada uno de los dos países, las apuestas de sus gobiernos y el contexto regional e internacional. En ellas es posible encontrar continuidades, pero también cambios en la naturaleza de las tensiones, así como en los esfuerzos dirigidos a manejar de manera concertada asuntos comunes.

1. Periodización propuesta en Ramírez (2010); cuarta etapa desarrollada en Ramírez (2012).

Neutralidad y rechazo

La primera fase (1999-2002) corresponde al periodo en el que coincidieron los presidentes Hugo Chávez y Andrés Pastrana. Además de las mutuas desconfianzas por la delimitación de áreas marinas y submarinas, ambos mandatarios heredaron problemáticas nacionales que incidían en la relación bilateral y le agregaron nuevos ingredientes de tensión; actuaron, además, de forma radicalmente distinta tanto en sus países como en el hemisferio.

El mandatario venezolano reconsideró los fines, medios, alianzas y estilos diplomáticos. Tomó distancia del presidente Bush, lanzó una estrategia global con miras a estimular un mundo multipolar –reviviendo para ello la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)–, impulsó nuevos organismos internacionales, tejió alianzas con actores gubernamentales, políticos y sociales de distintos países y apoyó a la izquierda latinoamericana y caribeña. En cambio, en Colombia, la agudización del conflicto interno, en especial en ámbitos fronterizos compartidos con Venezuela y Ecuador, la articulación del conflicto con temas centrales de la agenda global, así como la fragilidad del Estado para responder a la ofensiva armada de grupos irregulares, llevaron a Pastrana a una doble estrategia: buscar el fortalecimiento militar del Estado y adelantar un proceso de negociación con las FARC. La utilización de la zona de distensión por parte de la guerrilla, no para avanzar hacia la paz sino para reforzar la guerra, así como los errores del Gobierno, terminaron hipotecando buena parte de la diplomacia por la paz a las estrategias estadounidenses.

Si bien las opciones políticas de los dos mandatarios no estaban necesariamente dirigidas a competir una contra otra, sí tenían repercusiones mutuas. Al distanciarse de Washington, Chávez prohibió los sobrevuelos estadounidenses para el control antidrogas, reaccionó contra el Plan Colombia, pidió su ingreso al Mercosur, se retiró de la Comunidad Andina y del Grupo de los Tres y cuestionó el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Al mismo tiempo, Pastrana articuló en el Plan Colombia las luchas antidrogas y antisubversiva, pidió el ingreso de Colombia al NAFTA (el tratado de Estados Unidos con Canadá y México), o al menos un acuerdo bilateral de libre comercio con el país del norte, y se comprometió con el ALCA.

Pronto saltaron los mutuos temores y coparon la relación. Desde Venezuela se temía que la cercanía entre Bogotá y Washington se volviera problemática para la consolidación del proceso bolivariano y le otorgara a Colombia una ventaja militar en el diferendo marítimo. Desde Colombia se temía que la proximidad ideológica bolivariana con la guerrilla se transformara en apoyo estratégico y en instrumento de extensión del proceso bolivariano hacia el país.

La percepción de cada país sobre lo que ocurría en su vecino llevó a posiciones que cada uno resintió negativamente, así como a la recurrente parálisis de los órganos de vecindad, que venían funcionando desde finales de los años ochenta y le daban cierta estabilidad a la relación. La Comisión Negociadora —encargada de los temas considerados más litigiosos cuando se conformó la agenda a finales de los años ochenta (delimitación en el golfo, densificación de hitos demarcadores de la línea limítrofe, migraciones, cuencas hidrográficas, navegabilidad de ríos comunes)— y la Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos (Copiaf) fueron sucesivamente convocadas y luego desconvocadas y paralizadas al ritmo de los desencuentros entre los gobiernos centrales. Por otra parte, el Gobierno de Chávez nunca estuvo dispuesto a convocar la Comisión Militar Binacional Fronteriza (Combifron).

Varios hechos provocados desde Venezuela llevaron a la parálisis de los mecanismos de vecindad. La declaratoria de Chávez, el 9 de febrero de 1999, de neutralidad ante la confrontación armada colombiana, su disposición a conversar con los jefes guerrilleros aun sin consentimiento del Gobierno colombiano,² el intento de convocar a su homólogo colombiano a un evento en el que también participaría la guerrilla, la firma de un memorando de entendimiento entre el Gobierno venezolano y las FARC en torno al «proyecto fronteras», el 10 de

2. Un video grabado el 7 de julio de 2001 y dado a conocer en Caracas el 23 de enero de 2002, mostraba imágenes de militares venezolanos negociando con las FARC. Ver notas como «Chávez no descarta reunión con rebeldes colombianos sin autorización de Pastrana» en *El Nacional* del 10 de agosto de 1999; «Bogotá espera que Chávez respete parámetros fijados para hablar con la guerrilla» en *El Nacional* del 12 de febrero de 1999; «Venezuela negociará con quien tiene el poder» en *El Nacional* del 11 de agosto de 1999; «Relaciones en el punto más bajo» en *El Tiempo* del 20 de agosto de 1999; editorial: «Colombia y Venezuela: paz, paz en la frontera» en *El Espectador* del 22 de agosto de 1999; y «Vecino inamistoso», una editorial de *El Espectador* del 26 de noviembre de 2000.

agosto de 1999,³ el video de un encuentro entre representantes de los cuatro componentes de las fuerzas armadas venezolanas con las FARC, ocurrido el 6 de julio de 2000, y el simultáneo anuncio de la aparición de «autodefensas venezolanas organizadas por los paramilitares colombianos»,⁴ dieron lugar a mutuas y frecuentes recriminaciones entre los dos presidentes.

En ese ambiente, se produjo en Venezuela el golpe del 11 de abril de 2002. El anuncio de la renuncia de Chávez, formulado por el general Lucas Rincón, inspector general de las fuerzas armadas y militar de más alta graduación, y su posterior confirmación por parte de un alto jerarca de la Iglesia y del canciller Luis Alfonso Dávila en la reunión del Grupo de Río, sumado a la creciente oposición que suscitaba Chávez en el continente, contribuyeron a la confusa posición de varios gobiernos, y en concreto del colombiano. Los ministros colombianos de relaciones y de comercio exterior y un alto mando de las fuerzas armadas dieron declaraciones favorables a Pedro Carmona, que asumía como presidente interino. Contaron entre estas la postura reactiva que había primado durante el mandato de Pastrana frente al Gobierno de Chávez, la exasperación con su posición frente a la guerrilla y la esperanza de que se produjera el retorno a un régimen con el que, si bien podría haber dificultades por el problema territorial, habría más posibilidades de aproximación, sobre todo en el tema del conflicto.

3. El memorando publicado posteriormente estaba firmado por el capitán de navío Ramón Rodríguez Chacín; señalaba que la guerrilla se comprometía a «no entrenar militantes nacionales venezolanos sin consentimiento del Gobierno» y a «no conducir operaciones» en sus territorios. Venezuela los apoyaría con «medicamentos especiales, venta de petróleo, asilo y tránsito, registro y contratación de empresas, en el área bancaria (banco de los pobres), agropecuaria, construcción de vivienda y salud». Antonio García, líder del ELN, dio a entender que existía un pacto con el Gobierno venezolano. Véase en «Canciller venezolano niega pactos con el ELN de Colombia» en *El Tiempo* del 20 de agosto de 2000.

4. Véase, «Crece la polémica por paramilitares», nota publicada en *El Tiempo* del 3 de julio de 2002.

Aproximación mutuamente ventajosa

La segunda fase, que va desde comienzos de 2003 hasta el 21 de noviembre de 2007, se inició luego de que Chávez, reelegido en el poder, derrotó la rebelión de sectores militares y el paro petrolero. Esta etapa coincidió con el primer Gobierno de Álvaro Uribe y con parte de su segundo mandato.

Durante el primer año de mandato simultáneo de Chávez y de Uribe, se concretó rápidamente una aproximación entre ambos. A tal punto que, cuando a finales de 2003 se presentó el «caso Granda» —ocasionado por la detención en Venezuela, por miembros de las fuerzas de seguridad colombiana, del llamado canciller de las FARC, que había recibido identificación y protección venezolana—,⁵ los medios hablaron de un acuerdo secreto entre los dos presidentes para su entrega. Sin embargo, la presión del movimiento bolivariano y de las FARC llevó a que el Gobierno venezolano cuestionara la legalidad del hecho, por lo que las tensiones volvieron a copar el primer semestre de 2004. Ambos gobiernos creyeron encontrar en ese caso la prueba de sus temores recíprocos, a pesar de que ninguno de los dos habría podido defender su comportamiento en términos del derecho internacional ni de una buena vecindad. El colombiano había propiciado una operación encubierta de seguridad en el país vecino sin informar a sus autoridades, mientras que el venezolano había otorgado cédula de ciudadanía y condiciones especiales al guerrillero.

Con todo, rápidamente se produjeron audaces iniciativas de cada uno de los dos mandatarios para superar la tensión. Del lado colombiano, el presidente Uribe ofreció enseguida su ayuda para clarificar la presunta presencia en Venezuela de paramilitares colombianos detenidos en ese país. Luego, el 14 de julio, un mes antes del referendo convocado en Venezuela para una eventual revocatoria del mandato de Chávez, Uribe lo visitó en El Tablazo, Zulia: anunció que desistía de su idea de comprar tanques de guerra para instalarlos en

5. Se refiere a la captura en Caracas de Rodrigo Granda, el llamado «canciller de las FARC», al parecer mediante el pago de recompensas a personal militar venezolano por parte de órganos de seguridad colombianos. Granda, como vocero guerrillero, participaba en Caracas en un evento que gozaba del auspicio oficial y poseía documentación de identidad venezolana sin el cumplimiento de los requisitos legales. Ver «FARC califican detención de Ricardo Granda como un precedente lamentable del gobierno venezolano» en *El Tiempo* del 4 de enero de 2005.

la frontera y dio un cierto respaldo a la continuidad de Chávez en el poder al invitarlo a visitar Colombia en fecha posterior al referendo. Del lado venezolano, el acercamiento se selló con la presencia de Chávez en Cartagena, el 10 de noviembre de 2004, donde afirmó que no apoyaría «grupo subversivo alguno contra gobierno democrático alguno». Luego, Chávez correspondería al «guiño electoral» de su homólogo cuando, ante la posible reelección de este, afirmó que él solo reconocía a «su amigo Uribe» y no al candidato de la oposición.

En este marco, los presidentes revivieron proyectos cruciales de infraestructura fronteriza y pusieron en marcha el gasoducto binacional.⁶ Hablaron, además, de la conexión interoceánica que, de concretarse, convertiría a los dos países en socios estratégicos. Venezuela sacaría su petróleo por el Pacífico colombiano y Colombia saldría al Atlántico por los ríos comunes Meta-Orinoco. En el área comercial —luego de que se superara la caída del comercio bilateral por la contracción de la economía venezolana en 2003 y por el sistema de control de cambios que se adoptó ese mismo año—, la balanza bilateral se triplicó a partir del 2004 en favor de las exportaciones colombianas, que crecieron un 400%.

Ambos gobiernos avanzaron además en materia de seguridad, acordando sesionar cada semestre y preparar planes de acción conjunta. Los planes no tuvieron, sin embargo, mayores desarrollos porque cada mandatario asumía las prioridades de su seguridad en sentido opuesto y adecuaba a él su dispositivo militar. Chávez se proponía defender el proceso bolivariano de cualquier intento externo de ponerle mojonos. Uribe consideraba que el enemigo era interno y que era necesario impedir cualquier apoyo de los vecinos. Uribe exigía combatir a las guerrillas; Chávez, al paramilitarismo. En esa perspectiva opuesta, no quedaba margen para hacerle frente a la problemática transfronteriza de seguridad que ambos países fueron dejando prosperar. Más bien, con frecuencia los gobiernos reiteraban estériles recriminaciones mutuas. Venezuela le reclamaba al Gobierno colombiano por haberles permitido a los grupos irregulares salir del país y Colombia respondía, a su vez, censurando a su vecino por dejarlos entrar en su territorio.

6. Inaugurado en 2007, con una inversión de 300 millones de dólares y 225 kilómetros entre Punta Ballenas, en La Guajira colombiana, y Paraguaná, en Venezuela, para la venta diaria de gas colombiano a Venezuela durante cinco años, y, posteriormente, para el suministro de gas venezolano a Colombia y su exportación a Centroamérica y a Ecuador. Ecopetrol y la estadounidense Chevron Petroleum renovaron su acuerdo con PDVSA Gas.

En 2005, los presidentes se encontraron en numerosas ocasiones en eventos multilaterales y se hicieron tres visitas de Estado. Las comisiones de vecindad fueron convocadas. En el momento de mayor acercamiento Uribe-Chávez, la Comisión Negociadora construyó una hipótesis de posible solución del dife-rendo territorial; hipótesis que se frustraría en la tercera etapa.

Asimismo, a partir de enero de 2006, se concretaron algunas iniciativas vinculadas al intercambio humanitario. De común acuerdo con Uribe, en el acto de posesión de Evo Morales en La Paz, Chávez había manifestado que aceptaba la petición hecha a las FARC por diputados secuestrados en el sentido de que pudieran ser enviados como refugiados a Venezuela. Y, en agosto de 2007, Uribe –sometido a una creciente presión nacional e internacional en favor del acuerdo humanitario, y confiado en su propia habilidad– aceptó a Chávez como facilitador en la liberación de secuestrados. Sin embargo, en el proceso, Chávez y la guerrilla fueron asumiendo un papel cada día más pro-tagónico, lo que dio lugar a nuevas tensiones. El Gobierno colombiano trató entonces, tardíamente, de definir reglas que le permitieran controlar el alcance de las gestiones, el manejo de la información y los plazos de la negociación, a la que le fijó como fecha límite el 31 de diciembre. Al mismo tiempo, afirmó que el presidente Chávez era «el único ser hoy en el mundo» a quien las FARC deberían respetar y entregar los secuestrados. Esto no fue obstáculo para que, al día siguiente, el 21 de noviembre, Uribe pusiera fin de manera abrupta a la labor de su colega, informándole esa decisión a través de un comunicado leído ante la televisión por su asesor de prensa.

Ruptura y amenazas

La abrupta e inamistosa desvinculación de Chávez del papel de facilitador en la liberación de secuestrados, así como la dura reacción del gobernante vene-zolano, dieron comienzo a una tercera fase de agudas tensiones, que iría del 22 de noviembre de 2007 al 6 de agosto de 2010.

En contextos políticos difíciles a ambos lados de la frontera, los dos manda-tarios pasaron súbitamente de una atmósfera de amistad a otra de dura com-petencia política. Chávez respondió a las decisiones de Uribe con una escalada de improprios, insultos personales y amenazas, proporcionales a la pérdida de

los réditos políticos que le daba su papel de facilitador. Condicionó la relación con Colombia a la salida de Uribe del poder y continuó desarrollando su propia estrategia para la entrega mediatizada de algunos secuestrados. Vale la pena recordar que, en la primera de esas liberaciones, Telesur mostró al Ministro del Interior venezolano, Rodríguez Chacín, alentando a la guerrilla a continuar la lucha armada. Ante una Asamblea legislativa que aplaudía de pie, Chávez declaró luego a las guerrillas parte del proyecto bolivariano, prometiendo reconocerles el estatuto de beligerancia.

Tras acusar a Chávez de expansionista y amigo del terrorismo, Uribe replicó por la vía de los hechos. Las pruebas de supervivencia de los secuestrados, que debían ser entregadas al presidente venezolano, fueron decomisadas por fuerzas de seguridad colombianas. Los videos decomisados mostraron al mundo las terribles condiciones en las que se encontraban los secuestrados. Después, Uribe concurrió en silencio al gran escenario mediático e internacional montado por Chávez para la devolución de algunos secuestrados, incluido el hijo de una de las retenidas que había nacido en cautiverio, pero terminó «robándose el show» ante el hecho de que las FARC no pudieron cumplir la cita, ya que, como lo anunció Uribe, el niño se encontraba bajo el cuidado del Estado colombiano.

El 1 de marzo de 2008, Uribe lanzó el operativo contra un campamento guerrillero en territorio ecuatoriano que acabó con la vida de varios jefes de las FARC, incluido Raúl Reyes. Chávez expulsó entonces al embajador colombiano, cerró la embajada venezolana en Bogotá, canceló las relaciones diplomáticas y comerciales, ordenó movilizar batallones y la fuerza aérea a la frontera y amenazó con guerra en caso de que el gobierno colombiano intentara una operación similar en territorio venezolano. Desde Bogotá se respondió con denuncias derivadas del contenido de los computadores guerrilleros, en los que según el gobierno colombiano se mostraría el apoyo de sus homólogos de Venezuela, Ecuador y Nicaragua a la insurgencia colombiana. Esas denuncias y la amenaza de guerra por parte de Chávez generaron en Colombia un masivo rechazo del comandante.

La cumbre presidencial del Grupo de Río, realizada en Santo Domingo el 7 de marzo de 2008, sirvió de escenario para un nuevo acercamiento entre Chávez y Uribe. Chávez restableció entonces las relaciones con Colombia y, reconociendo implícitamente que el conflicto colombiano se le había convertido en un grave problema de seguridad, exhortó a las FARC a dejar las armas.

El llamado no tuvo, sin embargo, ningún efecto. En ese mismo año, 2008, el Estado colombiano inició la serie de duros golpes militares contra las FARC, que ocasionó la muerte de varios de sus líderes más significativos.

En medio de una creciente desconfianza, los gobiernos mantuvieron una agenda binacional mínima y sometida al estricto control presidencial. Si bien, en el primer semestre de 2009, los dos presidentes se encontraron en dos ocasiones, la agenda fronteriza y comercial quedó atrapada en la red de tensiones entre los mandatarios. Las comisiones negociadora y de vecindad no fueron convocadas y se anuló la institucionalidad para la vecindad. Las tensiones aumentaron tras el hallazgo en campamentos de las FARC de portacohetes que habían sido vendidos por Suecia al ejército venezolano.

A su vez, funcionarios de Estados Unidos aprovecharon sus frecuentes visitas a Bogotá para increpar al Gobierno venezolano por diversos asuntos concernientes a su relación bilateral o a la relación con Colombia.⁷ Al mismo tiempo, el gobierno de Uribe emprendió negociaciones con el Pentágono para el uso de bases militares colombianas en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, con la intención de enviar un fuerte mensaje disuasivo a Chávez, menospreciando de paso las eventuales repercusiones regionales de la medida o el riesgo de convertirse en pivote de la geopolítica del Pentágono. El presidente venezolano catalogó el acuerdo como la demostración de que Estados Unidos preparaba una invasión a su país usando bases militares colombianas, que además podrían agredir a Brasil y a los gobiernos bolivarianos. El Gobierno de Colombia recibió un rechazo general de Suramérica e incluso de su aliado peruano. Unasur debatió el acuerdo sobre las bases militares y Brasil exigió garantías.

7. El Jefe del Estado mayor conjunto de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, en agosto de 2003, calificó a Colombia como «un aliado recio» y le advirtió a Chávez: «Cualquier vecino que dé asistencia y comodidades a los terroristas, está del lado equivocado de la guerra y vamos a tener que desarrollar inteligencia y trabajar con los gobiernos vecinos para que eso no ocurra» (El Nacional, 13 de agosto de 2003). Ver también «Alto militar de EE.UU. pide a Venezuela aclarar su posición frente al terrorismo» en *El Tiempo* del 12 de agosto 2003; la nota de Hector Latorre (2003); «Críticas a Chávez y elogios a Uribe» en *El Tiempo* del 30 de abril de 2004; «Estados Unidos respalda al presidente Uribe y exige a Chávez definir postura frente a FARC» en *El Tiempo* del 17 de enero 2005; «Venezuela, una fuerza negativa: EE.UU.» en *El Tiempo* del 19 de enero de 2005; y «Estados Unidos pide a Caracas detener a terroristas» en *El Tiempo* del 25 de enero de 2005.

A pesar de ello, Uribe continuó con su ofensiva: presentó en la OEA denuncias sobre el apoyo venezolano a las guerrillas colombianas, pero no logró que fueran atendidas. Por su parte, Chávez congeló las relaciones bilaterales, decidió retirar de nuevo al embajador, ordenó movilizar tropas a las fronteras y dio instrucciones para acabar el comercio bilateral, expropiar empresas colombianas y cancelar proyectos como el gasoducto binacional.

Necesidad, oportunidad y voluntad de reacercamiento

Una adecuada combinación de necesidades, oportunidades y voluntad dio un giro sorpresivo a la situación binacional a partir de 2010. La posesión de Juan Manuel Santos, el 7 de agosto de ese año, se convirtió en el comienzo de la normalización de las relaciones entre los gobiernos centrales de los dos países. En Colombia primó la necesidad de procesar la agenda binacional de seguridad y comercio, mientras que en Venezuela la mayor parte de la opinión y de los electores rechazaba la confrontación con Colombia y los problemas de gobernabilidad en las fronteras.

Solo tres días después de la posesión del nuevo gobernante colombiano, Santos y Chávez, reunidos en Santa Marta, se propusieron a tener un nuevo acercamiento basado en el mutuo respeto, en la renuncia a cualquier intención de cambiar al otro, en el restablecimiento de los canales de comunicación recíproca y en el propósito de abordar mediante la diplomacia todos los temas pendientes. Ese mismo día, la Corte Constitucional colombiana declaró inexistente el acuerdo con Estados Unidos sobre uso de bases militares por no haber sido aprobado por el Congreso nacional, mientras Chávez afirmaba que ese acuerdo era un asunto exclusivo de la soberanía colombiana.

Los dos presidentes acordaron reunirse cada tres meses para revisar el avance de los temas centrales de la agenda binacional, lo que lograron hacer en Caracas y Cartagena. Más adelante, los problemas de salud de Chávez postergaron el cuarto encuentro presidencial hasta el 28 de noviembre de 2011, cuando se reunieron de nuevo en Caracas. En ese encuentro, Chávez reiteró que su gobierno ni avalaba ni apoyaba la presencia de ningún grupo en Venezuela, «llámese como se llame, guerrilla, terroristas, narcotráfico, delincuentes». En el

quinto encuentro, realizado en la Habana el 7 de marzo de 2012, el tema fue el acompañamiento de Venezuela a los diálogos con las FARC, que comenzaron en Oslo a mediados de octubre de ese año y que se desarrollaron en Cuba con el propósito de poner fin a la confrontación armada.

Los dos gobiernos lograron redefinir la agenda fronteriza y de seguridad al desligarla de las prioridades de cada uno de los dos países y centrarla en las dinámicas transfronterizas comunes. Asimismo, acordaron nuevas reglas de juego comerciales para hacerle frente a la necesidad compartida de aumentar los intercambios pese al desacople de las economías.

Tres decisiones, entre muchos otros factores, ayudaron a recuperar los nexos entre los gobiernos centrales y a redefinir la agenda en esta cuarta etapa.

Ante todo, contribuyó el que ambos gobiernos aceptaran que una buena relación no supone que un gobierno cambie al otro, sino que se respeten mutuamente. Gracias a esa decisión, las divergencias en torno a asuntos internacionales, que se hicieron más significativas por la actuación de Colombia como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en 2011 y 2012 (por ejemplo, sobre la intervención en Libia, la situación en Siria o el reconocimiento del Estado de Palestina), no repercutieron negativamente en la relación con el gobierno de Venezuela.

Para el buen entendimiento fue también esencial la *destriangulación* de las relaciones de Colombia y Venezuela con Estados Unidos, y de este con los dos primeros. Washington, Caracas y Bogotá habían recurrido a ese juego triangular en muchas ocasiones con repercusiones negativas para la relación Colombia-Venezuela. En la fase Chávez-Santos, las distintas posiciones de cada país frente a Estados Unidos no interfirieron en las dinámicas bilaterales.

El interés compartido por ambos gobiernos en el acercamiento suramericano, latinoamericano y caribeño, así sea entendido de distinto modo, ayudó a que las diferencias no generaran competencia, sino que se convirtieran en punto de partida para un liderazgo cooperativo. En Unasur, por ejemplo, ambos gobiernos postularon candidatos a la Secretaría y terminaron compartiendo un período. En el caso de Honduras, a pesar de que los dos gobiernos habían asumido las posiciones opuestas más extremas del espectro regional, en su tercer encuentro en Cartagena, Santos y Chávez apoyaron el inicio de la negociación de un plan de reconciliación que incluyó el retorno del presidente Porfirio Lobo a su país y de Honduras a la OEA.

El acercamiento Santos-Chávez descansó, sin embargo, sobre bases débiles. Ante todo, el reencuentro solo se basó en el diálogo entre los gobiernos centrales: cinco reuniones de presidentes, frecuentes encuentros entre los cancilleres y algunas reuniones entre los ministros de Defensa, Energía, Comercio, Transporte y Hacienda. La no incorporación de los esfuerzos de distintos sectores interesados en la buena vecindad, empezando por las autoridades y organizaciones fronterizas, hizo frágil la relación. El predominio de la oposición en las gobernaciones de los estados fronterizos (Zulia, Táchira y Amazonas) era aducido por el gobierno bolivariano como el obstáculo para convocar a las autoridades locales y para aumentar la inversión con el fin de revertir la grave situación que allí se vive. En las elecciones de diciembre de 2012 ese argumento quedó sin vigencia, pues la oposición perdió las emblemáticas gobernaciones del Zulia y el Táchira y solo ganó en Amazonas. Ligada a otros factores, la desinstitucionalización también contribuyó a la fragilidad de las relaciones bilaterales. No se convocaron en esta etapa las comisiones binacionales: negociadora, de vecindad y militar.

¿Nueva tensión?

Con Nicolás Maduro la situación empezó a marchar bajo los mismos registros de la anterior fase cooperativa. Así sucedió cuando Maduro asumió como vicepresidente tras de la reelección de Chávez el 7 de octubre de 2012 y mientras estuvo consagrado a convertir el voto para las elecciones regionales de diciembre en una plegaria por la salud del presidente.

La primera visita oficial que recibió el canciller Jaua fue la de su homóloga colombiana. En sus palabras, quería «transmitir toda la solidaridad al Gobierno venezolano, al pueblo venezolano, y rogar por la salud del presidente Chávez [...], y eso es lo que el Gobierno de Colombia quiere expresar de todo corazón» (Silva, 2013). En esa ocasión, Maduro le reiteró a María Ángela Holguín que Venezuela «sostendrá la línea política exterior de hermandad e integración». Y su canciller indicó que, el 23 de enero durante un encuentro en La Habana, Chávez ordenó «mantener buena relación con Colombia. Me ratifiqué la idea de mantener la línea de acercamiento y unión». Y respondiendo al pedido de

Santos de que si Chávez falleciera, esperaba que Maduro siguiera apoyando los diálogos de paz. Jaua expresó a Holguín: «toda la voluntad de Venezuela de ayudar al esfuerzo por la paz».

En su despedida, el 8 de diciembre, Chávez había pedido que si no podía regresar o asumir el poder, se aplicara la salida contemplada en la Constitución de convocar nuevas elecciones. Sin embargo, el Ejecutivo, la Asamblea Nacional y el Tribunal Superior de Justicia prefirieron invocar una «continuidad administrativa» y obviar la juramentación el 10 de enero. El Gobierno colombiano así como sus pares latinoamericanos y caribeños respetaron la singular decisión de los poderes venezolanos con el fin de evitar una crisis en la transición.

De hecho, aprovechando la cumbre de la CELAC, el 13 de enero, Santos, se reunió en Santiago con el vicepresidente y con el canciller venezolano, en sus palabras, para «informarnos mutuamente cómo va el proceso de paz». En esa ocasión, Maduro destacó que antes de la última cirugía en Cuba Chávez le dijo que «él aspiraba que la paz se firmara este mismo año 2013, más temprano que tarde. Él creía que era la hora de la paz». Días después agregó: «yo me pongo al servicio –en el primer segundo que sea decretada mi Presidencia– del presidente Santos, de las partes en conflicto, para ayudar a Colombia a la paz. Eso es un juramento» (Noticias Terra, 2013). Santos asistió a los actos fúnebres de Chávez y la cancillería colombiana mantuvo fluidas relaciones con Maduro como presidente interino.

A pesar de lo anterior, muy pronto el contexto de las relaciones binacionales se fue tornando aún más complicado que bajo los mandatos de Chávez. Ha sido así debido a la compleja e incierta transición venezolana. Al fin y al cabo, Chávez era el punto estable en la inestable Venezuela que él mismo contribuyó a crear. Por otra parte, para el Gobierno colombiano no era fácil decidir cómo proceder ante el reñido resultado de la elección presidencial del 14 de abril, en el que triunfó Maduro por una estrecha diferencia de tan solo el 1.5 %. La Cancillería colombiana optó por una sobria felicitación a Maduro, y el embajador saliente, junto con el resto del cuerpo diplomático, asistió al Consejo Nacional Electoral a la proclamación de Maduro como ganador oficial de las elecciones.

En la reunión extraordinaria de Unasur, convocada para analizar la situación venezolana, el presidente colombiano defendió la necesidad de que se realizara una auditoría de los resultados electorales, frente a la propuesta de los gobiernos

de Brasil, Argentina y el ALBA de limitarse a reconocer el resultado electoral anunciado, puesto que pedir el recuento podría significar involucrarse en asuntos venezolanos. La reunión de Unasur finalmente reconoció las exigencias contrarias de cada una de las partes: la posesión de Maduro y la auditoría de los votos; y además, decidió investigar los hechos violentos luego de las elecciones. Con esa decisión, el presidente colombiano participó en Caracas en la posesión de Maduro.

La fórmula de Unasur solo apaciguó momentáneamente los ánimos. En medio de la tensión poselectoral, el Consejo Electoral verificó solo el funcionamiento de la plataforma automatizada, mientras que la oposición pedía comparar las papeletas y las actas de escrutinio con el número de electores de los registros manuales y auditar todos los instrumentos de votación, incluidas las máquinas de registro de huellas dactilares. Tales registros y el examen de las incidencias en los lugares de votación habrían podido ayudar a procesar las denuncias de irregularidades como las inconsistencias en el número de votantes y el número de votos, el sufragio doble y la sustitución de identidad de muertos. Todas estas eran peticiones de la oposición, que no reconoce a Maduro como presidente y que denunció, además, que había existido votación bajo coerción, intimidación, expulsión de los fiscales de algunas mesas y condiciones desiguales de campaña debido al uso de recursos públicos y a un acceso oficial más amplio a los medios de comunicación.

Ante los golpes a diputados de oposición en la Asamblea Nacional de Venezuela, el 2 de mayo, la canciller colombiana expresó la «profunda preocupación» del Gobierno colombiano y agregó:

Creemos que es fundamental que las diferencias y los desacuerdos entre las principales corrientes de Venezuela se lleven de una manera civilizada con toda la tolerancia y el respeto que este tema y los venezolanos se merecen. Países que hemos sufrido la violencia por tantos años sabemos que a través de ella no se logra nada. La violencia profundiza y hace más difícil acercar las posiciones.

El canciller peruano anunció que, como a Perú le corresponde ejercer la presidencia *pro tempore* de Unasur, realizaba una consulta para saber si convocaba una reunión extraordinaria, a lo cual recibió como respuesta de Maduro una dura reprimenda. Unasur fue el único organismo aceptado como acompañante de

las elecciones venezolanas y algunos miembros de su misión electoral señalaron ciertas irregularidades. Si la Unasur actuara de manera neutral, podría ayudar a que ambas partes lleguen a acuerdos básicos ante los graves problemas comunes y puedan atravesar en paz la actual confrontación. El acuerdo es, además, de mutua conveniencia. El chavismo enfrenta tensiones internas por el retroceso electoral y crecientes protestas debido a la inseguridad y la violencia, los apagones, las severas medidas económicas y el desabastecimiento de alimentos. Y la oposición, aunque enfrentó con éxito al mito de Chávez en condiciones desventajosas y recogió el apoyo que perdió Maduro, sigue siendo frágil frente al poder del Gobierno.

En ese contexto de extrema polarización interna en Venezuela, el presidente Santos aceptó una reunión en su despacho con el líder de la oposición venezolana, Enrique Capriles, de la cual le informó con anticipación a Maduro (Semana, 2013). El primero en reaccionar fue Diosdado Cabello, presidente de la Asamblea Legislativa venezolana, con un llamado «al pueblo chavista»: «Alerta, el pueblo revolucionario, alerta, nuestras Fuerzas Armadas alertas porque lo que estamos recibiendo de Colombia con esta visita de Capriles es una agresión. El presidente Santos le está poniendo una bomba al tren de las buenas relaciones». Le siguió el canciller llamando a consultas al vocero venezolano en los diálogos entre la guerrilla y el Gobierno colombiano, señalando: «vamos a evaluar la posibilidad cierta de que podamos seguir siendo parte del proceso de paz». Después, en reunión con la alta comisionada de la ONU para los Derechos Humanos en Ginebra, el canciller denunció que «desde Bogotá se conspira contra la economía de Venezuela, se permite que se introduzcan grupos paramilitares armados a nuestro país, se crea una plataforma donde un oscuro personaje dirige las operaciones de guerra psicológica y rumores» (Noticias Terra, 2013). Por su parte, el ministro Miguel Rodríguez Torres denunció que había sido arrestado un grupo de paramilitares «con un plan orquestado en Colombia para asesinar a Nicolás Maduro y desestabilizar su gobierno».

A pesar de haber sido informado previamente por Santos de la reunión con Capriles, Maduro –aguijoneado por sus adláteres– arremetió contra Santos. Aseguró que desde Colombia se fraguaba un «complot» para derrocarlo y afirmó que «haber recibido a Capriles se convierte en una traición. Santos le metió una puñalada a Venezuela por la espalda lavándoles la cara a los opositores. He perdido la confianza en el presidente Santos». Acto seguido, amenazó

con reconsiderar el acompañamiento venezolano a las negociaciones con las guerrillas colombianas. Luego denunció varias formas como desde Colombia estarían intentando asesinarlo y afirmó que el presidente Santos conocería esa conspiración. Más adelante, ante la captura en Venezuela de un supuesto grupo paramilitar, Maduro señaló que se trataba de «un plan de la derecha fascista con apoyo desde Colombia de grupos violentos» y agregó: «Ratifico: desde Colombia se conspira contra nuestra Patria, la derecha ha coordinado nuevamente que esos grupos asesinos vengan a nuestra Patria». Aunque pronto reconoció: «estamos dispuestos a recomponer las reglas del juego para relaciones de respeto, sin jueguitos de hipocresía. No acepto jueguitos de nadie, que lo sepan en Colombia. No acepto jueguitos porque aquí no hay bobos gobernando, aquí hay chavistas y bolivarianos». Y anunció que «Lula ha hecho contactos con el presidente Santos para una posible conversación cara a cara. Yo voy a esa reunión. Si se convoca, iré y hablaremos con franqueza». Al mismo tiempo, Maduro convocó al Consejo de Estado para recibir recomendaciones sobre las relaciones con Colombia.

Por su lado, la canciller colombiana dijo que no entraría en la diplomacia del micrófono. Santos se limitó a responder que había un «malentendido»:

Es *descabellado* pensar que el gobierno colombiano esté enterado, o peor aún, que esté apoyando algún tipo de acción para desestabilizar el gobierno de Venezuela. Nosotros somos los más perjudicados con cualquier problema que tenga Venezuela [...] lo que queremos es que le vaya bien a Venezuela. Vamos a mantener el espíritu del acuerdo que hicimos en la Quinta de San Pedro Alejandrino en 2010, de respetar las diferencias. Para el bien de Venezuela y de Colombia, cualquier malentendido lo podemos resolver civilizadamente, con prudencia y por las vías diplomáticas (AVN, 2013; y Noticias Terra, 2013).

Del lado colombiano han surgido varias interpretaciones sobre la decisión de recibir a Capriles. Para algunos se trató de un error presidencial que habría de irritar a su vecino, quien había guardado silencio cuando Santos pidió en Unasur el recuento de votos y sobre todo cuando su canciller insistió en la necesidad del diálogo entre las partes. El presidente habría asumido la reunión obedeciendo a la presión extrema que viene ejerciendo el expresidente Álvaro Uribe, quien trató de encabezar una reacción regional contra el proceso bolivariano, interferir en el entendimiento entre los gobiernos de los dos países e

incitar a la oposición venezolana a manifestarse contra el acercamiento entre Chávez y Santos. También habría sido una respuesta al expresidente Andrés Pastrana, quien, en una perspectiva electoral, ha cuestionado la relación del Gobierno colombiano con el gobierno de Maduro. El gesto le serviría además para acercarse a otros sectores que han considerado que, ante la reñida definición de la elección de Maduro, Colombia no debió haber reconocido su gobierno de inmediato; o a quienes desde los medios de comunicación le han pedido a la canciller que renuncie, porque consideran como sometimiento indebido el diálogo fluido que ella ha podido mantener con el Gobierno venezolano. Santos habría intentado también con ese gesto mejorar su imagen en la perspectiva de su propia campaña electoral frente a una opinión que, mayoritariamente, tiene mucha desconfianza en los supuestos resultados electorales en Venezuela.

Desde otra perspectiva, se destaca que con ese gesto Santos se acercaba a los sectores venezolanos de oposición que han migrado a Colombia y, ya en el país, se sentirían cercanos a Uribe y habrían tomado distancia del gobierno actual de Venezuela, cuyo porvenir es incierto. Estaría enviando además una señal internacional de liderazgo capaz de defender las reglas de juego democrático no por conveniencia, sino por principio. Al mismo tiempo, estaría buscando borrar la imagen de que los diálogos con las FARC dependían de los gobiernos venezolano y cubano.

Que la decisión pudo tener pretensiones internas y externas lo sugieren algunas actuaciones posteriores del presidente Santos. Aún no había logrado bajar la tensión tras el desencuentro con el Gobierno de Venezuela, cuando anunció que, en junio de 2013, firmaría un acuerdo con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) con miras al ingreso de Colombia en ella y para la vinculación de militares en el posconflicto. Quizás para neutralizar a sus críticos, el gobierno mostró como un trofeo el anuncio de un pronto acuerdo con la OTAN y la invitación de la OCDE a Colombia a cumplir los requisitos para ser aceptada como miembro. La OTAN tuvo que corregir la noticia presidencial al recordar que el país no pertenece al Atlántico Norte, por lo que dijo que habrá cooperación, pero que «no hay planes inmediatos para establecer una asociación formal entre la Alianza y Colombia». El mismo ministro de Defensa se vio en la necesidad de explicar que el Gobierno no pretendía ingresar a la OTAN, sino convertirse en socio de la misma, como Australia, Nueva Zelanda o Japón. Dicho sea de paso que ese tipo de alianzas

—de las que también participan, entre otros, Israel, Corea del Sur, Jordania, Tailandia, Egipto, Afganistán, y que Argentina solicitó en tiempos de Menem— fueron creadas por el Congreso estadounidense para distinguir a sus «grandes aliados extra-OTAN», que deben acompañarlo en sus prioridades estratégicas y operaciones militares.

Las dos iniciativas de Santos podrían estar indicando un giro de su gobierno en la política internacional; en él se podría inscribir también la decisión de recibir a Capriles. Si así fuera, cabrían varias suposiciones. Querría decir que el Gobierno colombiano ya no percibe que América Latina deba, o esté en capacidad de, acercarse y «pensar en grande» superando cualquier diferencia. Ahora, «pensar en grande» pareciera aludir más bien al ingreso del país «a las grandes ligas» de la OCDE, la OTAN y la Alianza del Pacífico. Tal vez el Gobierno haya llegado a la conclusión de que el acercamiento latinoamericano y caribeño no es factible y, sobre todo, que este es incapaz de traducirse en estabilidad, cooperación, mejoramiento de la capacidad de negociación y peso en el mundo. Quizás no esté percibiendo una solidaridad efectiva de los vecinos con sus esfuerzos por salir del conflicto armado o haya asumido que habrá de requerir de otras alianzas para hacerle frente a la criminalidad transnacional y a las múltiples violencias del posconflicto. Puede estar percibiendo también que el juego geopolítico en el Caribe está tomando grandes proporciones y que los intereses nacionales giran fuera de la órbita vecinal. Tal vez por esas razones ahora parece privilegiar de nuevo la relación con Estados Unidos, Europa y Asia, y desinteresarse por el Consejo Suramericano de Defensa, que busca autonomía regional en asuntos de defensa. Pero tampoco es impensable que una amplia dosis de improvisación no le permita percibir que estas últimas opciones aumentan los costos para Colombia en un escenario regional y global cambiante y potencialmente conflictivo.

Los ataques de Uribe, la reunión de Santos con Capriles y el acercamiento a la OTAN le han ofrecido la oportunidad al gobierno de Maduro para hablar de una supuesta conspiración colombiana contra el proceso bolivariano y para denunciar intentos de asesinato supuestamente orquestados desde Bogotá. Como ocurría en tiempos de Chávez, ese tipo de anuncios indican que se está queriendo transformar al Gobierno de Colombia en enemigo y agresor de Venezuela, con la intención de unificar al chavismo, fortalecer su legitimidad ante la población y poderle hacer frente a una creciente inconformidad. Pero

esa dura respuesta no se corresponde con los límites que le pone la propia situación de Venezuela, que requeriría, más bien, fortalecer la colaboración con Colombia, su vecino más cercano.

El exvicepresidente y excanciller José Vicente Rangel podría estar siendo vocero del anticolombianismo como bandera política. El 9 de junio de 2013 denunció que la oposición habría comprado aviones que llevaría a «las bases militares que Estados Unidos tiene en Colombia». Al día siguiente, en su columna en *Últimas Noticias*, aludió a una supuesta concepción geopolítica anexionista colombiana, que habría llevado al despojo territorial de Venezuela en la Guajira y al tratado de límites de 1941, firmado, según sus palabras, por la debilidad militar de Venezuela, que le garantizó a Colombia la navegabilidad por ríos venezolanos sin contrapartida alguna. Además, señaló la reunión de Santos con Capriles como similar al episodio de la corbeta Caldas en aguas en disputa y evocó a dos voceros de esas teorías que, en su momento, engendraron un fuerte anticolombianismo. Terminó señalando: «¿Colombia en la OTAN? Un paso que desestabiliza la región. Para Venezuela es una grave advertencia que obligaría a redefinir la relación con el vecino país. Igual a otros. Después, ante la reacción adversa, parece que Santos se arrugó» (Rangel, 2013). En medio de esa ofensiva, Rangel fue invitado por Maduro a formar parte del Consejo de Estado para revisar las relaciones con Colombia.

Este desencuentro paralizó el intento de concretar importaciones desde Colombia, que serían canceladas con petróleo, como se había empezado a conversar con la visita de ministros venezolanos pocos días antes de que Santos recibiera a Capriles. Aunque Maduro anunció que seguiría acompañando los diálogos colombianos por la paz, a finales de junio de 2013, es decir, un mes después de desatada la tensión, no se había concretado el encuentro presidencial, ni el gobierno de Venezuela había presentado el documento sobre la redefinición de relaciones que pidió al Consejo de Estado de su país.

Problemáticas fronterizas y binacionales

Cuatro tipos de problemáticas (poblacional, fronteriza, de seguridad y comercial), que se han acumulado en la oscilación entre el conflicto y la cooperación, y que se expresan de manera diferente en cada uno de los ámbitos fronterizos,

marcan hoy las relaciones entre los dos países. Algunas de esas problemáticas no entran aún en la agenda o lo hacen de manera parcial y ocasional. Otras han logrado avances importantes en la etapa de la relación bajo Santos y Chávez. Y algunas podrían sufrir retrocesos si se configura una nueva etapa de tensión entre los gobiernos centrales.

Nexos poblacionales

En términos poblacionales, la situación que solía caracterizar la relación entre ambos países ha cambiado. Las épocas de fuerte migración laboral colombiana hacia Venezuela, como las producidas en los años setenta durante el alza de los precios del petróleo, son ahora cosa del pasado. La situación económica, la polarización y la inseguridad venezolana les han puesto fin. El diferendo fronterizo generaba un fuerte anticolombianismo, que desde los años noventa había desaparecido del espectro político y cultural venezolano; al mismo tiempo, se *desgolfizaba* la relación y dejaba de servir de filtro para observar todas las problemáticas fronterizas y binacionales. Como entonces se presumía que las migraciones eran parte de un intento colombiano de ocupar territorios venezolanos, eran asumidas como una cuestión de seguridad nacional. Bajo Chávez su tratamiento asumió un cariz más bien político y social. En ese contexto, tres asuntos tomaron forma reciente.

El primero tiene que ver con el desplazamiento de colombianos hacia Venezuela, presionado por la agudización del conflicto armado. Se han dado momentos de masivo traslado de poblaciones luego de una masacre o un enfrentamiento entre los grupos irregulares o de estos con las fuerzas de seguridad del Estado, así como de intentos de retorno cuando ha pasado el momento crítico. Hay otros desplazamientos «gota a gota», en un flujo reducido pero frecuente, de personas que buscan establecerse así sea en improvisadas viviendas en poblados venezolanos con el fin de conseguir ingresos y servicios o de huir del ambiente de violencia. Muchos intentan retornos ocasionales o definitivos. Hay cifras y apreciaciones distintas sobre la magnitud del fenómeno. Según ACNUR, entre 2001 y 2010 llegaron a Venezuela 200 000 desplazados colombianos; a 2.700 se les otorgó la calidad de refugiados, mientras que unos 118.290 quedaron con necesidad de protección internacional.

La segunda nueva realidad hace referencia a la legalización de una parte significativa de colombianos indocumentados que migraron desde los setenta y no habían logrado regularizar su situación. Por décadas, esta situación generó graves consecuencias porque se trataba de poblaciones sin patria y sin derechos. La llamada Misión Identidad del gobierno de Chávez regularizó la situación de la mayoría de personas indocumentadas y otorgó cédulas venezolanas a muchos de esos colombianos migrantes. Al mismo tiempo, ceduló a personas del lado colombiano de la frontera. Esa nueva realidad creó una dinámica contradictoria. El otorgamiento de identidad no siempre se hizo con los suficientes controles o por el procedimiento aceptado en los dos países para obtener la doble nacionalidad. Muchas personas aparecen con nacimiento registrado en ambos lados y otras obtuvieron la cédula sin cumplir los debidos requisitos. De cualquier forma, el número de colombianos con cédula venezolana aumentó sustancialmente en la última década, lo que los ha convertido en electores y partícipes de diversos programas (Ramírez, 2013), servicios y subvenciones sociales. En momentos de tensión, estas personas ven limitada su movilidad y afirman que su identidad venezolana no suele ser respetada.

La tercera novedad tiene que ver con la importante migración de profesionales e inversionistas venezolanos a Colombia, que huyen de la polarización, inseguridad, desindustrialización, desabastecimiento y control de cambios de su país, problemáticas agravadas a lo largo de los años dos mil. Ya se los ve en muchos medios académicos, comunicativos, empresariales y energéticos en diversas regiones de Colombia. Este indicador del giro poblacional se observa incluso en los vuelos entre Bogotá y Caracas, que hace unos años iban llenos de empresarios colombianos y ahora son ocupados por venezolanos.

Esas nuevas realidades poblacionales no habían entrado a la agenda binacional. El tema seguía nominalmente en manos de la Comisión Negociadora, que ha funcionado poco y lo ha tratado como un asunto de colombianos migrantes laborales. En ocasiones, algunas reuniones intergubernamentales se han ocupado de los desplazados, y entidades venezolanas han atendido a los refugiados o a los asentamientos de colombianos a ese lado de la línea limítrofe.

Pero la nueva realidad migratoria de venezolanos hacia Colombia, bien percibida y recibida del lado colombiano, es asumida por el movimiento bolivariano como un factor conflictivo en la medida en que los identifica como

amenaza. De hecho, en las denuncias de Maduro, Jagua o Rangel se habla de que la supuesta conspiración para derrocar o asesinar al presidente venezolano vendría desde Colombia, en una alianza de opositores y del Gobierno colombiano con otros sectores del país y con Estados Unidos.

Fronteras sin institucionalidad ni reconversión

La frontera terrestre más extensa tanto de Colombia como de Venezuela es la que ambos países comparten. Cuenta con zonas muy diferenciadas y estrechamente articuladas por poblaciones con una misma cultura, ecosistemas estratégicos y recursos energéticos a ambos lados de la línea limítrofe.

En el extremo norte de la frontera, en la Alta Guajira, está la comunidad indígena binacional más grande, los Wayuu, y allí se centran las más intensas disputas por la delimitación terrestre y marítima. Luego, la selva húmeda del Perijá y la cuenca del Catatumbo generan ecosistemas estratégicos compartidos, que no tienen hasta hoy protección conjunta. Después está el ámbito andino, el más poblado y desarrollado. Su red vial comunica a las dos naciones y a cada zona fronteriza con su centro político nacional y con parte del territorio de cada país. Pero construir, ampliar o incluso pintar allí los dos puentes internacionales requiere de interminables negociaciones que, cuando logran avanzar, son a veces frenadas por otra tensión binacional. Más abajo, el piedemonte y los llanos generan una extensa planicie compartida y habitada por una población estrechamente articulada, al punto que los araucanos tienen que ir por Venezuela para abastecerse en Cúcuta. Finalmente, en el extremo sur, está la frontera en la Orinoquia-Amazonia, remendada con pedazos de ríos, lo que obliga a sus habitantes a pasar por territorio vecino para establecer contacto y garantizar su mutua complementariedad para la subsistencia. Su gran biodiversidad y sus caudalosos ríos podrían permitir proyectos binacionales estratégicos e intercambio colombo-venezolano-brasileño, pero prima la tensión entre la responsabilidad de Colombia de cuidar las cuencas y la de Venezuela de garantizar la libre navegabilidad por los ríos comunes. Ni siquiera se coordina el manejo de parques nacionales que están uno al lado del otro y hacen parte de un mismo sistema.

La constante fluctuación entre tensión y cooperación ha llevado a que esas fuertes y paradójicas interacciones de la población sean vistas por los gobiernos como asuntos problemáticos más que como oportunidades de cooperación. A ese desfase se le agrega el que las relaciones entre las poblaciones fronterizas tienen una lógica propia, que no siempre coincide con la de los gobiernos centrales y que no suele ser tomada en cuenta por Caracas ni por Bogotá. Los colombianos de la frontera dependen, en muchos tramos de las vías, del combustible y los subsidios del país vecino. Los venezolanos han dependido en distintos momentos del comercio de bienes y servicios colombianos. Más que tratar de entender lo que allí pasa, las decisiones nacionales o las tensiones binacionales tienden a exacerbar los problemas locales.

Con modalidades e intensidades diferentes, las economías fronterizas están atravesadas por la informalidad y por distintos flujos ilegales. El contrabando de gasolina anuda una compleja red de dinámicas por la existencia de un problema real: Venezuela vende la gasolina más barata del mundo (centavos de dólar) y su subvención es inamovible, mientras que Colombia vende una de las más caras (más de 4 dólares) y su precio se eleva varias veces al año. En el ámbito fronterizo andino, para sobrevivir, el «pimpinero» colombiano transporta, en bicicleta o a pie, bidones llenos del combustible, que pasa por debajo o por encima de los puentes internacionales y los distribuye en cualquier calle de las ciudades fronterizas colombianas. El gran contrabando acopia y transporta por ríos comunes enormes cantidades de gasolina con la complicidad o la asociación, a ambos lados, de miembros de fuerzas de seguridad y de grupos irregulares, guerrilleros o paramilitares.

Control a ambos lados de la frontera son ineficientes y los acuerdos oficiales para hacerle frente a este problema son intermitentes. No dependen de la magnitud del contrabando, sino del grado de entendimiento entre los gobiernos centrales. Están desfasados de la realidad y no impactan la dinámica irregular. Las cuotas de gasolina acordadas para que la petrolera venezolana PDVSA le venda a la colombiana Ecopetrol o a expendedores autorizados en cada ámbito fronterizo son insuficientes para atender las necesidades locales y se reducen aún más por el desvío como contrabando al interior de Colombia. Lo mismo ocurre con la gasolina subvencionada que destina el gobierno colombiano para esas zonas y que va quedándose en su recorrido desde las refinerías hasta las fronteras. O con las cooperativas formadas por la comunidad indígena bina-

cional wayúu, que agrupan a pequeños distribuidores al detal, en un esfuerzo por legalizar la gasolina que consumen, el cual se ve interferido por distinto tipo de redes irregulares.

Hay otro problema de fondo, especialmente agudo en el ámbito andino colombo-venezolano. El dinamismo comercial binacional derivado del libre comercio y el transporte entre los centros productivos y de consumo al interior de los dos países, que tomó un gran impulso bajo la integración andina en los años noventa y se mantuvo hasta la última tensión entre Uribe y Chávez, en las zonas de frontera acabó con las operaciones que creaban empleos e ingresos ligados a los controles, transbordos y aduanas, sin generar nada a cambio ni ayudar a su reconversión. Muchos negocios fronterizos se limitan, entonces, a aprovechar el contrabando, el diferencial cambiario y las medidas de la Comisión Administradora de Divisas (Cadivi) en Venezuela.

A ese problema se le suman realidades o medidas económicas tomadas en uno y otro lado, que generan severas consecuencias sobre ámbitos fronterizos. Es lo que se vuelve a poner de presente con la quinta devaluación del bolívar en una década, ordenada en febrero de 2013, en medio de la revaluación del peso colombiano, disminuyó la capacidad de compra de los productos de primera necesidad que escasean en Venezuela, mientras que aumentaron las compras colombianas de productos regulados y subvencionados en Venezuela. El contrabando hacia Colombia agravó el desabastecimiento en Venezuela e incrementó el poder y las ganancias de las mafias transfronterizas. El comercio fronterizo en Colombia perdió compradores locales y del vecino país, mientras la mano de obra colombiana vio afectado su empleo a ambos lados.

Las economías fronterizas que, en particular en el ámbito andino colombo-venezolano, han sido muy dinámicas en mercados de bienes, servicios y trabajo, han sentido el impacto negativo de las tensiones entre los gobiernos centrales. Sanciones, parálisis de mecanismos para manejar todos los asuntos fronterizos y liquidación de alternativas de mutua conveniencia, como la construcción de las Zonas de Integración Fronterizas (ZIF), han generado altísimos costos para los emprendimientos locales legales.

Tras veinte años de discutir la propuesta de la ZIF, surgida desde las autoridades y organizaciones locales, los gobiernos centrales aceptaron su puesta en marcha. En la fase cooperativa de Uribe y Chávez los actores locales lograron su delimitación y pusieron en funcionamiento mesas de trabajo para identificar

motores económicos y proyectos de infraestructura necesarios para su reconversión. Pero la tensión entre los dos presidentes a finales de 2007 paralizó su arranque.⁸ Ese proceso no se revivió durante el periodo en que coincidieron en el poder Chávez y Santos, entre otras cosas por el incremento del centralismo y por el predominio de la oposición en los gobiernos fronterizos del lado venezolano, hasta finales de 2012.

Los cancilleres de Chávez y Santos se propusieron avanzar en la identificación y el estímulo de proyectos conjuntos de desarrollo que permitan comenzar a revertir la deteriorada situación fronteriza. Pero fue poco lo que avanzaron. Del lado colombiano se configuró el Plan Fronteras para la Prosperidad por medio de consultas fronterizas que buscaron identificar proyectos productivos, sociales y culturales binacionales que ayudaran a la reconversión social y laboral de la zona. El mayor avance se alcanzó con la estrategia de desarrollo integral para once municipios del Catatumbo, que anunció inversiones superiores a los 1.7 billones de pesos dirigidos a conseguir la seguridad de sus habitantes, crecimiento económico, generación de empleo, gestión ambiental e institucional. El Gobierno de Venezuela se comprometió en 2010-2011 a comprar la producción de la cooperativa de caña de azúcar del Norte de Santander. Además, propició la creación de las orquestas sinfónicas binacionales juveniles e infantiles en cuatro centros musicales fronterizos.

Santos y Chávez también revivieron urgentes proyectos de infraestructura, aplazados una y otra vez por las tensiones entre los gobiernos centrales y que habían sido retomados en el acercamiento entre Uribe y Chávez, y luego fueron nuevamente cancelados en la tensión entre 2008 y 2010. Entre ellos se encuentra el de reforzar tres de los cuatro pasos fronterizos formales existentes: Paraguachón (en el ámbito de la Guajira); Santander y Bolívar (en el ámbito andino); y Tienditas. Se decidió mejorar los pasos peatonales entre Boca de Grita y Puerto Santander, Delicias y Herrán, y habilitar el puente Páez (en el ámbito llanero). También se emprendieron negociaciones para construir interconexiones eléctricas y montar una pequeña termoeléctrica entre Puerto Inírida y San Fernando de Atabapo (en el ámbito Orinoco-Amazonas). Si continuara la tensión en el periodo en que coincidan Maduro y Santos en los

8. Ese proceso está documentado con la participación de los actores locales que lo desarrollaron, ver Ramírez (2008).

gobiernos centrales, muchas de esas obras esenciales para cada lado volverían a quedar paralizadas.

Problemas institucionales y de seguridad

Los dos países han ido generando por décadas complicadas problemáticas de seguridad, que no se reducen a asuntos militares ni provienen de un solo lado.

Del lado colombiano, la ausencia del Estado fue creando el escenario para la concentración de la confrontación armada y otros problemas nacionales en las fronteras. Un atractivo para las guerrillas han sido las colonizaciones de territorios aislados, que les han permitido fungir de entes reguladores de bonanzas irregulares, dirimir asuntos sociales y de «seguridad», controlar las transferencias de recursos nacionales y vertebrar flujos ilegales incluso con la economía legal. Además, ante las bonanzas extractivas han desplegado una gran iniciativa en la captura de rentas, regalías petroleras y mineras. Para los paramilitares han sido decisivas las alianzas con políticos, terratenientes, agentes de seguridad del Estado y mafias de todo tipo, así como la construcción de ejércitos irregulares para defender la apropiación de tierras nacionales, campesinas o indígenas para la ganadería, la agroindustria o los cultivos para mercados ilegales. Así pues, no sin motivo, cuatro de las seis zonas en las que ahora se concentra la confrontación armada corresponden a ámbitos fronterizos colombo-venezolanos.⁹

En esas zonas, guerrillas y paramilitares se han disputado negocios y corredores estratégicos desde mediados de los años noventa. Las guerrillas desplazaron parte de sus estructuras hacia las fronteras luego de las Operaciones Libertad I y Libertad II en 2003 y 2005. Los paramilitares construyeron un importante poder político y económico en algunos ámbitos fronterizos. Desde 1994, el Cartel de Cali y, más tarde en 1998, el Cartel del Norte de Valle comenzaron a trasladar sus estructuras hacia zonas fronterizas colombo-venezolanas, mientras el Bloque Norte de los paramilitares se tomó a sangre y fuego buena parte del tráfico legal e ilegal de gasolina (Perspectiva, 2013).

9. Perijá-Catatumbo, donde han actuado Timochenko y los antiguos paramilitares, ahora llamados Bacrim; el piedemonte andino, donde también está el ELN; Amazonía, donde actúan las FARC; Orinoquía y Amazonía, donde actúan las FARC.

En el lado venezolano, las guerrillas colombianas, aprovechándose de la precaria presencia estatal, acompañaron desde los años ochenta colonizaciones irregulares, penetrando el tejido social, político e institucional de ese país. Distintos gobiernos venezolanos, antes del periodo Chávez, pactaron diversos acuerdos con las guerrillas colombianas, buscando apaciguarlas para «evitar desmanes en su territorio» (Gómez, 2001; y El Universal, 2002). La posición de Chávez y del Partido Socialista Unificado de Venezuela (PSUV), o de sus aliados, sobre las guerrillas no ha sido siempre la misma. En ciertos periodos, unos las han apoyado y otros apenas tolerado, bien fuera por la convergencia ideológica, o bien por la expectativa de que pudieran constituir una retaguardia del proceso bolivariano. El máximo apoyo se dio con el intento de Chávez de reconocerles fuerza beligerante a las guerrillas y aliarse con ellas contra Uribe, luego de que éste le cancelara el papel de facilitador y firmara el acuerdo con Estados Unidos para el uso de bases militares. En varias ocasiones Chávez insistió en que «ni avalamos ni apoyamos ni apoyaremos presencia de ningún grupo, llámese como se llame: guerrilla, terroristas, narcotráfico», habló de los efectos contraproducentes de esos grupos y defendió la necesidad de una salida política negociada a la confrontación armada.¹⁰ Por su parte, las Fuerzas Bolivarianas de Liberación (FBL) venezolanas han sido en algunos momentos apoyadas o se han disputado espacios y negocios con una u otra guerrilla colombiana.

Más que del apoyo político y de su acción militar en Venezuela, las guerrillas, como los paramilitares, sacan ventaja de la corrupción reinante en ambos lados de la frontera, del narcotráfico, el contrabando de gasolina y de bienes subvencionados, así como de todo tipo de negocios irregulares a partir del sistema cambiario venezolano. Guerrillas y paramilitares también se benefician de la creciente desinstitucionalización venezolana, que se agudizó con el estilo gubernamental, el continuo cambio de funcionarios públicos –luego del paro petrolero de 2001 y 2002, y del golpe de Estado de 2003– y la polarización que lleva a la oposición y al oficialismo a tolerar la corrupción de sus funcionarios; aprovechan, además, que Chávez suspendió los acuerdos con la agencia

10. Por ejemplo, en julio de 2008, dijo Chávez ante la Operación Jaque: «Creemos que ya no es la hora de los frentes guerrilleros, es la hora de la oleada de los pueblos [...]. El tiempo de los fusiles ya pasó. Una solución política al conflicto interno colombiano eliminará un pretexto de intervención externa contra el proceso bolivariano» (Medina, 2012).

antidroga estadounidense (DEA, por sus siglas en inglés). La falta de radares de control y el aumento de la interdicción por el Caribe y el Pacífico facilitaron el tráfico ilegal de drogas por Venezuela y la llegada de distintos carteles colombianos (*Rastrojos*, *Urabeños* y el *Loco Barrera*), mexicanos (*Zetas* y de Sinaloa), venezolanos y dominicanos, en busca de nuevas rutas hacia Estados Unidos por el Caribe o hacia Europa por África (Perspectiva, 2013).

Así, se ha asistido a una consolidación violenta de estructuras criminales a ambos lados de la frontera y a la cooptación de sectores de las fuerzas de seguridad y de la institucionalidad local y regional por parte de mafias y guerrillas, que influyen en el ascenso de élites políticas locales asociadas a la criminalidad y en la reconfiguración de la disputa territorial. Así lo señala el libro *La Frontera Caliente*, de la Corporación Arcoiris, que muestra además cómo algunos grupos neoparamilitares se formaron en Venezuela y de ahí se expandieron hacia Colombia. El libro muestra también cómo en ámbitos fronterizos colombo-venezolanos el contrabando de gasolina alcanza el millón de barriles por año; el de whisky, nueve millones de botellas; el de cigarrillos, doscientos millones de cajetillas; y por allí pasa el tráfico de armas hacia Colombia y la cocaína hacia Estados Unidos, África y Europa. Los distintos grupos ilegales se enfrentan cada día por rutas, mercancía, control de territorio. En la última década se han producido en la frontera colombo-venezolana 30.000 homicidios, así como miles de secuestros y extorsiones.

Ese crecimiento de la delincuencia y su articulación con la criminalidad transnacional a lo largo de los años 2000, al igual que la puesta en marcha de las milicias bolivarianas, aumentaron el número de civiles con armas legales o ilegales (que, según la Comisión de Defensa de la Asamblea, corresponde a un cincuenta por ciento de la población) e hicieron que la inseguridad ciudadana en Venezuela sobrepasara las elevadas tasas de Colombia y México.

El acercamiento entre los gobiernos de Santos y Chávez generó avances que merecen ser destacados. Ante todo, el reconocimiento de que se trata de problemas transfronterizos y que es, por lo tanto, necesario superar la estéril recriminación mutua. El presidente Chávez reconoció:

Son miles y miles de kilómetros, y selva, y llanos... allí hay de todo... si tú metes a los contrabandistas de gasolina, de cemento, de alimento... se han organizado redes y además se interconectan contrabandistas con guerrilla, narcotráfico. Todos esos grupos

irregulares al final terminan uniéndose o enlazándose unos con otros y forman... una situación muy, muy compleja.

Del lado colombiano se aceptó que con denuncias públicas no se asegura la solución de una compleja situación alimentada por décadas. Así, el segundo ministro de Defensa del gobierno de Santos insistió en que «con las autoridades venezolanas hemos sido muy prudentes en público y muy francos en privado».

Otro avance importante se deriva de la reiteración por parte de ambos gobiernos de los acuerdos de lucha conjunta contra el narcotráfico, el crimen organizado, la extorsión y el secuestro, y, sobre todo, de la comunicación directa que mantienen los ministros de Defensa y Seguridad, así como de su autorización, en mayo de 2012, para realizar reuniones entre los comandantes militares y de Policía, de división y de brigada, de ambos países. Compartir información ha permitido operativos conjuntos o coordinados entre la Policía de Colombia y la Oficina Nacional Antidroga (ONA) de Venezuela.

Por ejemplo, el Gobierno de Colombia extraditó a Caracas a Walid Makled, solicitado por Estados Unidos. El gobierno venezolano ha hecho entregas simbólicas de guerrilleros; la más significativa, la de Joaquín Pérez Becerra, coordinador de la página de Anncol desde Suecia y sindicado de ser miembro de las FARC. Igualmente tuvieron lugar las entregas de otras cuatro personas acusadas de pertenecer al ELN. Las deportaciones guerrilleras se frenaron debido a fuertes presiones ejercidas por el movimiento chavista, que impidieron la extradición de Julián Conrado, detenido en mayo de 2011 y conocido como el «cantante de las Farc». Con informaciones compartidas o en operaciones conjuntas se ha arrestado y extraditado a narcotraficantes y paramilitares o jefes de las llamadas bandas criminales (Bacrim), que se habían instalado en Venezuela y hasta habían logrado cédula de identidad. Los casos más significativos han sido los del Loco Barrera, Valenciano y Diego Rastrojo. En ocasiones, los jefes mafiosos han caído por delaciones de una banda contra otra o ajustes de cuentas de sus aliados fronterizos, lo que ha sido aprovechado por los dos gobiernos para actuar.

Dado el aumento acelerado de la inseguridad en Venezuela, Maduro anunció el Plan Patria Segura, que se desarrollaría en algunos ámbitos fronterizos, y una fuerte campaña contra la corrupción. Estas dos decisiones deberían generar un urgente esfuerzo conjunto para enfrentar en ambos lados de la frontera todo

lo que le dé ventajas a los grupos irregulares y a la criminalidad organizada. Es de esperar que se diluyan las tensiones que han empezado a perfilarse y que los dos gobiernos profundicen la mirada sobre las estructuras criminales transfronterizas, más que la percepción del vecino como la fuente de amenazas.

Economías desacopladas

En cuanto a comercio binacional, en el periodo Chávez-Santos, el Gobierno venezolano revisó la mayor parte de la deuda acumulada con empresarios colombianos y autorizó pagos por 1000 de los 1200 millones de dólares adeudados. Quedaron sin pagar las cuentas señaladas como sobrefacturación o cuyas empresas entraron en quiebra o desaparecieron como importadores venezolanos. La cancelación más lenta ha sido la de las 264 empresas exportadoras de la zona de frontera.

Los dos gobiernos revivieron la posibilidad de extender el gasoducto binacional a Centroamérica y a Ecuador, así como el oleoducto-poliducto entre la faja del Orinoco y el Pacífico colombiano, acompañado de vías férreas que movilicen pasajeros, carga, acero, hierro y níquel. Se abrieron posibilidades a empresas colombianas para participar en la gasificación doméstica y vehicular en Venezuela, y a Ecopetrol para participar en la exploración y producción petrolera en Apure-Barinas y la faja del Orinoco. Tal vez el interés chino en intervenir como productor en varios proyectos de ambos países y en el oleoducto colombo-venezolano hacia el Pacífico llegue a presionar la concreción de aquellos proyectos que les resulten convenientes.

Los dos gobiernos negociaron reglas de comercio para reemplazar la normatividad andina, que las regulaba mientras Venezuela permaneció en la Comunidad. A finales de mayo de 2012, la Asamblea de Venezuela aprobó el acuerdo de alcance parcial sobre intercambio comercial equilibrado y tasas preferenciales para la compensación de bienes y la defensa comercial, que contempla una cláusula de suspensión inmediata con la sola presentación de la denuncia del tratado ante la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). El acuerdo de alcance parcial entró en vigencia en octubre de 2012 y otorgó preferencia al 91% de los bienes colombianos al no aplicarles ningún arancel, mientras que al 9% restante se les dará una preferencia arancelaria entre 40 y 80%. Esto no

facilita, sin embargo, el mecanismo de pagos ni garantiza la participación de la oferta colombiana en las compras oficiales.

Los gobiernos también acordaron impulsar alianzas productivas sectoriales en alimentos, textiles, ganadería, vivienda y materiales de construcción, automotriz y energético, así como proyectos en industrias básicas, intermedias y ventas de ganado; igualmente, definieron la ampliación de las frecuencias y rutas para el desarrollo bidireccional del turismo. Además, han tratado de generar una base de datos mensual de precios referenciales de cada país, a fin de evitar sobrepagos y de concretar que los pagos los haga no Cadivi, sino el Banco Central.

Pero el comercio binacional diversificado —que se desarrollaba entre centros productivos y de consumo no fronterizos, y en el que participaban grandes, medianas y pequeñas empresas— cayó después del 2008, cuando las exportaciones de Colombia a Venezuela habían llegado a US\$4000 millones y las de Venezuela a Colombia habían alcanzado los US\$1000 millones. Con los acuerdos Chávez-Santos, el comercio comenzó a crecer de nuevo muy lentamente. En 2011 cerró en US\$1740 millones, de los cuales US\$1216,5 millones eran exportaciones colombianas hacia Venezuela, y las de ese país hacia Colombia solo alcanzaron los US\$533,6 millones. En 2012, las exportaciones colombianas llegaron a los US\$2500 millones, mientras que Venezuela apenas consiguió exportar US\$500 millones a Colombia (El Espectador, 2013). Lejos se está de alcanzar los US\$7000 millones del mejor momento del comercio binacional, que ahora está constituido fundamentalmente por gas de Colombia y gasolina de Venezuela. Las reducidas cifras de las exportaciones venezolanas se explican en buena medida por la desindustrialización del país y la escasez de dólares. Las devaluaciones periódicas distorsionan el valor del bolívar, impiden el flujo de capital y encarecen las importaciones (Perspectiva, 2013).

Los acuerdos sobre reglas de juego y posibles negocios del periodo Chávez-Santos se han visto interferidos con medidas como la devaluación venezolana de febrero de 2013, que reducirá las exportaciones colombianas ya afectadas por la revaluación del peso e impactadas por la nueva tensión que se perfila.

El ministro de Hacienda de Colombia, en medio de las reacciones por la reunión Santos-Capriles, dijo el 30 de mayo:

Venezuela tiene grandes necesidades. Tiene en este momento un serio problema de suministro de bienes esenciales y básicos. Colombia los puede ofrecer, pero tenemos que ser creativos en el tema de los pagos. Lo que les dije a los tres ministros venezolanos que estuvieron acá [en Colombia] es que estaba presto a viajar a Caracas para buscar fórmulas para el pago a los productores colombianos de las ventas que puedan hacer en Venezuela. Estamos siendo creativos buscando cualquier opción de pago. Ellos son un país rico, tienen reservas de petróleo, de manera que simplemente tener acceso a reservas o compromisos futuros en materia de petróleo podría ser una fórmula [de pago]. También se puede buscar un sistema cambiario que no sea ninguno de los dos extremos: que no sea la tasa oficial de 6,30 bolívares ni la tasa del mercado paralelo. Estamos abiertos. Queremos más bien plantearles a ellos qué queremos vender. Allá tienen un problema de leche en polvo; Colombia tiene grandes cantidades de leche en polvo. Papelería, se habla de las necesidades que hay. Se habla también de un gran déficit en materia de alimentos, y sabemos por supuesto que tenemos una industria que puede producir todo lo que Venezuela necesita.

Esa perspectiva se detuvo en espera de la revisión de la relación binacional anunciada por el gobierno de Maduro.

Conclusiones

Los quince últimos años de la relación colombo-venezolana profundizaron la oscilación entre cooperación y conflicto, que ha estado marcada desde hace casi dos siglos por los diferendos fronterizos entre los dos países, y le agregaron otra fuente de tensión derivada del contraste entre los modelos políticos, económicos y de inserción internacional. El reencuentro entre los gobiernos de Santos y Chávez, aunque no superó la ausencia de mecanismos básicos para manejar la vecindad en coyunturas críticas o de normalidad, sí introdujo cambios importantes con respecto a las etapas anteriores bajo las presidencias de Chávez, Pastrana y Uribe. A diferencia del primer período examinado, en la cuarta etapa, las opciones opuestas de cada lado y sus disímiles actuaciones internacionales no perturbaron la relación. A diferencia también del segundo y tercer período, que fueron intensos tanto en el acercamiento como en la mutua tensión y la competencia política, los dos gobiernos asumieron como ventajosa una relación sobria basada en el respeto recíproco.

El *enguerrillamiento* de la relación dio paso a un decisivo acompañamiento de Venezuela al inicio de los diálogos del Gobierno colombiano con las guerrillas, en parte como expresión de su necesidad de que se ponga fin a la confrontación armada para restablecer su propia seguridad. Ambos gobiernos asumieron que la problemática fronteriza no puede ser resuelta solo con un tratamiento nacional y que su articulación a mafias binacionales y redes internacionales de la criminalidad organizada tiene que ser enfrentada de manera conjunta. Su permanente comunicación y la información compartida han permitido golpes importantes contra los grupos irregulares; insuficientes, sin embargo, si se los compara con la magnitud de los problemas acumulados y de las oportunidades perdidas.

Una sólida reversión de esas problemáticas compartidas requiere un revolcón de las policías, los ejércitos y los gobiernos locales para mejorar la capacidad, disciplina e inteligencia de las fuerzas de seguridad; demanda instituciones que garanticen la convivencia y estimulen el desarrollo, así como administraciones más eficientes, transparentes y democráticas. En materia de justicia, es necesario que ambos países les quiten a los irregulares la posibilidad de mantener sus clientelas; se necesita empoderar a las poblaciones fronterizas para que estén en condiciones de transformar cada ámbito en una región basada en proyectos productivos, de desarrollo, infraestructura o ambientales; se debe revisar la política de drogas, que, al menos en la frontera, ha fracasado.

Colombia tiene que superar grandes vulnerabilidades fronterizas derivadas de la confrontación armada, la precariedad civil del Estado y la falta de desarrollo. Venezuela padece muchos problemas económicos, de seguridad, de gobernabilidad e institucionales. Una respuesta adecuada a las necesidades fronterizas requiere de un esfuerzo binacional integral.

El periodo Santos-Chávez mantuvo, sin embargo, otras preocupantes y constantes características de la relación. Esta descansa solo en el diálogo de los gobiernos centrales. La relación binacional queda así sometida a esa costosa oscilación entre conflicto y cooperación entre los presidentes, cada vez más costosa para las poblaciones fronterizas de los dos países.

La ausencia de las autoridades y organizaciones fronterizas, así como la parálisis de los mecanismos de negociación y vecindad, han impedido hacerles frente a los efectos en la frontera de las épocas de distanciamiento intergubernamental, que, junto con los impactos de las realidades económicas de ambos

lados, han agravado las precarias condiciones de vida de comunidades pobres. Sigue pendiente un esfuerzo conjunto y sostenido, indispensable si se quiere revertir la problemática acumulada en las fronteras.

Hacerle frente a la complejidad de las relaciones entre los dos países en medio de las diferencias de opciones políticas, económicas y geopolíticas requiere no solo de la acción de los dos gobiernos y de los centros productivos y de comercio de ambos lados, sino también de los fuertes lazos e interdependencias en las fronteras compartidas. Ahora bien, aunque tales nexos han sido decisivos para ayudar a bajar las tensiones, su informalidad les quita capacidad para pensarse y construirse como región e incidir sobre los centros políticos nacionales para que construyan acuerdos básicos con participación local. Desde la sociedad civil de ambos países tendrían que surgir esfuerzos en pro de un mayor entendimiento de las complejas circunstancias que enfrenta cada país y la relación binacional misma, así como a favor de, al menos, una convivencia pacífica entre dos vecinos articulados para siempre.

El que una compleja relación descansa solo sobre el diálogo entre los gobiernos centrales impide la reactivación de unas comisiones de negociación, de vecindad y militar, que pudieran garantizar una base mínima de manejo de los asuntos comunes aun en medio de las diferencias entre los gobiernos centrales. Esa institucionalización de la relación se hace aún más necesaria en momentos de incertidumbre como el que se ha generado con la transición política en Venezuela y la negociación con la guerrilla en Colombia.

Por otra parte, en estos quince años de proceso bolivariano y de tres gobiernos colombianos, el comercio dejó de ser el motor que le daba solidez a la relación. En los años noventa el intercambio comercial había ayudado a *desgolfigarla*, al desplazar la centralidad del diferendo territorial; en los dos mil se independizó de los altibajos gubernamentales antes de la tensión que comenzó a finales de 2007. Esos años críticos entre Chávez y Uribe, que concluyeron en agosto de 2010, terminaron de desacoplar las dos economías, las cuales, a medida que se diferenciaban los modelos políticos, habían ido perdiendo su complementariedad y paralizando las inversiones cruzadas. Desde entonces, los dos países dejaron de ser, cada uno, el segundo socio comercial del otro. Chávez nacionalizó la industria pesada y se convirtió en el gran importador de Venezuela. Sin intermediarios ni participación de los antiguos empresarios que negociaban con sus pares colombianos, estructuró acuerdos en torno a su proyectada economía

«endógena», y para proveerse de bienes de sectores de su interés. En ese esquema de comercio administrado ya no tiene cabida la diversificada oferta colombiana. Además, el intercambio se hizo más difícil al depender de la disponibilidad de divisas y de su asignación por decisiones políticas.

La sobrevaluación del peso así como la inseguridad jurídica y las dificultades de la economía venezolana han llevado a los empresarios colombianos no fronterizos a perder interés en el mercado vecino; mantienen una gran prudencia en los pedidos y envíos, prefieren vender de contado y, sobre todo, buscan nuevos destinos para sus exportaciones. Colombia ha profundizado las negociaciones de acuerdos de libre comercio con países de Suramérica, Centroamérica, el Caribe, Canadá, Estados Unidos, la Unión Europea, Corea, Japón y China. Y las nuevas reglas de juego podrían quedar sin aplicación si la relación oficial entra en una fase de distanciamiento y tensión.

Las opciones de inserción económica y geopolítica de las que dispone el Gobierno colombiano y la presentación de Colombia que viene haciendo el Gobierno de Venezuela, como si se tratara de un aliado de la oposición venezolana y una amenaza para su propio país, podrían terminar afectando seriamente la relación binacional. En esa perspectiva podrían desaparecer los tres elementos que ayudaron al reencuentro Santos-Chávez: el respeto por las opciones de cada gobierno, la destriangulación de las relaciones y la inscripción de la relación en el marco general del acercamiento suramericano. A este ambiente se podrían sumar las mutuas y fuertes repercusiones que puedan tener el pos-chavismo en Colombia y el posconflicto armado colombiano en Venezuela. Esas complejas coyunturas requieren de la comprensión mutua entre vecinos que se necesitan.

Referencias

- Corporación Nuevo Arcoíris (2012), *La Frontera Caliente entre Colombia y Venezuela* (Bogotá: Corporación Nuevo Arcoíris).
- Francesca Ramos, Carlos Romero y Hugo Eduardo Ramírez (eds.) (2010). *Hugo Chávez: Una década en el poder*. Bogotá: Centro Editorial del Rosario
- Ramírez, Luz del Socorro (2008). *Venezuela hoy: miradas binacionales*. Bogotá: IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia y Universidad del Rosario.

- Ramírez, Luz del Socorro (2010). «Colombia y Venezuela: una intensa década de encuentros y tensiones», en Francesca Ramos, Carlos Romero y Hugo Eduardo Ramírez (eds.), *Hugo Chávez: Una década en el poder*. Bogotá: Centro Editorial del Rosario
- Ramírez, Luz del Socorro (2012). «Colombia-Venezuela: ¿Un sólido reencuentro?». En *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 7(13). Universidad de los Andes, seccional Mérida
- Ramírez, Luz del Socorro y José María Cadenas (1999.), *Colombia y Venezuela: agenda común para el siglo 21*. Bogotá: Grupo Académico Colombia Venezuela, IEPRI Universidad Nacional, UCV, Corporación Andina de Fomento [CAF], CAB; Tercer Mundo Editores.
- Ramírez, Luz del Socorro y José María Cadenas (2003). *La vecindad colombo-venezolana: imágenes y realidades*. Bogotá: Grupo Académico Colombia-Venezuela, IEPRI Universidad Nacional de Colombia, UCV, CAB.
- Ramírez, Luz del Socorro y José María Cadenas (2005). *Venezuela y Colombia: debates de la historia y retos del presente*. Caracas: Grupo Académico Colombia-Venezuela, UCV, IEPRI Universidad Nacional de Colombia.
- Ramírez, Luz del Socorro y José María Cadenas (2006). *Colombia y Venezuela: retos de la convivencia*. Bogotá: Grupo Académico Colombia-Venezuela, IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios de América de la Universidad Central de Venezuela

Prensa

- AVN (2013). «Santos dice que hay un malentendido con Venezuela y reitera solución por vía diplomática». En *AVN*, 31 de mayo de 2013
- El Espectador (1999). «Colombia y Venezuela: paz, paz en la frontera», en *El Espectador* [editorial], 22 de agosto de 1999
- El Espectador (2002). «Vecino inamistoso», en *El Espectador*. 26 de noviembre de 2000
- El Espectador (2013). «Relación económica entre Colombia y Venezuela, de amores y odios». En *El Espectador*, 6 marzo de 2013.

- El Nacional (1999). «Bogotá espera que Chávez respete parámetros fijados para hablar con la guerrilla», en *El Nacional*, 12 de febrero de 1999
- El Nacional (1999). «Chávez no descarta reunión con rebeldes colombianos sin autorización de Pastrana», en *El Nacional*, 10 de agosto de 1999
- El Nacional (1999). «Venezuela negociará con quien tiene el poder», en *El Nacional*, Caracas, 11 de agosto de 1999
- El Tiempo (1999). «Relaciones en el punto más bajo», en *El Tiempo*, 20 de agosto de 1999
- El Tiempo (2000) «Canciller venezolano niega pactos con el ELN de Colombia», en *El Tiempo*, 20 de agosto de 2000
- El Tiempo (2002). «Crece la polémica por paramilitares», en *El Tiempo*, 3 de julio de 2002
- El Tiempo (2003). «Alto militar de E.U. pide a Venezuela aclarar su posición frente al terrorismo», en *El Tiempo*, 12 de agosto 2003
- El Tiempo (2004). «Críticas a Chávez y elogios a Uribe», en *El Tiempo*, 30 de abril de 2004
- El Tiempo (2005). «Estados Unidos pide a Caracas detener a terroristas», en *El Tiempo*, 25 de enero de 2005
- El Tiempo (2005). «Estados Unidos respalda al presidente Uribe y exige a Chávez definir postura frente a FARC», en *El Tiempo*, 17 de enero 2005
- El Tiempo (2005). «FARC califican detención de Ricardo Granda como un precedente lamentable del gobierno venezolano», en *El Tiempo*, 4 de enero de 2005
- El Tiempo (2005). «Venezuela, una fuerza negativa: E.U.», en *El Tiempo*, 19 de enero de 2005
- El Universal (2002). «Toques heterodoxos», en *El Universal*. 2 de febrero de 2002
- Gómez, Hernando (2001). «El impasse con Venezuela», en *Semana.com*, 1 de diciembre de 2001
- Latorre, Héctor (2003). «Colombia: apoyo de EE.UU.», en http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3146000/3146133.stm 12 de agosto de 2003
- Medina, Medófilo (2012). «Elecciones vecinas y paz en Colombia». En *El Espectador*, 6 de octubre de 2012

- Noticias Terra (2013). «Maduro: Nos pondremos al servicio de la paz de Colombia». En *Terra*, 12 marzo de 2013.
- Noticias Terra (2013). «Santos trata de calmar tensión con Venezuela y niega desestabilización». En *Terra*, 31 de mayo de 2013.
- Noticias Terra (2013). «Venezuela denuncia en ONU presunta conspiración desde Bogotá». En *Terra*, 13 junio de 2013.
- Perspectiva (2013). «Frontera colombo-venezolana: ilegalidad sin límites», *Revista Perspectiva*. 18 de junio de 2013
- Ramírez, Hugo Eduardo (2013). «Colombianos en Venezuela: una mirada particular», en *Razón Pública*. Colombia
- Rangel, José Vicente (2013). «El vecino y las provocaciones». En *Últimas Noticias*, 10 de junio de 2013.
- Semana (2013). «Santos avisó a Maduro de reunión con Capriles». En *Semana*, 12 de junio de 2013. <http://www.semana.com/nacion/articulo/santos-aviso-maduro-reunion-capriles/346162-3>
- Silva, Jorge (2013). «Jaua se estrena como Canciller recibiendo a Holguín y Patiño en Caracas». En *Noticias 24*, 18 de enero de 2013.

10

Cooperación en seguridad en Bolivia y Colombia en el siglo 21

Marten Brien

Universidad estatal de Oklahoma | marten.brien@okstate.edu

Al empezar el siglo 21, tanto Bolivia como Colombia –dos de los tres mayores productores de coca y cocaína– parecían seguir una trayectoria similar en sus esfuerzos por combatir el cultivo de coca destinado a la producción de cocaína. Ambos países acogieron la noción de que la producción de cocaína presentaba una amenaza para la seguridad de la nación, y ambos se volvieron significativamente dependientes del apoyo material, económico y estructural de los Estados Unidos para erradicar la (sobre)producción de coca.¹ Además, las agencias estadounidenses operaban directamente en ambos países, con sus tropas en el terreno. En Bolivia, la Administración para el Control de Drogas de Estados Unidos (DEA, por sus siglas en inglés) estuvo directamente involucrada en la erradicación –mediante el uso de la fuerza– de la coca de la región de Chapare en el departamento de Cochabamba (Ledebur, 2005: 151-155). La Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) tuvo una participación activa en la creación de programas para fomentar que los campesinos cambiaran los cultivos de coca por otros orientados a la exportación, principalmente café (Lehman, 1999: 202; y Reisinger, 2009: 257-259).

Las fuerzas bolivianas fueron entrenadas por personal estadounidense, y sus operaciones fueron coordinadas por especialistas del mismo país (Farthing y Kohl, 2010). Incluso existen rumores de que la draconiana ley antidroga de Bolivia, conocida como Ley 1008,² fue escrita en primer lugar por personal de Estados Unidos (Santos, 2002: 138). De cualquier manera, Bolivia se vio a sí misma firmemente alineada con los Estados Unidos en su guerra contra las drogas.

El Gobierno colombiano logró convencer a los Estados Unidos de establecer el Plan Colombia (Rosen, 2012), el cual constituyó una importante fuente de recursos para ayudar a combatir la producción de coca y sus derivados. Además,

1. La noción de sobreproducción se refiere a la situación boliviana, en donde es legal la producción de una cantidad determinada de coca para satisfacer la demanda interna del uso tradicional de la hoja. Como resultado, las iniciativas bolivianas están dirigidas a erradicar la llamada coca excedentaria o sobreproducción de coca, ya que el objetivo no es reducir la producción total a cero (Reisinger, 2009: 259-262; Schorr, 2009: 184-185; y Ledebur, 2005: 154-157).

2. La ley incluía disposiciones que hacían que la participación en la producción y tráfico de sustancias reguladas fuera el peor crimen que podía cometerse bajo el derecho penal boliviano, con sentencias que excedían las máximas impuestas para crímenes violentos, incluyendo violación y asesinato. Ver Diego Giacoman (2011: 22-23).

después de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001, Colombia reformuló su lucha en términos de guerra contra el «narcoterrorismo», lo que permitió al país redirigir una buena parte de la financiación de las operaciones antinarcóticos hacia las operaciones contrarrevolucionarias, enfocándose en las dos principales fuerzas armadas de oposición: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) (Richani, 2002). Al igual que en Bolivia, el Plan Colombia dependió en gran medida no solo de la financiación estadounidense, sino también del involucramiento directo del personal americano para ayudar al país a erradicar la coca, destruir los laboratorios de cocaína y combatir las redes de crimen organizado responsables tanto del tráfico de cocaína a los Estados Unidos como de la estremecedora violencia que azotó al país durante los ochenta y noventa. De hecho, parte de la justificación del Plan Colombia era que este constituía un último recurso para evitar que el país se convirtiera en un estado fallido, tras largas décadas de lucha contra fuerzas armadas revolucionarias, organizaciones traficantes de droga y los altos niveles de violencia que atormentaron a la sociedad colombiana, resultado de las actividades de ambos grupos.³

Al mirar estos dos países a inicios de siglo, se podrían encontrar varias similitudes en sus respectivas aproximaciones a los problemas asociados con la producción y tráfico de drogas. Ambos países no solamente se involucraron de manera activa y entusiasta en la guerra mundial contra las drogas, sino que también fueron gobernados por facciones políticas muy afines a las preocupaciones y sensibilidades estadounidenses, yendo desde las preferencias por reformas neoliberales y participación en los esfuerzos de Estados Unidos dirigidos a la integración económica por medio del libre comercio, hasta el deseo de hacer de la participación del país del norte en la lucha contra el narcotráfico una prioridad doméstica.

Entre los primeros años del siglo 21 y las realidades políticas del 2014 mucho ha cambiado. De hecho, Bolivia y Colombia se embarcaron en caminos políticos y económicos profundamente diferentes, lo cual ha conllevado una diferencia significativa en sus respectivos esfuerzos por combatir la producción de coca y la exportación de cocaína a los mercados regionales y globales. Colombia se ha mantenido alineada con Estados Unidos y continúa cooperando en su

3. Ver capítulo 8 de Adam Isacson en este libro.

guerra contra las drogas. Además, el país se ha acercado a otras organizaciones occidentales, incluyendo la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN).⁴ Bolivia, por su parte, ha experimentado un significativo cambio en su orientación política y económica. De ser un leal aliado de Estados Unidos, el país ha pasado a formar parte del «giro a la izquierda»; en consecuencia, se ha alineado con la Venezuela de Hugo Chávez, el Ecuador de Rafael Correa, el Brasil de Dilma Roussef y otros miembros de la izquierda latinoamericana.⁵ Uno de los efectos de lo anterior es que el presidente boliviano Evo Morales se ha convertido en un crítico de las iniciativas colombianas, especialmente aquellas que son una evidente colaboración con lo que él considera el imperialismo estadounidense.

En este capítulo se ofrecerá un análisis de los diferentes contextos de la guerra contra las drogas y se harán comentarios sobre lo que esto ha significado para el desarrollo de la cooperación en seguridad en términos regionales. Con el fin de dar sentido al más bien drástico contraste que se ha desarrollado entre los gobiernos boliviano y colombiano, se explorarán algunas diferencias fundamentales entre ambos países en cuanto al cultivo de coca y el rol que juegan en la oferta de cocaína en el mercado mundial. Igualmente, se expondrán algunas de las principales diferencias en las posiciones que han tomado los gobiernos en términos del lugar y papel de la coca y la cocaína dentro del contexto social de la seguridad doméstica. También se analizarán las dificultades de la cooperación internacional en seguridad entre los países productores de cocaína, como resultado del conflicto inherente entre los intereses nacionales y regionales de seguridad, en el marco del llamado efecto globo.

Coca Cero y Plan Colombia

Dado que Bolivia y Colombia iniciaron este siglo embarcadas en un serio esfuerzo por combatir el cultivo de coca, es importante explicar con cierto detalle en qué consistieron estos esfuerzos. Como se mencionó en las observaciones iniciales, ambos países eran –y continúan siendo– los mayores productores de

4. Lo cual desarrollaré más adelante en este capítulo.

5. Sobre la noción del «giro a la izquierda», ver Geraldine Lievesley y Steve Ludlam (2009).

coca, responsables de más de la mitad de la oferta mundial de la misma (UNO-DC, 2006: 81). Además, ambos estuvieron dentro de la esfera de influencia de Estados Unidos y optaron por cooperar muy de cerca con este país en su guerra contra las drogas.

Bolivia se convirtió en parte de la guerra estadounidense contra las drogas en los ochenta, cuando una severa crisis económica llevó a la administración de Paz Estenssorro a aceptar préstamos que traían consigo significativas condiciones –las llamadas terapias de choque (Kohl y Farthing, 2006: 65-73)– y que además sirvieron para poner al país en una posición de vulnerabilidad a las presiones ejercidas por los Estados Unidos, dirigidas en ese entonces hacia el pánico moral de la «epidemia del crack», y que más adelante, con el presidente Ronald Reagan en 1982, se dirigieron hacia una guerra contra las drogas con un enfoque particular en las medidas relativas a la oferta.⁶ Durante los setenta, Bolivia se convirtió en el mayor productor de coca –un cultivo tradicional boliviano que data de cientos de años (Karch, 2006: 11; y Gootenberg, 2008: 16)– para el floreciente mercado de la cocaína; la superficie destinada al cultivo de coca pasó de aproximadamente 34.000 hectáreas en 1977 a alrededor de 143.000 en 1983, pasando en los ochenta a ser el segundo mayor productor de coca en el mundo (Healy, 1986: 112). Bajo la presión de Estados Unidos por combatir la creciente y bien desarrollada industria de la coca, Bolivia pasó a ser un activo, aunque no necesariamente entusiasta, socio en la lucha contra las drogas (Lehman, 1999: 210-212).

La presión de Estados Unidos para que Bolivia implementara el enfoque en la oferta en la renovada guerra contra las drogas llevó principalmente a la formulación de la Ley 1008 en 1988, la cual regulaba la coca y el tráfico de ciertas sustancias, y que muchos consideraron draconiana para los estándares bolivianos –tanto así que bajo esa ley, que continuaba vigente en el año 2014, el tráfico de droga es considerado un crimen peor que el asesinato, según lo determinado por las sanciones impuestas en cada caso–.⁷ Además de la natu-

6. Debería resaltarse primero que el relanzamiento de la guerra contra las drogas en 1982, el cual fue originalmente un proyecto de Richard Nixon, precedió la aparición de la cocaína-crack en el mercado estadounidense en 1982. Con respecto al pánico moral de la llamada epidemia del crack; ver Michelle Alexander (2010).

7. La constitucionalidad de la ley ha sido puesta en cuestión; ver Paul Giacoman (2010: 22-23).

raleza draconiana de las sanciones impuestas bajo esta ley, la misma dispuso la creación de un tribunal especial para delitos relacionados con drogas, en el cual no aplicaba la usual protección constitucional para aquellos acusados de estar involucrados en la producción, uso y tráfico de sustancias ilícitas. Además, la ley introdujo el concepto de *coca excedentaria* –cultivos de coca excesivos–, de manera que todo cultivo de coca que creciera más allá de las 30.000 hectáreas permitidas en los Yungas de La Paz estaría sujeto a erradicación (Reisinger, 2009: 259-262).

Adicional a la Ley 1008, de la cual se decía que había sido totalmente redactada dentro de la Embajada estadounidense de La Paz, los Estados Unidos comenzaron a ofrecer material de apoyo para la vigilancia policial especializada en las áreas de cultivos de coca –los Yungas de La Paz y el Chapare de Cochabamba–, proveyendo fondos y entrenamiento para la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR). Más adelante, en esa misma década, las actividades de la UMOPAR fueron incorporadas dentro de aquellas realizadas por otra agencia financiada y entrenada por Estados Unidos, la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN). En general, se admite que las actividades de la FELCN fueron coordinadas por la DEA desde sus oficinas de la embajada en La Paz (Schorr, 2009: 183).

A pesar de que Estados Unidos tuvo éxito persuadiendo al país para que adoptara las medidas descritas arriba, a lo largo de los noventa, Bolivia continuó siendo un socio reacio en la lucha contra el flagelo de las drogas (Lehman, 1999: 210-212). La participación de Bolivia en la guerra contra las drogas fue profundamente impopular y constituyó un problema particularmente difícil para la facción política que competía por el control del aún naciente sistema democrático: demasiado entusiasmo en la participación en el proyecto antinarcóticos liderado por los Estados Unidos no era considerado una fórmula para la victoria electoral, mientras que la resistencia al proyecto implicaba riesgos económicos, ya que el bienestar económico del país dependía en gran medida del apoyo estadounidense.⁸ Al mismo tiempo, era ampliamente reconocido que la efectiva erradicación de la coca tendría efectos económicos negativos,

8. Esta fue una lección aprendida por el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, cuya campaña incluyó el eslogan «coca no es cocaína», con el fin de obtener apoyo y presentarse a sí mismo como una fuerza política capaz de resistir las exigencias y presiones de Estados Unidos.

pues el comercio ilícito traía importantes sumas de la muy necesitada divisa internacional a la economía boliviana (Lehman, 1999: 210-211; y Estellano, 1994: 39-40). El resultado de esto fue una participación sin entusiasmo, la cual no tuvo un impacto particularmente contundente sobre los *cocaleros* y su comercio: el país osciló de manera consistente alrededor de las 110.000 hectáreas de coca durante gran parte de la década, ligeramente debajo de las 125 000 hectáreas estimadas para 1990 (UNODC, 2006: 81).

Esta situación cambió dramáticamente con la elección del antiguo dictador Hugo Banzer Suárez en 1997. Banzer no dudó en tomar seriamente la guerra contra las drogas y lanzó la iniciativa *Coca Cero*, destinada a la erradicación total de la coca excedentaria del país, como parte de su Plan Dignidad (Ledebur, 2005: 154-157). Dirigida nuevamente por los Estados Unidos, la iniciativa implicó la creación de otra fuerza especializada para erradicar la coca: la Fuerza de Tarea Expedicionaria (FTE) (Reisinger, 2009: 267-268). Sin embargo, a diferencia de los esfuerzos anteriores, la iniciativa prometió erradicar totalmente la coca excedentaria para el año 2002 e implicó una fuerte militarización del Chapare para lograrlo. A partir de 1998, la FTE cortaba y quemaba en su paso por las fincas cocaleras del Chapare, enfrentando una fuerte resistencia por parte de los conmocionados cocaleros, cuyas fincas estaban siendo destruidas por las llamas. En respuesta a esto, los cocaleros organizaron los Comités de Autodefensa para proteger sus pequeñas fincas y sus medios de subsistencia, que dependían de ellas (Reisinger, 2009: 267-268). El resultado fue un ciclo de violencia cada vez mayor que rápidamente llamó la atención de los medios de comunicación nacionales y terminaría ayudando a lanzar la carrera política de por lo menos un cocalero activista: Evo Morales. A pesar de la creciente indignación pública, del número de cocaleros fallecidos y de la cada vez mayor resistencia, la iniciativa tuvo un éxito significativo: para el año 2000, las hectáreas de coca excedentaria fueron reducidas a no más de 5.000; menos de un veinteavo de las que habían sido plantadas hacía tres años.

Como es generalmente el caso con los esfuerzos del lado de la oferta en la guerra contra las drogas, los efectos netos de las iniciativas patrocinadas por Estados Unidos en la arena boliviana son muy debatidos. Mientras que el anuncio público del presidente Banzer de que *Coca Cero* se había logrado antes de lo previsto resultó siendo un error —dado que aún quedaban alrededor de 5.000 hectáreas—, la iniciativa efectivamente redujo de manera drástica la producción

de coca en Bolivia (Schorr, 2009: 85). Sin embargo, el precio de esta *victoria* resultaría más bien dramático en sí mismo, como se argumentará en la siguiente sección. Además, la reducción del producto boliviano tendría como resultado el regreso de la producción a Perú, así como los esfuerzos del lado de la oferta en Perú durante los noventa desplazarían el cultivo de coca a Colombia.⁹

El rol de Colombia en el negocio del tráfico de droga ha sido muy distinto al boliviano, pues Colombia, a diferencia de Perú y Bolivia, no ha sido un productor tradicional de coca. La importancia de Colombia en el negocio ha estado tradicionalmente en la producción de cocaína ilícita para el mercado norteamericano, usando originalmente coca importada de Perú y Bolivia (Mejía y Posada, 2008: 8-10). Las enormes ganancias que podían obtenerse en los Estados Unidos terminarían impulsando el surgimiento de los famosos carteles colombianos –los carteles de Cali y Medellín, que dominaron el negocio en los setenta y ochenta–, que se sumaron a la amenaza constante que las fuerzas armadas revolucionarias del ELN y las FARC suponían para el Estado, destabilizando más la ya precaria situación política (Thoumi, 2003: 93-108). La importancia de Colombia en la cadena de oferta radicaba principalmente en su función de productor y exportador antes que en la de cultivador de la materia prima. Esta situación cambió una vez se realizaron esfuerzos en Perú –y más tarde en Bolivia– para atacar el cultivo de coca, al igual que su transporte a Colombia –el «puente aéreo»–, pues de este modo la falta de materia prima, necesaria en los laboratorios colombianos para su altamente rentable comercio, impulsaría la producción autóctona de coca, la cual se consolidó muy rápidamente y superó en importancia tanto a la de Perú como a la de Bolivia (Thoumi, 2003: 84-91). El conflicto armado previamente existente hizo especialmente difícil controlar el surgimiento de esta rama del comercio de cocaína. Además, la relativa debilidad del Estado colombiano y su falta de control sobre una parte significativa del territorio nacional ayudaron a que los carteles de la droga se transformaran en organizaciones excepcionalmente osadas –y sobretodo muy bien financiadas–, capacitadas para plantear efectivamente una amenaza directa a la estabilidad e integridad del aparato estatal. Los años ochenta y noventa estuvieron, entonces, marcados por una verdadera explosión de violencia, y la sociedad colombiana se transformó rápidamente en una de las

9. En lo que es el clásico ejemplo del «efecto globo», Paul Gootenberg (2003: 119-150).

más violentas del planeta, ya que tanto carteles como fuerzas revolucionarias estaban involucradas en secuestros, sobornos, extorsión, asesinatos y bombardeos (Thoumi, 2003: 103-108).

Buscando una respuesta a la violencia que abrumaba a la sociedad colombiana y que desestabilizaba gravemente al Estado –poniéndolo en riesgo de convertirse en un estado fallido–, el presidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002) propuso una solución que seguía el modelo del Plan Marshall, el cual ayudó a Europa a recuperarse de la destrucción de la Segunda Guerra Mundial. El Plan Colombia, como finalmente se denominó, estuvo originalmente destinado a la reconstrucción de las instituciones del Estado colombiano y a hacer frente a las fuentes de violencia que habían doblegado a la sociedad, enfocándose tanto en las organizaciones traficantes de drogas como en las fuerzas armadas revolucionarias del ELN y las FARC (Pizarro y Gaitán, 2006: 69).

Mientras Pastrana había esperado significativas contribuciones desde una variedad de países y organizaciones multilaterales, los Estados Unidos demostrarían un mayor deseo en proveer apoyo material y financiero, aprobando eventualmente un acuerdo enfocado principalmente en la lucha contra las drogas y con un importante énfasis en el fortalecimiento de la capacidad de las Fuerzas Armadas colombianas y la Policía (Thoumi, 2003: 227-231). En este sentido, se ha argumentado que la naturaleza militar del Plan Colombia, tal como surgió de las negociaciones con la administración de Bill Clinton, redujo de manera significativa el entusiasmo que los potenciales socios europeos tenían en apoyar dicho plan, por lo que el resultado fue una ayuda total menor de la esperada inicialmente por Pastrana (Thoumi, 2003: 230; Moreno, 2009: 152).

El esfuerzo resultante quizás ayudó a abordar más las preocupaciones de Washington que las de Colombia, pero igualmente constituyó una importante fuente de asistencia externa para las instituciones colombianas. Adicionalmente, el Plan Colombia incluyó una cantidad considerable de personal estadounidense –500 militares y 300 civiles– para ayudar en el entrenamiento militar, en la lucha contra las drogas y en las labores para reemplazar los cultivos de coca por otros que sean comercializables en los mercados internacionales. Colombia se mostró más dispuesta a involucrarse en estrategias que no se habían podido implementar en Perú o Bolivia, entre ellas la fumigación aérea de los campos de coca y amapola. El conjunto de iniciativas ciertamente dio sus frutos –tal como ocurrió con la iniciativa Coca Cero en Bolivia–, ya que las hectáreas de coca

disminuyeron significativamente en los años posteriores a la implementación del Plan Colombia (UNODC, 2006).

Si bien los Estados Unidos se enfocaron particularmente en los aspectos de la producción y tráfico de drogas en el marco del Plan Colombia, los ataques del 11 de septiembre del 2001 generaron una oportunidad para que la administración colombiana reenfocara la lucha. El presidente Álvaro Uribe Vélez, predecesor de Santos, estuvo en capacidad de convencer a sus socios estadounidenses no solo de incrementar la financiación para el Plan Colombia, sino también de redirigir una significativa parte de los fondos a la lucha contra las FARC, convenciéndolos de considerar a este grupo como «narcoterrorista», de manera que el conflicto se replantearía dentro del contexto de la guerra global contra el terror (Thoumi, 2003: 230; y Pizarro y Gaitán, 2006: 69). De hecho, la lucha contra las organizaciones traficantes de droga que habían surgido de las ruinas de los carteles dominantes en los ochenta y noventa había dado sus frutos, y eran ahora las FARC quienes venían involucrándose cada vez más en el negocio de la producción y exportación de cocaína; esta industria ilícita comenzaba a convertirse rápidamente en una fuente creciente de ingresos para la organización (Thoumi, 2003: 105-107).

Aunque los dos proyectos –Coca Cero y Plan Colombia– estuvieron relacionados con la cuestión del tráfico de cocaína, cada uno surgió en circunstancias muy diferentes. El Plan Colombia fue concebido como un esfuerzo para salvar al Estado colombiano de convertirse en un estado fallido y evitar así el desastre de un narcoestado emergente listo para ofrecer en el mercado estadounidense toda la cocaína que se pudiera consumir. Colombia enfrentaba un impactante nivel de violencia por parte de las organizaciones criminales y los grupos armados de resistencia (ahora considerados como organizaciones narcoterroristas), los cuales desafiaban directamente al aparato estatal y erosionaban su funcionamiento, incluso en aquellas áreas donde tenía un mayor control. Para la administración Pastrana, el Plan Colombia representó prácticamente un último esfuerzo para salvar a Colombia de los carteles y su violencia. En este sentido, la erradicación de coca fue instrumental, un medio para un fin.

Bolivia, por su parte, no era un Estado rumbo al colapso ni enfrentaba resistencia armada o niveles de violencia y actividad criminal particularmente altos. De hecho, Bolivia estaba en ese entonces, al igual que ahora, entre los

países más seguros del hemisferio occidental, con niveles de violencia criminal relativamente bajos (UNODC, 2013). Las iniciativas para combatir el cultivo de coca eran sobre todo el resultado de la presión de Estados Unidos antes que el resultado de procesos internos. El apoyo popular a dichas iniciativas fue siempre escaso y el rol del Estado boliviano en la lucha contra el narcotráfico siempre se ha entendido como una imposición no deseada de parte de intereses externos, debido especialmente a los legítimos usos tradicionales de la coca en la sociedad boliviana. Para casi cualquier boliviano la coca es una sustancia relativamente inofensiva y muy diferente a la cocaína. Además, en el país nunca se registraron altos niveles de abuso de drogas, aunque parece que ha habido un cambio poco favorable en los patrones de consumo. Para decirlo sin rodeos, la guerra contra las drogas ha sido percibida por lo bolivianos como una imposición exterior que no benefició al país, pero que dejó a los trabajadores bolivianos sin sustento y, en algunos casos, sin vida (Santos, 2002: 138).

De Coca Cero a Cocalero

Es en este contexto que deben entenderse las muy significativas diferencias que tuvieron lugar a principios del siglo 21. Mientras que Colombia continuaría en su camino de erradicación y de esfuerzos para mantener la lucha contra los traficantes de drogas y los rebeldes armados, Bolivia estaba por liberarse de sus aliados estadounidenses y embarcarse en un camino político diferente, el cual incluía el involucramiento con líderes de la izquierda latinoamericana emergente. Para comprender este cambio de rumbo de Bolivia es necesario analizar con cierto detalle la estructura del cultivo de coca en el país, pues la resistencia del cocalero al programa Coca Cero estuvo en el centro de dicho cambio. ¿Qué había en la sociedad boliviana que permitiría no solo cambiar drásticamente los aliados del país –pasando de ser aliado de Estados Unidos en la guerra contra las drogas a unirse al llamado giro a la izquierda– y finalmente elegir a un cocalero (nótese la ausencia del prefijo ex) dentro del Palacio Quemado?

Como se mencionó anteriormente, la coca no es un cultivo tradicional colombiano y su cultivo a gran escala no se realizó hasta que la oferta de coca boliviana y peruana se interrumpió en la primera mitad de los noventa. En

efecto, el cultivo de coca en Colombia está exclusivamente al servicio de la producción de cocaína y desde el inicio estuvo supervisado por los carteles involucrados en el tráfico de drogas hacia el mercado norteamericano. No es posible mirar el cultivo de coca en Colombia como algo que podría existir aparte de la violencia que los carteles generaron en la sociedad colombiana.

La realidad boliviana es muy diferente: la coca ha sido cultivada en las montañas y valles peruanos y bolivianos desde tiempos inmemoriales y fue un cultivo importante durante la conquista inca y la posterior conquista española (Karch, 2006: 11). Si bien el uso de la coca por parte de campesinos indígenas y mineros siempre ha sido mal visto por la sociedad criollo-mestiza, y su tradicional consumo ha sido considerado como un vicio semejante al libertinaje y al alcoholismo, el consumo también se consideraba bueno para la producción industrial y de minerales, y en este sentido, bueno para las utilidades nacionales (Carrasco Michel y Cámara Virreira, 2010: 35-42). El cultivo de coca nunca fue sospechoso en sí mismo y definitivamente nunca fue considerado como una actividad que pudiera o debiera ser criminalizada; en este sentido, ha sido considerado históricamente como un cultivo no muy diferente al de papas o quinoa, excepto porque podría ser gravado más agresivamente. Si bien los bolivianos, por lo general, entienden que el alcance de la legitimidad del mercado interno es limitado y que los excedentes de la producción de coca alimentan un mercado internacional que gira alrededor del consumo de cocaína (Kurtz-Phelan, 2005: 105), la noción del cultivo de coca en sí mismo es una actividad económica legítima que ha permanecido firmemente arraigada al día a día de la sociedad boliviana.

La larga historia del cultivo de coca en los valles y montañas de Bolivia ha llevado a que esta actividad vaya de la mano de cierto nivel de control social entre las comunidades involucradas, incluyendo aquellas que no estaban tradicionalmente vinculadas a la actividad: especialmente la provincia del Chapare en el departamento de Cochabamba. De hecho, la mayoría de coca desviada hacia la producción de cocaína para exportar al mercado regional —ya que Bolivia no es un importante proveedor para el mercado norteamericano— es cultivada en el trópico cochabambino del Chapare. El desarrollo del cultivo de coca en esta región comenzó a finales de los sesenta y aumentó durante los setenta, después de que hubiera iniciado el proyecto de construcción de infraestructura financiado por USAID, que consistía principalmente en la construcción de una

carretera dentro de la región, a la cual había sido difícil acceder hasta ese entonces (Painter, 1994: 110; y Healy, 1986: 102). Durante los setenta y ochenta, la región comenzó a albergar decenas de mineros desempleados que provenían de los campamentos de minas de estaño del altiplano, en donde la actividad minera –principal actividad económica de Bolivia desde el descubrimiento de los yacimientos de plata al inicio de la época colonial– fue llegando lentamente a su fin (Webber, 2011: 57-59). El atractivo del cultivo de coca para estos antiguos mineros reside principalmente en el hecho de que la coca es una planta extremadamente fácil de cultivar, incluso para un agricultor principiante, y genera un producto con el cual estaban muy familiarizados los exmineros; producto que además tenía un precio que permitía a los agricultores mantener un nivel de vida básico que de otra manera no podrían haber alcanzado. El crecimiento del mercado de la cocaína durante este periodo garantizó que existiera una demanda para sus cultivos, mientras que la actividad económica del cultivo de coca seguía siendo considerada un tradicional quehacer totalmente legítimo.

Las comunidades cocaleras que aparecieron en esta región generalmente conservaban las culturas políticas de los campamentos mineros de los cuales provenían, como lo evidencia la tendencia a llamar a las comunidades por el nombre de sus campamentos mineros de origen. Por otro lado, estas comunidades a menudo conservaban la organización sindical que marcó la extraordinaria actividad política de los campamentos mineros de oro, los cuales fueron caldos de cultivo para la acción política desde los años cuarenta.¹⁰ Las comunidades reprodujeron, entonces, los sindicatos que habían sido un medio para la organización política de los campamentos mineros e incluso tendieron a reflejar sus raíces mineras en sus nombres. A lo que se hace referencia aquí es a las comunidades cocaleras que han estado históricamente sumidas en el lenguaje anti-imperialista y que conservan niveles muy altos de organización política y social (Lessmann, 2010: 129-130). En este sentido, no es sorprendente que estas comunidades respondieran a la violencia ejercida sobre ellas –nada menos que en nombre del enemigo imperialista del norte– como efectivamente lo hicieron cuando enfrentaron una opresión similar en los campamentos mineros: con marchas, bloqueos y otras formas de protesta organizada por las sindicalistas

10. Los mineros habían sido una significativa fuerza política desde los cuarenta, y especialmente después de la Revolución Nacional de 1952, en la cual tuvieron un papel decisivo.

federaciones especiales, las cuales sirvieron como una estructura política que agrupaba a los sindicatos individuales en los que estaban organizados los coccaleros (Lessmann, 2010: 129-131).

Es importante resaltar la naturaleza no subversiva de las protestas, pues desde la Revolución Nacional en 1952, los mineros del oro y sus sucesores coccaleros habían creído en la capacidad del Estado para servir al pueblo y en la capacidad de los trabajadores y campesinos de obligar al Estado a cumplir sus exigencias. Tanto trabajadores como campesinos habían hecho esto a lo largo de la historia del país, con una notable excepción en la época del régimen militar, en los setenta. El activismo político de los coccaleros no puede, entonces, considerarse de naturaleza revolucionaria o antiestatal, ya que no estaba destinado a derrocar al Estado, sino más bien a las facciones políticas que habían tomado control de él. La lucha de los coccaleros no era contra el Estado boliviano –como lo era la lucha de las FARC contra el Estado colombiano–, sino contra el Movimiento Nacionalista Revolucionaria (MNR) de Sánchez de Lozada.

Lo anterior es importante en este contexto por dos razones. Primero, porque el alto nivel de organización interna de las comunidades coccaleras ha llevado a que no haya espacio dentro de ellas para el involucramiento directo de las organizaciones traficantes de drogas, y menos de aquellas que usan la violencia como medio de persuasión. Las federaciones especiales tuvieron la fortaleza para resistir a las fuerzas militares vinculadas a la lucha antidrogas del Estado y no permitirían que las violentas organizaciones narcotraficantes tomaran el control. La coca, desde luego, es al fin y al cabo suministrada a estas organizaciones, pero no se les ha permitido tomar el control de las comunidades coccaleras; lo que pase más allá de ellas es otro asunto (Kurtz-Phelan, 2005: 105). Por eso ha sido extremadamente difícil acusar a las comunidades de una participación directa en actividades ilegales más allá del cultivo de coca, y ha sido igualmente difícil señalar el costo social del tráfico de drogas en términos de criminalidad y violencia. La resistencia de los sindicatos y federaciones ha evitado en parte que esta criminalidad se convierta en un problema social que preocupe a los bolivianos, mientras ha permitido a las comunidades conservar su aire de trabajo digno, evitando que sean asociadas directamente con la parte más oscura del resto de la cadena de producción de cocaína.

En segundo lugar, el alto nivel de organización política y la capacidad de las comunidades para organizar protestas masivas implicaron que los coccaleros

fueran capaces de presentar sus casos ante el público boliviano en una forma particularmente eficaz. Por medio de sus protestas lograron argumentar que la sangre boliviana estaba siendo derramada en nombre del imperialismo para resolver así el problema occidental de la adicción. Además, haciendo uso de su larga tradición de organización política e idealismo de izquierda, estas comunidades fueron capaces de vincular la difícil situación de los cocaleros bolivianos con el problema más amplio del nacionalismo, resaltando la explotación y opresión por parte de intereses extranjeros (Reisinger, 2008: 276-278; y Ledebur, 2005: 151-155).

Esto último tendría una mayor implicación política con el auge del activista cocalero Evo Morales, quien, estando a la cabeza de la unión de federaciones especiales, se convirtió en un elemento fijo de la protesta boliviana, primero, contra las iniciativas de erradicación de la coca en el Chapare —una causa popular en sí misma—, y, posteriormente, en una protesta más amplia contra los aparentes intereses imperialistas, en el marco de la muy impopular propuesta de la administración de Sánchez de Lozada de exportar a Estados Unidos, a través de Chile, el gas natural de los depósitos recientemente descubiertos (Domingo, 2009: 118-123). En términos económicos, no era una mala idea, pues en ese entonces el precio del gas natural en el estado de California estaba alcanzando un precio aproximadamente siete veces mayor al precio promedio del Cono Sur (Dussan, 2004: 60-62; y Assies, 2000: 29-30). Sin embargo, a pesar del evidente incentivo económico, el pueblo boliviano vio esta propuesta a la luz de las pasadas experiencias del país en cuanto a exportaciones de materia prima, las cuales contribuían relativamente poco al desarrollo económico de Bolivia, pero generaban enormes ingresos a los inversores internacionales (Brienen, 2007: 21-23). Además, tanto Estados Unidos como Chile eran considerados por muchos bolivianos como sus «enemigos»: en el caso de Chile, debido a su ocupación de la provincia costera boliviana desde la Guerra del Pacífico (1878-1882), y en el de Estados Unidos, por varias razones relacionadas con sus tendencias imperialistas y de explotación de los pobres (Klein, 2003: 141-143). Fue Evo Morales quien logró conectar ambas cuestiones bajo la bandera del orgullo nacional boliviano: los manifestantes bolivianos proclamaron enérgicamente que el gas del país no estaba a la venta, mientras por otro lado veían la guerra contra las drogas como una imposición no deseada y que no respondía a algún interés legítimo de la nación. Después de todo, los bolivianos consideraban

la coca un cultivo tradicional totalmente legítimo, el cual ocupaba un importante lugar en la sociedad y cultura de Bolivia; además, el país no había tenido problemas significativos con la adicción o la violencia.

El resultado de estas protestas fue la destitución del presidente Sánchez de Lozada en un momento que evocó, de cierta manera, el levantamiento popular de 1946 contra Gualberto Villarroel, quien había sido el primer presidente del MNR, al cual también pertenecía Sánchez de Lozada. Las similitudes probablemente no se perdieron con Sánchez de Lozada, quien huyó del país hacia Estados Unidos con la esperanza de evitar el destino de su desafortunado antecesor, quien fue linchado al frente del Palacio Quemado (Klein, 1992: 219-221). Sánchez de Lozada fue sucedido –un tanto de mala gana– por su segundo al mando, Carlos Mesa Gisbert, cuya presidencia estuvo marcada por los esfuerzos para apaciguar a las masas airadas y mantener unido al país el tiempo suficiente para llegar a las próximas elecciones. Estos esfuerzos incluyeron concesiones que fueron desde el permiso para que cada cocalero cultivara un *cato* (cuatro décimas de una hectárea)¹¹ de coca, hasta el ir y venir del plan que habría canalizado el gas natural boliviano a Estados Unidos por medio de Chile. Adicionalmente, Mesa Gisbert prometió nunca usar la violencia para reprimir las protestas –incluyendo los bloqueos que estaban afectando la actividad económica de La Paz y causando escasez de alimentos– y establecer un diálogo con los muchos reclamantes.¹² Esto fue demasiado para el profundamente intelectual Mesa Gisbert, quien renunció después de declarar que el país era «ingobernable» (Barr, 2005: 73). Tanto en la caída de Sánchez de Lozada como en la de Mesa Gisbert, estuvo Evo Morales, quien fue la figura clave en las barricadas. Nunca antes un boliviano de origen humilde había derrocado dos presidentes legítimos.

Si la victoria electoral de Morales en el 2005 no hubiera sido totalmente predeterminada, lo habría sido rápidamente debido al desafortunado embajador estadounidense, quien avivó la ira del país al acusar a Morales de estar involucrado en el tráfico de drogas y al amenazar al pueblo boliviano con represalias en

11. 0,16 hectáreas.

12. Una de las causas inmediatas para la caída de Sánchez de Lozada fue el uso de la violencia para levantar el bloqueo de La Paz por parte de los manifestantes; ver Pilar Domingo (2009: 122).

caso de elegirlo como presidente.¹³ Así comenzó el auge del primer presidente boliviano totalmente indígena y de habla Aymara (Santos, 2002: 129).

No hay que cometer el error, como funcionarios estadounidenses han hecho en su perjuicio, de confundir el apoyo de Morales a la causa cocalera con el apoyo a la cocaína. Aunque rápidamente Morales se posicionó como la voz del sentimiento antiamericano –podría decirse que más efectivamente que líderes con ideas similares como Rafael Correa y Hugo Chávez– y claramente contrario a los agentes estadounidenses todavía activos en el país, su elección –y sus dos elecciones posteriores– no llevó a un cambio dramático en el compromiso del Estado boliviano de controlar la producción de coca. El deseo de atacar el problema usando la misma fórmula impulsada por los Estados Unidos en las administraciones pasadas, y en Colombia, la cual involucraba la militarización de las iniciativas antinarcóticos, se evaporó, y la DEA fue expulsada del país en el 2008, así como USAID del Chapare, debido a su participación en las iniciativas de erradicación en ese lugar. Sin embargo, las iniciativas para erradicar la coca continuaron aún después de la expulsión de la DEA, con algunos progresos apreciables (UNODC, 2012: 35). Lo que cambió fue el nivel de violencia vinculado a esas iniciativas –lo cual fue ante todo el resultado del rechazo de Carlos Mesa Gisbert al uso de la violencia–, a pasar a un sistema de erradicación voluntaria. Esto no llevó, como han señalado funcionarios estadounidenses, a un incremento en la producción, la cual, de hecho, ha caído constantemente durante el mandato de Morales. Probablemente no sea casualidad que esta reducción coincida con las relativamente mejores condiciones económicas que el país ha experimentado como resultado de sus exportaciones de gas.

Es importante resaltar que Morales se vio a sí mismo en un dilema frente a la cuestión de la coca. Aunque su alianza con los líderes del llamado giro a la izquierda y la bonanza económica derivada de las exportaciones de gas natural suponían que Estados Unidos tuviera pocos medios a través de los cuales presionar al país para dirigir el problema del cultivo de coca y de exportación de cocaína según sus intereses, la realidad es que Estados Unidos no es el principal consumidor de la cocaína boliviana, pues Bolivia abastece el mercado regional, incluyendo Argentina y Brasil, que actualmente es el segundo mayor

13. Incluso el mismo Morales reconoció el papel que jugó el embajador asegurando su victoria; ver James Surowiecki (2006).

consumidor de cocaína en el mundo (D'Alama, 2012). Pese a que ambos países han apoyado la administración de Morales, existe presión sobre Bolivia por parte de estos aliados para que aborde el problema de la cocaína, el cual está asociado a los crecientes niveles de adicción y delitos violentos, especialmente en la sociedad brasileña. De esta manera, aun en ausencia de una posible presión estadounidense, el cultivo de coca en Bolivia ha continuado siendo un problema para las relaciones exteriores del país.

Por otra parte, aunque los bolivianos no consideran el cultivo de coca como una actividad criminal que deba eliminarse, hay muy poco apoyo en la sociedad boliviana para aquellos que trafican con cocaína. Cuando los bolivianos argumentan que «coca no es cocaína», ellos realmente quieren que esto se tome de manera literal. El abuso de droga es visto de forma muy negativa y los bolivianos están cansados de las actividades criminales asociadas al uso, producción y tráfico de drogas.¹⁴ De hecho, aunque la Ley 1008 ha sido considerada sistemáticamente como una imposición estadounidense y la resistencia a ella fue la base de las protestas de Morales, las críticas contra dicha ley se han enfocado principalmente en el lugar y papel que la coca tiene dentro del marco legal creado por la misma ley. No hay prácticamente ningún interés en la sociedad boliviana en reducir las draconianas sentencias para los traficantes y consumidores de drogas; en realidad, hay un amplio apoyo en la sociedad boliviana para un marco legal que es «duro con el delito».¹⁵ En consecuencia, a pesar de la frecuente retórica de Morales contra la ley, para el 2014 continúa prácticamente sin cambios.

En Bolivia, el cultivo de coca –incluso el tráfico de cocaína– no ha dado lugar a altos niveles de criminalidad y violencia. La capacidad de organización y los altos niveles de control social y cohesión entre las comunidades cocaleras ha evitado el surgimiento de redes criminales que empleen la violencia como medio de persuasión. La relativa inestabilidad, en el marco de un sistema democrático funcional, que marcó el inicio del siglo 21 ha sido más bien resultado directo de las iniciativas auspiciadas por Estados Unidos para combatir el cultivo de coca con la fuerza. Los bolivianos aceptan que es necesario, e incluso deseable, combatir la actividad criminal, pero no es muy aceptado que el cultivo

14. De hecho contra los criminales en general (Seligson, Smith y Zechmeister, 2012: 197).

15. Ver Informe de la Defensoría del Pueblo de Bolivia (2013: 77-78).

de coca cuente como un comportamiento criminal. En consecuencia, el énfasis de las iniciativas estadounidenses en la reducción de la oferta de los cultivos de coca fue ampliamente considerado como equivocado, desacertado e inmoral, y permitió que los cocaleros presentaran sus casos al público como el de unos pobres campesinos que realizan una actividad tradicional y se enfrentan al violento poder del imperialismo y sus títeres bolivianos. En el imaginario popular boliviano, los autores de la violencia contra los inocentes fueron los agentes de la DEA, no los carteles de droga.

Las relaciones entre Bolivia y Colombia bajo Morales, Uribe y Santos

Como se señaló en párrafos anteriores, las circunstancias en las que se desarrollaron las iniciativas ligeramente similares de Coca Cero y Plan Colombia fueron notablemente diferentes. El cultivo de coca surgió en ambos países en periodos diferentes y por razones también diferentes. Además, la producción de coca en Colombia estuvo asociada desde el inicio a actividades criminales y altos niveles de violencia, mientras que en Bolivia la percepción popular era que cualquier tipo de violencia asociada al cultivo de coca era perpetrada por los agentes antinarcóticos de Estados Unidos y sus colaboradores bolivianos, antes que por algún cartel de droga u organización guerrillera. Esto explica hasta cierto punto por qué la colaboración entre los gobiernos boliviano y colombiano fue muy limitada, incluso cuando en ambos países la lucha antinarcóticos estaba en pleno desarrollo a inicios del siglo 21, e incluso cuando en ambos casos la lucha era respaldada, tanto financiera como materialmente, por los Estados Unidos. La naturaleza de la iniciativa boliviana fue muy particular dentro del contexto doméstico como para que sirviera de experiencia a otro país. De hecho, durante las presidencias de Pastrana y Banzer se encuentra muy poca evidencia que demuestre que la lucha antinarcóticos llevó a una colaboración en temas de seguridad.

Lo que, sin embargo, tuvieron en común durante este periodo fue, por supuesto, la fuerte dependencia de Estados Unidos; en efecto, solo en las oficinas estadounidenses hubo una conexión real entre ambos casos. Aunque a

nivel nacional bolivianos y colombianos estaban comprometidos de manera muy diferente con la lucha para erradicar la coca, para los agentes estadounidenses ambos países eran considerados frentes de una misma lucha contra las drogas. Esto se manifestó en la Iniciativa Andina Antinarcóticos (IAA), la cual constituyó, desde el punto de vista estadounidense, una estrategia general para enfrentar el problema de la coca y la cocaína dentro de la región Andina considerada como un todo (Pizarro y Gaitán, 2006). Esto implicó hasta cierto punto que mientras Bolivia y Colombia (además de Perú) continuaran siendo aliados de Estados Unidos en la lucha contra las drogas, y permitieran a la DEA y otras agencias estadounidenses jugar un papel significativo en el control de drogas, sería posible coordinar estas actividades desde un lugar central. En este sentido, se puede argumentar que la participación de la DEA, de organismos afines y de su personal en estos países representó cierta iniciativa concertada y coordinada que los abarcó a ambos, incluso cuando había poca cooperación directa entre los gobiernos nacionales.

La elección de Evo Morales puso una traba al limitado nivel de cooperación, pues el recién elegido presidente avanzó hacia la eliminación de la injerencia estadounidense en la lucha antinarcóticos boliviana. Dado que Morales había protestado enérgicamente contra la presencia de oficiales estadounidenses en el Chapare y había argumentado que la violencia que se había apoderado de la región era totalmente atribuible al intervencionismo de Estado Unidos en los asuntos interno de Bolivia, fue inevitable que tuviera que abordar el tema de la presencia de Estados Unidos una vez llegó a la presidencia, por lo que expulsó a la DEA del país en el 2008 (Reisinger, 2009: 280). Además, inmerso en la retórica anti-imperialista como miembro de las comunidades cocaleras del Chapare, Morales pronto dio a conocer su simpatía por otros miembros de la izquierda latinoamericana y se volvió muy cercano a Hugo Chávez de Venezuela. En este sentido, Morales se presentó a sí mismo como un abierto crítico del imperialismo, del colonialismo y de cualquier influencia exterior indebida en los asuntos latinoamericanos; afirmó su independencia política al manifestar su cercanía a Fidel Castro y a Mahmoud Ahmedinejad, presidente de Irán en ese entonces. En parte, Morales tuvo la libertad para deshacerse de viejos lazos con Estados Unidos gracias a la afluencia de divisas como resultado del dramático incremento de la producción de gas natural, la cual, en efecto, eliminó la dependencia del país de contribuyentes extranjeros (Weisbrot, Ray

y Johnston, 2009). La Bolivia de Morales sencillamente no necesitó más del FMI, el Banco Mundial o de Estados Unidos para su salud económica.

Dado que la lucha en relación al caso de Colombia tenía sus raíces principalmente en el problema de la violencia perpetrada por grupos armados y carteles de droga, no es sorprendente que el país mantuviera los lazos con los Estados Unidos y con el apoyo material y financiero que continuaba llegando a través del Plan Colombia y la IAA. La elección de Álvaro Uribe en el 2002 mantuvo esta dependencia, más aún cuando Uribe estaba particularmente enfocado en eliminar a las FARC, grupo que había asesinado a su padre décadas atrás. Uribe era de una línea más dura que su predecesor y buscó con éxito convencer a los Estados Unidos de que la lucha contra las FARC era importante para la seguridad interna y para eliminar a los carteles.¹⁶ La línea dura de Uribe contra los rebeldes llevó a que el país estuviera aún más alejado de la ola de victorias electorales de la izquierda en la región, quedando rodeado de vecinos con tendencias de izquierda –con la excepción de Panamá–, algunos de los cuales manifestaron su simpatía por la ideología de las fuerzas revolucionarias que el Gobierno colombiano estaba tratando de derrotar con la ayuda del aliado *imperialista* del norte. El aislamiento aumentó cuando se denunció que Venezuela estaba proveyendo asistencia a las FARC, lo que desencadenó una serie de airados intercambios entre Uribe y Chávez. Como un firme –aunque permanentemente definido como independiente– aliado del régimen de Chávez, Morales se pronunció en repetidas ocasiones contra su homólogo colombiano, denunciando su dependencia de Estados Unidos y la presencia de tropas de este país en suelo latinoamericano (Blount y Cortes, 2007).

Las tensiones regionales aumentaron en el 2008, cuando el gobierno de Uribe envió tropas a territorio ecuatoriano para capturar a miembros de las FARC que se escondían cerca de la frontera colombiana. La respuesta de Rafael Correa y de su aliado venezolano fue la rápida movilización de cientos de tropas a sus respectivas fronteras con Colombia y el exasperado anuncio de Chávez de que cualquier incursión en territorio venezolano, sospechoso de albergar más miembros de las FARC, terminaría en una guerra (Vallely, 2008).

Morales, quien sospechaba de cualquiera que quisiera cooperar con los Estados Unidos, arremetía permanentemente contra Uribe y su militarismo.

16. Ver capítulo 8 de Adam Isacson en este libro.

De hecho, para Morales, la lucha de Colombia contra los grupos armados era poco más que un simple pretexto para la presencia de fuerzas militares estadounidenses en la región: refiriéndose a la participación de Estados Unidos en la lucha contrarrevolucionaria en Colombia, Morales advirtió que: «[Estados Unidos] promueve el terrorismo para justificar las bases militares norteamericanas [en América Latina]» (Agencia EFE, 2009). Además, según Morales, la lucha antinarcoóticos servía para el mismo oscuro propósito, pues como señaló: «Estados Unidos trabaja para aumentar el tráfico de droga en Colombia con el fin de justificar una base militar», de manera que el acuerdo de noviembre del 2009 para permitir que Estados Unidos usara siete bases aéreas colombianas constituía una «invasión» a América Latina (EFE, 2009). El disgusto de Morales por Uribe fue probablemente mejor expresado en la cumbre de Rio 2010, en Cancún, –durante la cual Uribe terminó involucrado en una serie de gritos indecorosos con Chávez– cuando describió a Uribe como un «chapulín colombiano» que había sido enviado como «un agente del imperio» para descarrilar la cumbre (Agencia EFE, 2014).

La llegada a la presidencia de Juan Manuel Santos en el 2010 pareció crear una oportunidad para que Colombia mejorara sus relaciones más bien agrias con sus vecinos. La profunda brecha con los países vecinos fue abordada en una visita de Estado a Caracas en noviembre del 2010, la cual permitió a ambos países restablecer las relaciones diplomáticas, interrumpidas como consecuencia de la crisis con Ecuador (Palmer, 2010). En el 2012, durante la presidencia de Santos, también se realizó la primera visita de Estado de Evo Morales al país. Además, se estableció un esquema para la cooperación en seguridad con respecto a las operaciones antinarcoóticos, para las cuales personal colombiano ofrecería entrenamiento a sus contrapartes bolivianas (ABI, 2012). El deseo de Santos de desarrollar diálogos de paz con las FARC –lo cual enfureció a su predecesor– también fue útil para reparar algunas de las problemáticas relaciones en la región.

El deshielo de las relaciones no fue particularmente largo. Por un lado, la relación entre Santos y Nicolás Maduro, sucesor de Hugo Chávez, se complicó a los dos años, mientras, por otro lado, para molestia de Morales, Santos no dejó atrás la estrecha relación entre Colombia y Estados Unidos en cuanto a actividades antinarcoóticos y contrarrevolucionarias, las cuales continuaron aun

cuando los diálogos de paz con las FARC ya estaban en marcha. De ninguna manera el gobierno de Santos redujo los vínculos del país con Estados Unidos; de hecho, en el 2013, se realizaron esfuerzos para construir una nueva relación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), lo que generó indignación entre los miembros del giro a la izquierda, incluyendo a Morales, quien se precipitó a concluir las intenciones de Colombia afirmando que:

La solicitud de Colombia para convertirse en miembro de la OTAN es una amenaza a nuestro continente, una conspiración contra los gobiernos anti-imperialistas [de la región]. Es una provocación a Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia. No vamos a permitirlo (Anónimo, 2013a).

Además se preguntó:

¿Cómo es posible que Colombia pida ser parte de la OTAN? ¿Por qué? ¿Para lastimar a América Latina dejando que la OTAN nos invada así como invadió Europa y África? [...] Cuando no pueden detener las revoluciones democráticas y la recuperación de nuestros recursos naturales, los imperios usan la fuerza para intentar invadirnos una vez más (Anónimo, 2013).

Conclusión: el efecto globo y la cooperación antinarcóticos

Sería justo decir que la relación entre Colombia y Bolivia se fue a pique después de la elección de Evo Morales. Morales tiende a ver el mundo a través de los lentes del anti-imperialismo, y en consecuencia, ha demostrado sospechar profundamente de aquellos que están dispuestos a colaborar con lo que a él le gusta llamar «el imperio» (por ejemplo, Estados Unidos). En ese sentido, las iniciativas de colaboración, especialmente cuando involucran asistencia militar, son rápidamente consideradas como un intento por invadir América Latina y saquear sus recursos naturales. Su aversión por Uribe fue particularmente notoria. Bajo estas circunstancias, es sorprendente que, aun cuando el ascenso de Morales de ninguna manera significó el fin de las iniciativas antinarcóticos en Bolivia –las cuales continuaron bajo su administración, con buenos resultados

en general—, hubo pocas posibilidades de que su administración cooperara con la de Uribe en este tema. La noción de entrenamiento militar o policial sería particularmente intolerable dada su tendencia a ver a Colombia como una base del imperio, como un punto de apoyo de Estados Unidos en el suelo latinoamericano. Si bien la victoria electoral que impulsó a Santos a la presidencia de Colombia pareció crear una oportunidad, la continua dependencia del país con respecto a Estados Unidos llevó a que la relación se deteriorara de nuevo.

Sin embargo, el significado de las más bien malas relaciones entre Bolivia y Colombia desde el 2005 debe ser considerado a la luz de la mucho mejor relación que existió durante el periodo anterior. La relación en sí misma puede haber sido amistosa, pero esto no se tradujo en alguna iniciativa relevante de cooperación. En términos de una verdadera cooperación en seguridad entre los dos países, la más bien desalentadora relación entre Morales y sus colegas colombianos no ha tenido mucho efecto. Si bien había muy poca cooperación en el 2014, esto no constituyó un empeoramiento de la situación. Bolivia pasó de no ser un factor en la política exterior colombiana a convertirse en uno irritante. ¿Cómo se puede interpretar la falta de cooperación entre los dos mayores productores de coca y cocaína?

En primer lugar, como se ha intentado demostrar en los párrafos anteriores, la causa de la falta de cooperación puede encontrarse, en parte, en el hecho de que la lucha contra las drogas ilegales tenga una connotación muy diferente en ambos países. En Colombia, la lucha contra la cocaína fue principalmente una lucha contra las organizaciones narcotraficantes que causaron una impresionante violencia en la sociedad colombiana. A medida que el Estado consiguió reprimir los carteles y reducir los niveles de crímenes violentos, el negocio de la producción y exportación de cocaína fue quedando en manos de los grupos rebeldes armados —principalmente las FARC—, los cuales estaban en capacidad de traducir la demanda estadounidense de cocaína en una amplia fuente de ingresos para apoyar sus actividades. En este sentido, la lucha contra las drogas en Colombia siguió siendo una cuestión de seguridad interna. Lo mismo no se puede decir para Bolivia, pues la lucha contra la coca y la cocaína nunca surgió de presiones internas. Los bolivianos en general tuvieron poca simpatía por los delincuentes, pero no consideraban que los coccaleros tuvieran un comportamiento inmoral o criminal. La fuerte estructura interna de las comunidades coccaleras ha llevado a una situación en la que estas mantienen el control sobre

su producto, con lo que evitan que las redes criminales se vuelvan demasiado visibles. Podría argumentarse que en Bolivia las estrategias antinarcoéticas seguidas por Estados Unidos implicaron una mayor amenaza a la seguridad interna y cohesión nacional de lo que lo hicieron las organizaciones narcotraficantes y los coccaleros. Como resultado, el enfoque de Colombia no podría aplicarse a su realidad, al menos no sin graves consecuencias para la estabilidad política y social de la sociedad boliviana.

En segundo lugar, la victoria electoral de Evo Morales ubicó categóricamente a Bolivia en el campo anti-imperialista, mientras que Colombia continuó siendo un aliado activo de Estados Unidos en la guerra contra las drogas. Este realineamiento llevó a significativas tensiones entre los países, especialmente porque Venezuela –el más ferviente partidario de Bolivia– apoyaba la resistencia armada (o narcoterrorismo, dependiendo a quién se pregunte) contra el estado colombiano. El entusiasmo de Colombia por el apoyo occidental y sus iniciativas para buscar asistencia de occidente –incluyendo sus conversaciones con la OTAN, su deseo por albergar bases aéreas estadounidenses, etc.– fueron consideradas como una profunda ofensa para el abiertamente antiamericano Morales, quien veía cada una de estas intenciones como una evidencia de la injerencia del imperio en América Latina, y a Colombia como el país facilitador de los poderes imperiales y coloniales que buscaban expandir su nefasta influencia sobre el continente. Como resultado, hubo poco afecto, especialmente entre Uribe y Morales. Esto a pesar del hecho de que, incluso después de la expulsión de la DEA de Bolivia, el país ciertamente no se convirtió en un refugio seguro para los narcotraficantes.

La tercera y quizás más importante razón es una que va más allá del choque de personalidades y convicciones ideológicas que han caracterizado las relaciones entre Bolivia y Colombia durante el mandato de Morales. En efecto, la economía básica hace que la coordinación para la eliminación de la cocaína entre los países productores andinos sea una propuesta poco atractiva. Esto debido a que la demanda de cocaína es relativamente inelástica entre los grandes consumidores: el éxito de un país productor en la reducción de la producción de cocaína no resultará –en el corto plazo– en una menor demanda por el producto. La reducción en la producción se traduce más bien en un aumento del precio, lo cual se convierte en un incentivo adicional para que los productores y potenciales productores cultiven coca. Esto quiere decir que el éxito de la

lucha antinarcóticos en Perú necesariamente significó que para los campesinos colombianos y bolivianos se hizo más atractivo incrementar su producción de coca o incluso cambiar sus cultivos por los ahora más lucrativos cultivos de coca. Como resultado, el costo de eliminar estos cultivos aumentaría en ambos países. En la literatura, este efecto ha sido denominado el «efecto globo», el cual describe el movimiento de la producción desde aquellas áreas en las que se emprendieron importantes iniciativas para erradicar la coca, hacia otras áreas en las que esto (todavía) no ha ocurrido. En este sentido, si se asume que cada uno de los principales países productores de coca –Colombia, Perú y Bolivia– tiene el legítimo interés de erradicar la coca –o coca excedentaria–, se tendría que llegar a la conclusión de que, en efecto, estos países están sumidos en una carrera armamentística en la que el objetivo es llevar la producción del país a la de otro de los países productores. Para ponerlo en términos más simples: ninguno de estos países tiene un buen incentivo en particular para ayudar a los otros países productores en su lucha contra la producción de coca, ya que el predecible resultado es que ellos mismos tendrán que enfrentar luego un mayor problema en sus propios territorios como resultado directo de incrementar el costo de las medidas represivas. Lo mejor que puede esperar un país productor, si desea evitar las complicaciones que surgen de la muy activa industria de la cocaína, es que otro de los países productores falle en sus iniciativas para eliminar ese comercio.

Referencias

- Assies, W. (2000). «Bolivia: A Gasified Democracy», *European Review of Latin American and Caribbean Studies*.
- Barr, R. R. (2005). «Another Uncompleted Revolution». *Latin American Politics and Society*, 47, pp. 69-90
- Blount, J. y Cortes, K. (2007). *Bolivia, Colombia Cross Swords on Benefits of U.S.*, 19 de enero de 2007. Recuperado el 17 de noviembre de 2014 de: http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601086&sid=ak7Abl_0hrgg
- Bolivia, Defensoría del Pueblo (2013). *XV informe a la asamblea legislativa plurinacional*. La Paz, Bolivia: Canasta de Fondos.

- Brienen, M. (2007). «Interminable Revolution: Populism and Frustration in 20th Century Bolivia», *SAIS Review*, 27(1).
- Carrasco Michel, D. y Cámara Virreira, G. (2010). «El alcohol y la hoja de coca ¿vicios indígenas?: La prensa estigmatizando a las revueltas indígenas». *Punto Cero*, 15(20).
- Domingo, P. (2009). «Evo Morales, the MAS, and a Revolution in the Making». En Jean Grugel y Pía Riggirozzi (eds.), *Governance after Neoliberalism in Latin America*. New York, N.Y.: Palgrave MacMillan.
- Dussan, M. (2004). «Bolivia: Enormous Reserves, Political Restrictions». En Paulina Beato *et al.*, *Gas Market Integration in the Southern Cone*. Washington, DC: Inter-American Development Bank
- Estellano, W. (1994). «From Populism to Coca Economy». *Latin American Perspectives*, 21(4).
- Farthing, L. and Kohl, B. (2010). «Social Control: Bolivia's New Approach to Coca Reduction». *Latin American Perspectives*, 37(4).
- Giacoman, D. (2010). «Drug Policy and the Prison Situation in Bolivia». En Pien Metaal y Coletta Youngers (eds.), *Systems Overload: Drug Laws and Prisons in Latin America*. Washington, DC: WOLA.
- Gootenberg, P. (2003). «Between Coca and Cocaine: A Century or More of U.S.-Peruvian Drug Paradoxes, 1860-1980». *Hispanic American Historical Review* 83(3), pp. 119-150.
- Gootenberg, P. (2008). *Andean Cocaine: The Making of a Global Drug*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Healy, K. (1986). «The Boom within the Crisis: Some Recent Effects of Foreign Cocaine Markets on Bolivian Rural Society and Economy». En Deborah Pacini and Christine Franquemont (eds.), *Coca and Cocaine: Effects on People and Policy in Latin America*. Cambridge, UK: Cultural Survival, Inc. and LASP.
- Karch, S. B. (2006). *A Brief History of Cocaine*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Klein, H. S. (1992). *Bolivia: the Evolution of a Multi-Ethnic Society*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Klein, H. S. (2003). *A Concise History of Bolivia*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Kohl, B. H. y Farthing, L. C. (2006). *Impasse in Bolivia: Neoliberal Hegemony and Popular Resistance*. London, UK: Zed Books.
- Kurtz-Phelan, D. (2005). «Coca Is Everything Here»: Hard Truths about Bolivia's Drug War», *World Policy Journal*, 22(3).
- Ledebur, K. (2005). «Bolivia: Clear Consequences». En Coletta Youngers and Eileen Rosin (eds.), *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of US Policy*, pp. 154-157. Boulder: Lynne Rienner Publishers
- Lehman, K. D. (1999). *Bolivia and the United States: A Limited Partnership*. Athens: University of Georgia Press.
- Lessmann, R. (2010). *Das neue Bolivien: Evo Morales und seine demokratische Revolution*. Zürich: Rotpunkt Verlag.
- Lievesley, G. and Ludlam, S. (2009). *Reclaiming Latin America: Experiments in Radical Social Democracy*. London, UK: Zed.
- Mejía, D. and Posada, C. E. (2008). «Cocaine Production and Trafficking: What Do We Know?». *World Bank Policy Research Working Paper*, n.º 4618. Washington, D.C.: World Bank.
- Moreno, C. E. (2009). Relaciones entre Colombia y Europa 1999-2002: alianzas y conflicto en la cooperación internacional. *Revista CS*, 3, pp. 147-176. DOI: <http://dx.doi.org/10.18046/recs.i3.430>
- Painter, J. (1994). *Bolivia and Coca: A Study in Dependency*. Boulder, CO: Lynn Rienner Publishers.
- Palmer, L. (2010). «Ecuador to continue investigation into DAS wiretaps». *Colombia Reports*, 5 de julio 2010.
- Pizarro, E. y Gaitán, P. (2006). «Plan Colombia and the Andean Regional Initiative: Lights and Shadows». En Brian Loveman (ed.), *Addicted to Failure: U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Reisinger, W. (2009). «The Unintended Revolution: U.S Anti-Drug Policy and the Socialist Movement in Bolivia». *California Western International Law Journal*, 39(2), pp. 259-262
- Richani, N. (2002). *Systems of Violence: The Political Economy of War and Peace in Colombia*. Albany, N.Y.: State University of New York Press.

- Rosen, J. D. (2012). «Plan Colombia and Beyond: Pastrana to Santos (2000 to 2012)». Open Access Dissertations. Paper 880.
- Santos, S. (2002). «Unintended Consequences of United States' Foreign Drug Policy in Bolivia». *Inter-American Law Review*, 33(1). University of Miami
- Schorr, B. (2009). «Von nützlichen Feinden und verfehlter Politik: Der Drogenkrieg der USA in Bolivien». En Thomas Jäger (ed.), *Bolivien: Staatszerfall als Kollateralschaden*. Wiesbaden: VS verlag für Sozialwissenschaften
- Seligson, M.; Smith, A. E. y Zechmeister, E. E. (2012). *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2012: Towards Equality of Opportunity*. Nashville, TN: LAPOP.
- Surowiecki, James (2006). «Morales's Mistake», *The New Yorker*, 23 de enero de 2006.
- Thoumi, F. E. (2003). *Illegal Drugs, Economy, and Society in the Andes*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- UNODC (2006). *World Drug Report 2006*. New York, N.Y.: United Nations Publications.
- UNODC (2012). *World Drug Report 2012*. New York, N.Y.: United Nations Publications.
- UNODC (2013). *Global Study on Homicide 2013: Trends, Context, Data*. New York, N.Y.: United Nations Publications.
- Vallely, P. (2008). «The Big Question: Why has Colombia invaded Ecuador, and why is Venezuela joining the fight?». *The Independent*, 5 de marzo de 2008.
- Webber, J. R. (2011). *From Rebellion to Reform in Bolivia: Class Struggle, Indigenous Liberation, and the Politics of Evo Morales*. Chicago, IL: Haymarket Books.
- Weisbrot, M.; Ray, R. y Johnston, J. (2009). *Bolivia: The Economy During the Morales Administration*. Washington, D.C.: CEPR.

Prensa

- ABI (2012). «Colombia y Bolivia acuerdan cooperación en lucha contra el narcotráfico y seguridad», *El País*, 16 de marzo de 2012.

- Agencia EFE (2009). «EE.UU. fomentó narcotráfico en Colombia para justificar bases: Evo Morales». *El Espectador*, 1 de diciembre de 2009, sección: El Mundo.
- Agencia EFE (2010). «Evo dice que Uribe es el “chapulín colombiano”». *Noticias 24*, sección América Latina, 27 de febrero de 2010. Recuperado el 17 de noviembre 2014 de: <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/145435/evo-dice-que-uribe-es-el-chapulin-colombiano/comment-page-8/>
- Alexander, M. (2010). *The New Jim Crow: Mass Incarceration in the Age of Colorblindness*. New York, N.Y.: The New Press.
- Anónimo (2013), «Evo Morales attacks Colombia’s attempt to seek NATO membership», *Buenos Aires Herald*, 4 de junio de 2013.
- Anónimo (2013a). «Evo Morales: “¿Para qué quiere entrar Colombia a la OTAN?”», *DW*, 3 de junio de 2013.
- D’Alama, L. (2012). «Brasil é o segundo consumidor mundial de cocaína e derivados, diz estudo», *O Globo*, 5 de septiembre de 2012, sección G1.
- EFE (2009). «EE.UU. fomentó narcotráfico en Colombia para justificar bases: Evo Morales». En *El Espectador*, 1 de diciembre de 2009

Temas críticos

11

Abusos de los derechos humanos: desde Uribe hasta Santos

Lisa Haugaard

Grupo de Trabajo para Asuntos Latinoamericanos (LAWG)

lisah@lawg.org

Cuando el expresidente Álvaro Uribe asumió su cargo, se comprometió a llevar a cabo una doctrina a la que denominó de «seguridad democrática», que en su discurso de posesión sonó muy alentadora, con la promesa de que «nuestro concepto de seguridad democrática demanda aplicarnos a buscar la protección eficaz de los ciudadanos con independencia de su credo político o nivel de riqueza (Uribe, 2002). Su motivación era:

El dolor de las madres, de los huérfanos y desplazados de la patria; en su nombre revisaré mi alma cada madrugada para que las acciones de autoridad que emprenda tengan la más pura intención y el más noble desarrollo. Apoyaré con afecto a las Fuerzas Armadas de la Nación y estimularemos que millones de ciudadanos concurren a asistirlos. Ello aumenta nuestra obligación con los derechos humanos, cuyo respeto es lo único que conduce a encontrar la seguridad (Uribe, 2002).

Uribe nombró a la guerra del Gobierno contra las guerrillas directamente como una guerra contra el terrorismo: «Cuando un Estado democrático es eficaz en sus garantías... la violencia en su contra es terrorismo. No aceptamos la violencia para combatir el Gobierno ni para defenderlo» (Uribe, 2002). Sin embargo, en la forma como se fueron desarrollando los dos mandatos del presidente Uribe se hizo claro que tenía más simpatía por las víctimas de la violencia de los paramilitares y de los militares que por las de la guerrilla, y que su concepto de «seguridad democrática» enfatizó en la seguridad a expensas de la democracia y los derechos humanos.

El presidente Uribe intensificó y expandió inmediatamente la guerra contra las guerrillas. Poco después de tomar posesión, emitió una serie de decretos que les daban poderes especiales a las Fuerzas Armadas y designó áreas del país como zonas especiales de consolidación. En estas zonas, las fuerzas de seguridad podían restringir la circulación, establecer toques de queda y realizar búsquedas sin tener ordenes de captura, aunque algunos de estos poderes fueron limitados posteriormente por la Corte Constitucional. Uribe invitó a los ciudadanos a involucrarse en la guerra, incluyendo a campesinos pagados como informantes y como «soldados campesinos», los cuales recibieron entrenamiento y trabajaban medio tiempo para las Fuerzas Armadas. Durante este periodo fueron realizadas grandes detenciones en algunas zonas del país (Tate, 2003).

La guerra de Uribe contra las guerrillas fue muy popular entre el grueso de los ciudadanos, influenciados por las brutales acciones de las guerrillas, en

especial por su cruel práctica del secuestro con fines de lucro, que los llevó a retener a víctimas en cautiverio por años en condiciones inhumanas, así como el uso de minas terrestres, la utilización de niños como soldados y otras graves violaciones al derecho internacional humanitario.

Sin embargo, grupos de derechos humanos y algunos periodistas reportaron abusos de poder por parte del Gobierno, así como la cercana relación entre paramilitares y miembros de la Armada. De igual forma, señalaron algunas de las acciones de la administración Uribe como autoritarias.¹ Frente a estas críticas, el entonces presidente respondió acusando tanto en forma general como específica a organizaciones, defensores de derechos humanos y periodistas, tildándolos de terroristas. Esos defensores de los derechos humanos aseguraron que las acusaciones públicas de Uribe, a menudo televisadas, desencadenaron amenazas y ataques en su contra. Estos grupos también afirmaban que algunos de los activistas fueron acusados falsamente, investigados y procesados por terrorismo y otros cargos. De hecho, la organización Human Rights First documentó 32 casos de «procesos sin fundamentos» a defensores de los derechos humanos durante la administración de Uribe (Hudson, 2009).

A pesar de las tensas relaciones entre el presidente Uribe y el principal grupo de derechos humanos del país, su administración continuó con un programa financiado por Estados Unidos, iniciado durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002). El programa preveía la protección a dirigentes sindicales, defensores de derechos humanos y periodistas, ofreciendo guardaespaldas, chalecos antibalas, detectores de metales para las oficinas y otras *duras* medidas para salvaguardar a aquellos que estaban en riesgo. Los defensores de derechos humanos lo apreciaban, pero recalcaron que la retórica del Gobierno, para fundamentar la legitimidad de su trabajo y la efectividad de las investigaciones de los ataques en su contra, era aún más importante.

1. Véase el estudio de la Universidad Georgetown en la Plataforma colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2003).

La violencia y la desmovilización paramilitar

Durante los primeros años de Uribe en el Gobierno, la complicidad entre miembros de las fuerzas de seguridad y las fuerzas paramilitares fue quizás la violación más grave y generalizada de los derechos humanos, aunque ciertamente fue la continuidad de una práctica que había comenzado años atrás y escalado durante el periodo presidencial de Andrés Pastrana. Entre 2002 y 2004, los grupos paramilitares llevaron a cabo ataques contra la población civil, incluyendo masacres y ejecuciones selectivas.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su reporte de 2004, señaló que había recibido reportes de operaciones paramilitares con un inexplicable conocimiento de las fuerzas de seguridad, contactos indebidos entre autoridades civiles y comandantes paramilitares, declaraciones hechas por las Fuerzas Militares respecto a la inminente llegada de grupos paramilitares, la pasividad de las fuerzas de seguridad a pesar de la existencia de bases paramilitares fijas cercanas a instalaciones militares e incluso la supuesta revelación de información a grupos paramilitares de parte de miembros de la Policía sobre posibles objetivos. La oficina en Colombia pudo observar y seguir recibiendo denuncias sobre el posicionamiento y consolidación de grupos paramilitares en áreas donde previamente las fuerzas de seguridad habían llevado a cabo operaciones contra la insurgencia, como por ejemplo en el área de la Comuna 13 en Medellín o municipalidades en el este de Antioquia (U.N. Human Rights, 2013).

Los esfuerzos de Uribe para desmovilizar a las fuerzas paramilitares en 2005 tuvieron un impacto positivo en los derechos humanos, ya que la eliminación de algunos de sus líderes y de las tropas del campo de batalla disminuyó el número de abusos graves atribuidos al paramilitarismo, en particular las masacres. Esta acción reforzó la idea de que son los militares, en lugar de las fuerzas paramilitares ilegales, los que tienen la responsabilidad de establecer la seguridad.

Sin embargo, un desmantelamiento más minucioso habría sido posible y deseable. Los grupos de derechos humanos criticaron duramente la desmovilización paramilitar como un acuerdo ventajoso entre dos fuerzas que nunca fueron enemigas. Reconocidos grupos de derechos humanos como la Comisión Colombiana de Juristas y Human Rights Watch señalaron que el fracaso al

interrogar e investigar rigurosamente a los paramilitares desmovilizados dejó sus estructuras intactas, en particular aquellas que financiaban y se beneficiaban de la violencia paramilitar (HRW, 2005).² Además, observaron que los peores agresores que confesaron sus delitos enfrentaron sentencias cortas, de 5 a 8 años en prisión, y que casi ninguna de las tierras o fortunas fue restituida después de su confesión.³ La Oficina de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, formada con el fin de procesar a los más importantes agresores paramilitares, ha producido solo catorce condenas en ocho años de operación (HRW, 2005). La decisión de Uribe de extraditar a catorce de los principales líderes paramilitares a los Estados Unidos en 2008, justo después que comenzaron a revelar información sobre sus aliados en las versiones libres o confesiones públicas, puso un inmediato y casi total freno a la limitada verdad revelada que este inusual proceso de paz proveía; de igual forma, terminó virtualmente con el acceso a la reparación para algunas de las víctimas colombianas (International Human Rights Law Clinic, 2010). Ahora los líderes paramilitares de rango medio están comenzando a salir de las cárceles, en las que se cree algunos de ellos continuaron dirigiendo operaciones; aún queda por verse si esto tendrá algún impacto en los niveles del crimen organizado y en los abusos de los derechos humanos en las áreas a las cuales regresen.

Un problema persistente ha sido que la administración de Uribe y, en cierto grado, también la de Santos han insistido en percibir y tratar a los desmovilizados y a las bandas paramilitares reagrupadas que siguieron activas como bandas criminales o BACRIM. Las organizaciones de derechos humanos han señalado que estos grupos continúan usando algunos de los mismos *modus operandi*, señalando como objetivos a defensores de derechos humanos, líderes comunitarios, sindicalistas y defensores del derecho propiedad de las tierras. A lo largo de grandes áreas rurales y algunas áreas urbanas, los grupos sucesores de los paramilitares como las Águilas Negras, Urabeños y los Rastrojos imponen

2. Consultar también las numerosas publicaciones de la Comisión Colombiana de Juristas: www.coljuristas.org

3. El reporte del Departamento de Estado de 2012 confirma que «hubo pocas tierras y dinero confiscado a los antiguos líderes paramilitares», a pesar de que esto estaba dictado por la Ley de Justicia y Paz que regía la desmovilización paramilitar (U.S. Department of State, 2013).

su voluntad en las comunidades, estableciendo toques de queda, controlando el tráfico de drogas y amenazando y asesinando a sus habitantes.

Los falsos positivos

Las ejecuciones sistemáticas y extrajudiciales de civiles cometidas por las Fuerzas Armadas fueron los abusos más graves a los derechos humanos cometidos durante el gobierno del presidente Uribe, y se conocen como «falsos positivos». Los grupos colombianos de derechos humanos comenzaron a reportar en 2004 y 2005 casos de civiles que estaban siendo asesinados por soldados. Los civiles eran vestidos con uniformes y presentados como guerrilleros abatidos en combate.

Este tipo de casos fueron observados en diferentes partes del país, por lo que los grupos comenzaron a documentarlos detalladamente y a compartir su información. En 2007 invitaron a un grupo de expertos internacionales en leyes y en derechos humanos a participar en una misión internacional de verificación de las ejecuciones extrajudiciales. La misión⁴ escuchó a testigos, familiares y abogados de 130 casos de ejecuciones extrajudiciales en 7 regiones del país. Encontró, además, importantes semejanzas en cómo estos abusos fueron llevados a cabo. En 2008, un grupo de madres de Soacha (un municipio de bajos ingresos en las afueras de Bogotá) se unieron para buscar a sus hijos desaparecidos. Ese mismo año, sus esfuerzos, junto con una visita del relator especial de las Naciones Unidas para las ejecuciones extrajudiciales y los reportes de la prensa colombiana, revelaron con mayor profundidad la magnitud del problema. El asunto era que no solo se trataba de soldados asesinando a jóvenes y vistiéndolos como guerrilleros; de hecho, estaban comprándolos, engañándolos con promesas de trabajo, de manera que los reclutadores criminales los llevaban a otras partes del país y los mataban en batallas simuladas. El sistema nacional de incentivos, basado en la cantidad de bajas, por las que los soldados y oficiales recibían recompensas y días libres, conducía a estos horribles abusos.

El alcance de estos crímenes es enorme y la Fiscalía General ha investigado casos de más de 3.000 civiles presuntamente asesinados por soldados, la

4. La autora del capítulo participó en esta misión de verificación junto con otros doce expertos en derechos humanos de Europa y Estados Unidos.

mayoría de ellos entre 2004 y 2008. El reporte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos establece un número mayor: afirma que la Fiscalía General ha recibido denuncias que involucran a 4.716 víctimas de homicidios presuntamente perpetrados por las fuerzas de seguridad. La coalición de grupos de derechos humanos en Colombia, conocida como la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEUU), ha documentado 3.512 ejecuciones extrajudiciales entre 2002 y 2010, cometidas en treinta y uno de los treinta y dos departamentos del país. Del 80% de estos casos en los que un presunto autor puede ser identificado, el 89,2% involucran a miembros de las Fuerzas Armadas, 8,6% a la Policía y el resto eran de la Fuerza Aérea, la Marina o el sistema penitenciario. Al menos 21 brigadas territoriales y 19 brigadas móviles fueron identificadas como autores. Más del 44% de las ejecuciones extrajudiciales ocurrieron en zonas donde la Primera y Séptima división del Ejército operaban (Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario, 2012).

Aunque el presidente Uribe negó públicamente la magnitud de los abusos, en 2007 y 2008 su administración comenzó a responder a la presión de las Naciones Unidas, las organizaciones colombianas de derechos humanos, la Misión de Verificación Internacional y la Embajada de Estados Unidos. Pese a que no se establecieron responsabilidades criminales o disciplinarias, el Gobierno destituyó a 27 oficiales de alto rango debido al creciente escándalo.

El entonces ministro de Defensa Juan Manuel Santos expidió directivas a las Fuerzas Armadas que prohibían «homicidios de personas protegidas», y, de manera más significativa, firmó un acuerdo con la Fiscalía General de la Nación que establecía que en casos de sospecha de ejecuciones extrajudiciales debía ser esta, y no la justicia militar, la que condujera la primera investigación de la escena del crimen. Cientos de casos de presuntas ejecuciones extrajudiciales pasaron de la justicia militar al sistema judicial civil. Estas reformas (y sin lugar a duda, la extensa exposición mediática hizo que replicar estos abusos específicos fuera más riesgoso) tuvieron impacto. Para el 2009, el número de ejecuciones extrajudiciales reportadas comenzó a descender dramáticamente. Sin embargo, la justicia para estos abusos enormes e institucionalizados continuó siendo lenta y parcial.

El escándalo del DAS

En febrero de 2009, *Semana*, la revista, destapó otro grave escándalo: el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la agencia de inteligencia que funcionaba directamente bajo la dirección de la Presidencia, estaba conduciendo ejercicios de vigilancia ilegal a organizaciones y activistas nacionales e internacionales de derechos humanos, periodistas, jueces y miembros de los partidos de la oposición (Semana, 2010). De esta manera, buscaban debilitarlos, llevando incluso a cabo graves crímenes contra los derechos humanos. Documentos publicados por la Fiscalía General incluían información sobre una variedad de operaciones del DAS en donde se describían sus objetivos; por ejemplo, «generar controversias relacionadas a ONG», «generar división dentro de los movimientos de la oposición», «promover acciones para beneficiar al Gobierno en las elecciones de 2006» y «neutralizar la influencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos» (Haugaard, Nichols, Poe y Sánchez-Garzoli, 2010).

Uno de los actos más impactantes era la vigilancia sostenida sobre la Corte Suprema de Justicia, vinculada tanto a sus deliberaciones respecto a un potencial tercer término para el presidente Uribe como a las investigaciones sobre la *parapolítica*, es decir, los vínculos entre políticos y las fuerzas paramilitares (Semana, 2013). Una cuarta parte del Congreso colombiano estaba, para noviembre de 2009, bajo investigación, siendo juzgado o sentenciado por colusión con las fuerzas paramilitares; de estos, la gran mayoría eran de la coalición del Gobierno (Isacson, 2010). Los espionajes rutinarios a grupos de derechos humanos incluían información sensible para la preparación de los casos que involucraban a agentes del Gobierno como acusados. Sin tener en cuenta la ironía, agentes del DAS llevaban a cabo una vigilancia obsesiva de lanzamientos de libros como *The Authoritarian Spell*, una crítica de los grupos colombianos de derechos humanos a las tendencias autoritarias de la administración de Uribe. Los líderes de las iglesias católicas y protestantes que estaban involucrados en actividades de construcción de paz eran igualmente perseguidos. Los archivos del DAS también revelaron que agentes de esta institución eran los responsables de las amenazas de muerte dirigidas a activistas de derechos humanos y de sus hijos.

La situación fue incluso más allá cuando el oficial de más alto rango de la agencia fue condenado en 2011 por entregar nombres de líderes sindicales y activistas a paramilitares. Algunos de estos, incluyendo al educador Alfredo Correa de Andreis, fueron posteriormente asesinados. En julio de 2012, el oficial del DAS José Miguel Narváz fue imputado por su supuesto rol en la planeación del asesinato del periodista y humorista Jaime Garzón (U.S. Department of State, 2013). La investigación de la Fiscalía General, de acuerdo con la cobertura de la revista *Semana*, señalaba que oficiales de alto rango del Palacio de Nariño estaban involucrados en ordenar intervenciones telefónicas ilegales, aunque ninguna de estas investigaciones ha concluido (Semana, 2010).

Ya fuera del poder, la estrella del expresidente Uribe se ha atenuado, al menos temporalmente. La cobertura de los medios colombianos sobre el expresidente se ha enfocado en sus esfuerzos por sostener peleas vía Twitter con su exministro de Defensa, en firme oposición a los avances en el proceso de paz. Sin embargo, mantiene un apoyo importante que le ha permitido retornar a cargos públicos. Por otra parte, su *record* de derechos humanos está siendo investigado por la oficina del fiscal de la Corte Penal Internacional (CPI), que ha expresado interés en examinar el patrón de las ejecuciones extrajudiciales en Colombia, pues:

existen suficientes razones para creer que (estos actos) fueron cometidos debido a una política adoptada al menos a nivel de ciertas brigadas de las fuerzas armadas, lo que constituye una política por el estado u organización para cometer estos crímenes.

La CPI continúa analizando información «para aclarar si esta política fue creada en los altos rangos del aparato estatal» (Oficina del Fiscal, 2012). A pesar de que la adherencia de Colombia al tratado de Roma de la CPI solo entró en vigor en enero de 2009, después de que la gran mayoría de ejecuciones extrajudiciales se habían llevado a cabo, las acciones u omisiones del Gobierno para abordar y castigar estos abusos pueden ser examinadas por la Corte.

Juan Manuel Santos llega a la Presidencia: más respeto por los derechos humanos, pero la impunidad persiste

Una vez subió al poder, el presidente Juan Manuel Santos buscó explícitamente mejorar las relaciones con la comunidad de los derechos humanos en Colombia y reparar la imagen que se tenía en el exterior. El presidente prometió «desarmar la palabra» o desescalar la guerra de palabras entre el Gobierno y los grupos de derechos humanos. Los altos funcionarios de su administración no solamente se abstendían de atacar a los grupos de derechos humanos, sino que a menudo hablaban de forma positiva sobre el rol de estas organizaciones en una sociedad democrática. Mientras que las denuncias del presidente Uribe sobre activistas de derechos humanos y periodistas pusieron en alto riesgo a estos individuos y grupos, el cambio en el trato de la nueva administración fue bien visto tanto por los activistas y los periodistas como por los miembros de la comunidad internacional.

Sin embargo, no fue un cambio total; por ejemplo, en 2011-2012, oficiales del Gobierno atacaron públicamente a una comunidad de desplazados y a un importante grupo de derechos humanos con la acusación de que ellos estaban enriqueciéndose mediante la creación de «víctimas falsas», pero una vez estas organizaciones se defendieron con eficacia, el Gobierno se alejó de esta línea de ataque.

La administración Santos abrió las «mesas de garantías» a nivel nacional y regional con los defensores de los derechos humanos por todo el país. Estas mesas de garantías se crearon para discutir las medidas necesarias para crear un clima en el que los defensores de los derechos humanos –en la amplia definición de la ONU, variando desde los abogados de los derechos humanos hasta los líderes afroamericanos locales y nacionales, indígenas y mujeres; dirigentes de la Comunidad de Desplazados Internos (CDI), sindicalistas y líderes comunitarios– pudieran seguir realizando sus trabajos. Las organizaciones de derechos humanos celebraron esta discusión.

La administración Santos estableció algunos cambios administrativos y legislativos que buscaban mejorar el marco para abordar los riesgos a los que se enfrentan los defensores. El fiscal general emitió una directiva para prevenir que los casos dudosos en contra de defensores de los derechos humanos fuesen

archivados, y otra dirigida a asegurar que los ataques contra estos fueran investigados de forma adecuada. El presidente Santos también disolvió la ya entrada en desgracia agencia de inteligencia (DAS), aunque, de manera preocupante, algunos antiguos agentes de esta fueron reasignados en puestos de trabajo sensibles, incluyendo en la Fiscalía y la Unidad de Protección.⁵ En las mesas de garantías nacionales se alcanzaron acuerdos sobre la reestructuración del programa de protección; sin embargo, grupos de derechos humanos afirmaron que no todas sus preocupaciones fueron abordadas y quedaron insatisfechos con los resultados.

Los defensores de los derechos humanos siguen en peligro

La insatisfacción se debió principalmente a las amenazas y los ataques a los que los defensores de los derechos humanos continuaron enfrentándose. Como fue señalado por Somos Defensores —una organización creada para recopilar información sobre ataques en contra de los defensores y realizar actividades de promoción en busca de su protección—, «mientras en Bogotá las leyes y regulaciones eran discutidas y establecidas, las regiones se desangraban debido a los asesinatos, amenazas, detenciones arbitrarias, ataques y desapariciones en contra de los defensores» (Somos Defensores, 2012). Tanto en 2011 como en 2012, los ataques y las amenazas a los defensores de los derechos humanos incrementaron, de acuerdo con la base de datos de Somos Defensores.

En 2011, los ataques en contra de los defensores de los derechos humanos se incrementaron en un 36% comparado con el 2010, con un total de 239 ataques, frente a los 174 del 2010. El 50% de los ataques fueron amenazas, 20% asesinatos, 10% detenciones arbitrarias, 7% agresiones físicas, 3% desapariciones forzadas y un 1% clasificado como otro tipo de ataques, incluyendo el uso arbitrario del sistema legal para acosar a los defensores. En 2011, hubo 49 asesinatos, frente a los 32 del 2010. Según la campaña, «la amenaza de los

5. Ver el decreto gubernamental que establece que agentes del DAS serán transferidos a la Unidad de Protección (Presidencia de la República de Colombia, 2011). Ver también la nota de prensa acerca de la creación de la Unidad de Protección a Cargo del Ministerio del Interior (El Universal, 2011).

grupos paramilitares en contra de los defensores de los derechos humanos y los líderes sociales aumento de manera significativa en 2011» (Somos Defensores, 2012a). Los grupos paramilitares fueron los presuntos autores del 50% de los casos (todos los casos de ataques, incluyendo asesinatos, amenazas, detenciones arbitrarias, etc.). Por otro lado, se cree que los agentes del Estado (policías, militares, SIJIN, fiscales, etc.) son responsables del 17% de los casos, y la guerrilla del 4%, mientras que el 29% sigue siendo desconocido.

En 2012, según los datos de Somos Defensores (2012a), un total de 357 hombres y mujeres fueron agredidos en Colombia por sus trabajos como defensores de los derechos humanos: el mayor número de agresiones registradas por su base de datos en los últimos diez años y un incremento del 49% respecto al 2011. 69 defensores de los derechos humanos fueron asesinados ese mismo año; un gran aumento si se compara con los 49 asesinados en 2011. Las 69 personas que perdieron su vida incluían a líderes de las comunidades indígenas, activistas en contra de la minería, cantantes de hip-hop antiviolencia, líderes juveniles, coordinadores comunitarios, responsables de asociaciones de víctimas, defensores de los derechos de propiedad de tierras, sindicalistas, líderes afrocolombianos, la coordinadora de una cooperativa de mujeres artesanas y un defensor de los derechos LGTB. Del total de estos asesinatos, se cree que 9 fueron cometidos por los paramilitares, 11 por las FARC (un aumento notorio en comparación con el año inmediatamente anterior), 1 por las Fuerzas Armadas y la gran mayoría sigue siendo de origen desconocido.

En cierta medida, este incremento en las cifras puede reflejar una mayor capacidad de la comunidad de los derechos humanos para recopilar información como un grupo consolidado, un sistema de recolección de datos centralizado para los abusos en contra de los defensores, al igual que una mayor voluntad de estos para reportar los abusos en su contra. Pero no hay duda que los defensores de los derechos humanos continúan estando en peligro.

Somos Defensores culpa al sistema judicial del país por la continuidad en la violencia, debido a la incapacidad del mismo para investigar, juzgar y castigar los crímenes en contra de los defensores. Incluso, algunos homicidios de defensores quedaron sistemáticamente sin castigo y casi nunca fueron investigados con éxito. Por ejemplo, el Departamento de Estado señala que la Fiscalía estaba investigando 42 casos de amenazas en contra de defensores de los derechos humanos en 2012; ninguno de estos terminó en una condena al finalizar el año.

Una misión de verificación internacional sobre defensores de los derechos humanos señaló en noviembre-diciembre de 2011 que «una amplia mayoría de los ataques en contra de los defensores de los derechos humanos, que incluía graves crímenes como asesinatos y desapariciones forzadas, permanecieron impunes». ⁶ La misión fue informada de casos en los que denunciantes incluso identificaron a las personas que los estaban amenazando por su nombre, pero las investigaciones no prosiguieron. De igual forma, esta afirmó: «solo hemos conocido sobre unos pocos casos en donde las partes responsables por los ataques han sido presentadas ante la justicia». En particular, la misión señaló que las amenazas casi nunca fueron investigadas; asaltos a las oficinas de los defensores de los derechos humanos que ocurrían habitualmente eran a menudo asumidas como delincuencia común. La misión de verificación además:

Encontró que en muchos casos los ataques en contra de los defensores de los derechos humanos eran tratados como casos aislados y clasificados como delincuencia común no relacionada con su labor en defensa de los derechos humanos o de su pertenencia a una comunidad o grupo amenazado (U.S. Department of State, 2013).

Por otra parte, el renovado sistema de protección siguió teniendo problemas burocráticos, incluyendo retrasos en proporcionar la protección necesaria a personas consideradas en peligro, recortes de presupuesto para algunos artículos, como las asignaciones para el combustible de los autos, lo que dejó a algunos de los defensores expuestos. Un buen número de ellos fueron recortados del programa, debido a que su estatus fue revaluado de alto a bajo riesgo. En particular, el programa de protección no ha lidiado exitosamente con los retos de proveer protección a los líderes de los procesos de restitución de tierras y sus comunidades. Un grupo de medidas de protección que pueden funcionar bien para un abogado urbano de derechos humanos no se traduce necesariamente en una medida efectiva de protección para una comunidad de desplazados que regresa a sus tierras en un área donde aquellos que causaron su desplazamiento en primer lugar siguen ejerciendo un control considerable (Latin America Working Group, 2011).

6. La autora participó en la misión de verificación sobre los defensores de los derechos humanos.

La Ley de Víctimas: hermosa, pero con muchos interrogantes sobre su implementación

La administración Santos defendió y coordinó en el Congreso colombiano como hito la legislación de la Ley de Víctimas y la Restitución de Tierras, que se convirtió en ley el 10 de junio de 2011. Esta trascendental legislación establece el derecho de cientos de miles de víctimas potenciales a una reparación económica al igual que a la restitución de tierras o compensaciones. Particularmente, la Ley reconoce que no solo las víctimas de las fuerzas paramilitares o de la guerrilla, sino también las de las propias fuerzas armadas del gobierno, tienen derecho a reparación. Marcado un cambio real respecto a la administración pasada, abordando el espinoso tema de la restitución de tierras, la Ley puede haber ayudado a preparar el camino para las negociaciones con la guerrilla.

Un tema polémico es que la Ley no cubre o no está interpretada para cubrir a las víctimas de los grupos sucesores de los paramilitares, como las BACRIM. Esto se ve agravado por el hecho de que a muchos de los desplazados internos se les ha negado la asistencia si reportan haber sido desplazados por las BACRIM. El representante del Comité Internacional de la Cruz Roja, Jordi Raich, criticó en abril del 2012 la falta de atención a las víctimas de estas organizaciones:

Creemos que las víctimas del conflicto armado y de otras situación de violencia similares deben recibir ayuda y reparación sin discriminación... El sufrimiento de las personas afectadas por el desplazamiento, asesinatos y desapariciones son iguales, sin importar la causa subyacente. Es por esto que no tiene ningún sentido marcar una diferencia entre las víctimas (Mead, 2013).

Sin embargo, la principal preocupación con relación a la Ley no es su contenido —que es muy elogiado—, sino la dificultad de implementación. Al menos 56 líderes de restitución de tierras han sido asesinados desde el 2002, muchos de ellos desde la aprobación de la Ley de Víctimas (U.S. Department of State, 2013). Los homicidios de Manuel Ruiz y su hijo de quince años, en marzo 23 de 2012, y del líder afrocolombiano Miller Angulo, el 1 de diciembre del mismo año, ponen en tela de juicio la voluntad y la capacidad del Gobierno para proteger a las comunidades que regresaron y las que regresan, al igual que a los líderes de restitución de tierras (Isacson, 2010). Por otra parte, la Ley de

Víctimas estaba recién siendo implementada a mediados de 2013, con solo unos cuantos fallos dictados por el tribunal especial de restitución de tierras. Una misión de campo de Lutheran World Relief y de la autora del presente artículo en la costa Atlántica, para investigar la aplicación de la Ley en junio de 2012, mostró que incluso las autoridades municipales que estaban entusiasmadas con la aplicación de esta, en ese momento, estaban poco preparadas y carecían de recursos para implementarla (Haugaard, Castillo y Romoser, 2012).

Nuestra siguiente visita, en junio de 2013, mostró que un pequeño número de individuos y comunidades estaban recibiendo títulos de tierras, pero que al Gobierno le faltaban planes realistas para proteger a estas comunidades y a las familias que regresaban a las áreas donde aún permanecían en riesgo. No obstante, si el gobierno puede incrementar su atención a la protección de los activistas de restitución de tierras y sus comunidades, hay esperanzas para que al menos una implementación parcial de la Ley tenga resultados positivos.

La incapacidad de la administración Santos para proteger a los activistas y a las comunidades también debe verse en un contexto de la debilidad histórica del Estado para ejercer poder en muchas áreas rurales. Esto no solamente es cuestión de controlar a los grupos armados ilegales, sino también de reducir o detener el poderío de las elites rurales que usan a estos grupos para expandir el acceso a tierra y recursos.

Retroceso en la impunidad

En contraste con la acogida de la reparación de víctimas del presidente Santos y el acercamiento a los defensores de los derechos humanos, estaban sus esfuerzos para limitar la jurisdicción civil a los abusos militares. En 2012, el presidente Santos lideró una reforma constitucional que, en su primera versión, habría cambiado muchos de los delitos cometidos por miembros de las fuerzas armadas en contra de los derechos humanos de cortes civiles a militares. Bajo la presión de las Naciones Unidas y de la embajada de Estados Unidos, la reforma se modificó para excluir de la lista siete crímenes: crímenes en contra de la humanidad, genocidio, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado.

Sin embargo, las organizaciones de derechos humanos permanecieron con preocupación ante casos que involucraban dos puntos de la lista, «ejecuciones extrajudiciales» y «violencia sexual», pues si habían sido cometidos con anterioridad a la Ley, podían ser enviadas a cortes militares, ya que estos términos específicos no habían sido codificados previamente como crímenes por la ley colombiana. Más aún, otras graves violaciones a los derechos humanos como las detenciones arbitrarias y trato cruel, inhumano o degradante se habrían tratado en las cortes militares. Las organizaciones de derecho humanos siguen expresando su preocupación de que muchos de los casos de falsos positivos, ejecuciones extrajudiciales de civiles presentadas como muertos en combate, podrían transferirse de cortes civiles a militares.

Esto es particularmente preocupante dado que para noviembre de 2012 la Fiscalía reportó que había obtenido condenas solo en 192 casos de ejecuciones extrajudiciales que involucraban a 589 militares y a 13 miembros de la policía desde el año 2000, entre los 1.726 casos que estaban siguiendo (U.S. Department of State, 2013). Sin embargo, pocos oficiales de alto rango han sido condenados.

La Ley establece que el sistema de justicia militar, en lugar de la Fiscalía, llevará a cabo las primeras investigaciones de las presuntas violaciones cometidas durante operaciones militares, situación que invierte los importantes avances instituidos por el entonces Ministro de Defensa Santos. En el caso de que surjan dudas sobre la jurisdicción, una comisión mixta con participación civil y militar la determinará, en lugar del órgano judicial civil. Finalmente, la Ley asegura que los militares, incluyendo aquellos que han sido condenados por delitos graves, cumplan sus condenas en centros «especiales de reclusión», en lugar de cárceles. Algunos analistas sugieren que el presidente Santos pudo haber hecho un trato con miembros de las Fuerzas Armadas para limitar la acción judicial en su contra a cambio de su apoyo al proceso de paz con la guerrilla de las FARC, que lanzó en agosto de 2012 (Ronderos, 2013).

Mientras este capítulo de la historia aún se escribe, la administración Santos se embarcó en un proceso de negociación con las FARC poniendo fin a un conflicto armado de cincuenta años. No obstante, el resultado en cuanto a los mecanismos de verdad y justicia aún está por determinarse. Ciertamente, un inconveniente es que sectores como las víctimas de la violencia y la sociedad civil que se han visto afectados por la guerra tuvieron pocos espacios oficiales

para participar en las negociaciones. Adicionalmente, y con las negociaciones en marcha, las Fuerzas Armadas libraron una intensa guerra, incluyendo bombardeos aéreos y otras crudas tácticas que afectan a la población civil, particularmente a las comunidades indígenas.

Con la firma del acuerdo y una desmovilización exitosa de las FARC, el impacto a mediano y largo plazo debería mostrar una mejora en cuanto al respeto por los derechos humanos en Colombia. Lo hará al menos parcialmente al remover otro brutal actor armado del campo de batalla, y quizás con el tiempo, reduciendo los argumentos disponibles para las fuerzas del Gobierno y los miembros de la sociedad colombiana para tolerar y excusar los abusos contra los derechos humanos cometidos por o en nombre del Gobierno.

Los Estados Unidos y los derechos humanos con Uribe y con Santos

El Gobierno estadounidense y el colombiano sostienen que el Plan Colombia, que fue lanzado en el año 2000, ha llevado a una mejora en el tema de derechos humanos y en la reducción de la violencia. Señalan que la tasa oficial de homicidios disminuyó de 70.2 (por cada 100.000 habitantes) en 2002 a una de 31.4 (por cada 100.000) en 2011 (Fox, 2013). Este indicador combina la delincuencia común con los crímenes relacionados con el conflicto. La desmovilización de algunas de las fuerzas paramilitares y el éxito militar en limitar el accionar de la guerrilla contribuyeron, pero existen otros factores que pudieron hacerlo, como las políticas específicas antidelinuencia en las grandes ciudades como Medellín y Bogotá, y el dominio del tráfico por parte de una banda criminal, lo cual redujo temporalmente la violencia. Sin duda, es positivo que la organización central de las fuerzas paramilitares se haya disuelto, así como la guerrilla de las FARC. Sin embargo, estos avances de seguridad aún están en riesgo y el respeto por los derechos humanos continúa siendo tenue. La violencia relacionada con el conflicto aún desplaza a más de 200.000 personas cada año y las violaciones del derecho internacional humanitario cometidas por los paramilitares reagrupados, guerrillas y miembros de las Fuerzas Armadas continúan afectando a las comunidades; son las comunidades indígenas y las

afrocolombianas las que experimentan un impacto desproporcionado de la guerra (Sánchez-Garzoli, 2012).

Adicionalmente, una comparación de un antes y un después no comienza a revelar la historia completa de los derechos humanos. No tiene en cuenta el horrible alcance de la violencia que se produjo durante el pico de la ayuda estadounidense (Haugaard, Isacson y Johnson, 2011). Entre el año 2000 y el 2004 la violencia paramilitar escaló, a menudo, con complicidad de las fuerzas de seguridad oficiales. Algunas de las masacres paramilitares más despiadadas –Chengue, El Salado, Macayepo y la masacre del río Naya– ocurrieron poco después que Estados Unidos entregara su primer paquete de ayuda de mil millones de dólares. Además, lo peor del escándalo de los falsos positivos ocurrió durante el apogeo de la ayuda económica y entrenamiento brindados por el Gobierno americano, entre el 2004 y 2008, después de varios años de entrenamiento en todos los niveles de las Fuerzas Armadas por parte de las fuerzas militares estadounidenses. La vigilancia ilegal y la actividad criminal cometidas por el DAS ocurrieron también después de años de entrenamiento, ayuda y equipos proporcionados por EE.UU.

Entre 2000 y 2011, más de 3.3 millones de personas fueron expulsadas de sus hogares por la violencia.⁷ Las personas más duramente afectadas por el desplazamiento y los abusos de los derechos humanos fueron particularmente las afrocolombianas e indígenas. La responsabilidad de EE.UU. por los abusos puede ser más fácil de rastrear. Las unidades militares que estaban recibiendo ayuda y entrenamiento por parte de este Gobierno cometieron numerosas ejecuciones extrajudiciales, aunque también lo hicieron unidades que no estaban recibiendo ayuda alguna. Un estudio detallado realizado por Fellowship of Reconciliation y la embajada de Estados Unidos en Colombia revela que las áreas geográficas en donde brigadas recibieron ayuda y formación substancial coinciden con las que mostraron mayores niveles de ejecuciones extrajudiciales (Fellowship of Reconciliation and U.S. Office on Colombia, 2010).

Los Estados Unidos proporcionaron equipos de espionaje al DAS y aunque su embajador, el Sr. William Brownsfield, afirmaba que este equipo no era usado

7. Cifras proporcionadas por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), número de personas desplazadas por departamento de llegada, 2000-2010 (CODHES, 2011).

para efectuar escuchas ilegales, es difícil determinarlo (Noticias Uno, 2009). Oficiales de alto rango fueron condenados por estar involucrados en actividades ilegales y una investigación de la Fiscalía General mostró que las unidades que conducían escuchas ilegales contaban con salas de interceptación que compartían con agentes del DAS. Información más detallada sobre el papel de EE.UU. en el escándalo del DAS es clasificada y por lo tanto difícil de evaluar.

La extradición de líderes paramilitares hacia los Estados Unidos produjo un impacto negativo en la información revelada sobre políticos, militares y empresas que financiaban, apoyaban y colaboraban con ellos. Ya estando en Estados Unidos, no tenían incentivos para dar nombres. Los fiscales de EE.UU. hicieron tratos con ellos basados en la cooperación en casos relacionados con el narcotráfico, ignorando su rol en masacres, asesinatos selectivos, torturas y otros gravísimos delitos contra los derechos humanos. Si este silencio fue intencional por parte del Gobierno de Estados Unidos, es otro asunto; las solicitudes de extradición estaban pendientes y al parecer fue decisión del Gobierno colombiano honrarlas repentinamente.

La política estadounidense sobre Colombia es contradictoria. La asistencia en seguridad está acompañada por los requisitos de derechos humanos de la *Foreign Operations Appropriations Law*, debido a la insistencia de miembros del Congreso americano y de organizaciones de derechos humanos, preocupados desde el inicio del Plan Colombia por los antecedentes de violación de los derechos humanos de las Fuerzas Armadas colombianas. Estos requisitos necesitan que el Departamento de Estado certifique que Colombia «está tomando medidas efectivas para investigar y juzgar las graves violaciones de los derechos humanos en cortes civiles». Aunque el Departamento de Estado nunca ha certificado que Colombia no los haya cumplido, ni siquiera durante el pico del escándalo de los falsos positivos, los requisitos lo han forzado a justificar ante el Congreso que se han llevado a cabo mejoras para poder darle vía libre a la ayuda militar.

El *Senate Foreign Operations Subcommittee of the Appropriations Committee* ha congelado temporalmente hasta un máximo de \$110 millones en asistencia militar debido a temas relacionados principalmente con las ejecuciones extrajudiciales. El Departamento de Estado también se ha visto obligado a reunirse con los grupos colombianos y estadounidenses de derechos humanos de forma regular para evaluar los progresos en el cumplimiento de los requisitos. Otra ley, la *Leahy Law*, requiere que el Gobierno de los EE.UU. suspenda la asistencia

a unidades específicas de fuerzas de seguridad extranjeras que cometan abusos graves en contra de los derechos humanos, sin que estos sean investigados y procesados. Un importante número de unidades han sido excluidas de recibir asistencia basándose en esta ley. El impacto neto de los requisitos ha significado que el Departamento de Estado y la Embajada estadounidense han alzado en ocasiones duras críticas al Gobierno colombiano con respecto a los derechos humanos. Esto ha tenido resultados concretos, y quizás el más importante es que ha ayudado a reducir las ejecuciones extrajudiciales y a llevar algunos casos a la justicia.

En 2012, el Gobierno estadounidense presentó constantes objeciones a los esfuerzos del Gobierno colombiano para expandir la jurisdicción militar, y esta presión contribuyó a que la administración Santos modificara la ley para excluir más delitos en contra de los derechos humanos de la jurisdicción militar. Ninguno de estos avances habría sido posible sin los esfuerzos persistentes de los grupos colombianos y estadounidenses de derechos humanos para utilizar estos requisitos y el particular compromiso del senador Patrick Leahy, presidente del Subcomité de Operaciones Extranjeras. La decisión de la entonces presidente de la cámara Nancy Pelosi de retrasar la consideración del tratado de libre comercio (TLC) con Colombia en 2008 –principalmente por preocupaciones sobre el homicidio de sindicalistas y la falta de respeto por las leyes internacionales del trabajo– también tuvo un impacto positivo.

Obligados a enfrentar estos problemas, los oficiales de los gobiernos colombiano y estadounidense trabajaron con los sindicatos para diseñar un plan de acción laboral que comprometía al Gobierno colombiano con pasos específicos para proteger a los sindicalistas, a investigar y procesar los ataques en su contra, establecer un Ministerio de Trabajo, aumentar los inspectores laborales, poner fin a las prácticas de empleo indirecto en sectores como el portuario, el azucarero y el palmicultor, y llevar a cabo otras importantes reformas para proteger los derechos laborales (Office of the U.S. Trade Representative, 2011). Las iniciativas para llevar a cabo las reformas disminuyeron una vez el TLC fue aprobado por el congreso americano. El Gobierno colombiano ha expandido la protección, dedicado mayores recursos a las investigaciones y puesto en pie el Ministerio del Trabajo; sin embargo, los sindicalistas siguen enfrentándose a amenazas de muerte, muchos de ellos, aunque cada vez menos, siguen siendo asesinados, y muchos empleados de los sectores portuario, azucarero y de pal-

micultor permanecen bajo contratos de trabajo indirecto (AFL-CIO, 2012). La ayuda substancial del Gobierno de los EE.UU. a instituciones judiciales, los programas de protección y el programa de ayuda a los derechos humanos de USAID también han tenido en ocasiones un impacto beneficioso.

Estos programas también merecen ser mirados en detalle; particularmente los abundantes recursos financieros por parte del Departamento de Justicia de EE.UU. a la Fiscalía General. Sin embargo, los programas de protección salvan vidas y los programas de fortalecimiento de la justicia brindan un valioso entrenamiento a los fiscales. Luego de algunas preocupaciones en 2005 de que el programa de derechos humanos de USAID estaba aplicando una prueba de fuego a socios potenciales de derechos humanos, el programa estableció un proceso de consulta regular con los grupos de derechos humanos colombianos y estadounidenses que aumentó la confianza en este, uno de los programas de derechos humanos más grandes financiados por EE.UU. en el mundo.

No obstante, los Estados Unidos cargan con tremendas responsabilidades por los abusos en contra los derechos humanos cometidos por los militares que financiaron y entrenaron, además de la agencia de inteligencia a la que apoyaban. Esta lección no parece haber dado en el blanco. En su audiencia para ser confirmado como secretario de Estado, el entonces senador John Kerry, cuyos colegas del Comité de Relaciones Internacionales del Senado habían sido plenamente informados durante varios años sobre los falsos positivos y los escándalos del DAS, ofreció una brillante evaluación sobre el mandato de Uribe al declarar: «Una de las grandes historias de Latinoamérica es Colombia... El presidente Uribe subió al poder en un momento crítico y comenzó el proceso de reestructurar la nación» (Isacson, 2013). En 2011, los Estados Unidos y Colombia firmaron un acuerdo de seguridad que establece que, con la ayuda estadounidense, Colombia brindará asistencia a otras naciones mediante programas de entrenamiento (U.S. Department of State, 2012). Aunque parte de esta asistencia –como, por ejemplo, los intercambios sobre el innovador programa de protección a los defensores de los derechos humanos– puede ser muy positiva, promover a los miembros de las Fuerzas Armadas como ejemplos destacados para entrenar a los militares centroamericanos y otras fuerzas sugiere que los *policymakers* americanos no han aprendido de las lecciones sobre derechos humanos en el pasado reciente.

Referencias

- AFL-CIO (2012). «The Colombia Action Plan related to Labor Rights: The View through Worker's Eyes», *AFL-CIO*, julio de 2012. Consultado en 2013 en: <http://www.aflcio.org/content/download/38251/594971/version/1/file/report+version+2+no+bug.pdf>
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES (2011), «*Incremento en vulneraciones a los derechos humanos: El desplazamiento masivo y la situación indígena*». Consultado en diciembre de 2012
- Fellowship of Reconciliation and U.S. Office on Colombia (2010). *Military Assistance and Human Rights: Colombia, U.S. Accountability, and Global Implications*. Nyack, N.Y.: Fellowship of Reconciliation. Consultado en 2013 en: <http://forusa.org/content/report-military-assistance-human-rights-colombia-us-accountability-global-implications>
- Fox, E. (2012). «Colombia Yearly Homicide Rate Shows 9% Drop», *Insight Crime*, 7 de diciembre de 2012. Consultado en 2013 en: <http://www.insightcrime.org/news-briefs/colombia-yearly-homicide-rate-sees-7-drop>
- Haugaard, L.; Isacson, A. y Johnson, J. (2011). «A Cautionary Tale: Plan Colombia's Lessons for U.S. Policy Toward Mexico and Beyond», *Latin America Working Group*, noviembre de 2011. Consultado en: <http://www.lawg.org/storage/documents/Mexico/lawgef%20cautionary%20tale%20f.pdf>.
- Haugaard, L.; Nichols, K.; Poe, A. y Sánchez-Garzoli, G. (2010). «Far Worse than Watergate: Widening Scandal regarding Colombia's Intelligence Agency», *Latin America Working Group*, Junio 2010. Recuperado en 2012 de: <http://www.lawg.org/storage/colombia/farworsethanwatergatefinalfinal.pdf>
- Haugaard, L.; Castillo, Z. y Romoser, A. (2012). «Still a Dream: Land Restitution on Colombia's Caribbean Coast». *Latin America Working Group*, Septiembre de 2012. Consultado en 2013 en: http://www.lawg.org/storage/documents/Still_a_Dream.pdf
- Hudson, A. (2009). «Baseless Prosecutions of Human Rights Defenders in Colombia: In the Dock and Under the Gun». *Human Rights First*, February 2009. Consultado en 2013 en: <http://www.humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/pdf/090211-HRD-colombia-eng.pdf>

- Human Rights Watch - HRW (2005). «Smoke and Mirrors: Colombia's Demobilization of Paramilitary Groups», 1 de agosto de 2005. Recuperado en 2013 de: <http://www.hrw.org/reports/2005/07/31/smoke-and-mirrors>
- International Human Rights Law Clinic (2010). «Truth Behind Bars: Colombian Paramilitary Leaders in U.S. Custody». *Berkeley Law*. International Human Rights Law Clinic, University of California, Berkeley Law School Febrero de 2010. Consultado en 2013 de: <http://www.law.berkeley.edu/files/IHRLC/Truthbehindbars.pdf>.
- Isacson, A. (2010). *Colombia: Don't Call It a Model*. Washington, D.C.: Washington Office on Latin America.
- Isacson, A. (2013). «Latin America Mentions in John Kerry's Confirmation Hearing», *Just the Facts*, 25 de enero de 2013. Consultado en 2013 en: <http://justf.org/blog/2013/01/25/latin-america-mentions-john-kerrys-confirmation-hearing>
- Mead, H. (2013). «Victims of Armed Groups Not Receiving Equal Treatment: Red Cross», *Colombia Reports*, 24 de abril de 2013. Consultado en: <http://colombiareports.com/victims-of-armed-groups-not-receiving-equal-treatment-red-cross/>
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario (2012). «Ejecuciones extrajudiciales en Colombia 2002-2010: Crímenes de lesa humanidad bajo el mandato de la política de defensa y seguridad democrática». *Coordinación Colombia Europa Estados Unidos*, Septiembre de 2012. Consultado en 2013 en: [http://coeuropa.org.co/files/Ejecuciones %20extrajudiciales %202002-2010 %20CCEEUU\(1\).pdf](http://coeuropa.org.co/files/Ejecuciones%20extrajudiciales%202002-2010%20CCEEUU(1).pdf)
- Office of the U.S. Trade Representative (2011). «Colombia Action Plan Related to Labor Rights», 7 de abril de 2011: http://www.ustr.gov/webfm_send/2787.
- Oficina del Fiscal (2012). «Situación en Colombia: Reporte Intermedio». La Haya: International Criminal Court. Consultado en 2013 de: <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/3D3055BD-16E2-4C83-BA85-35BCFD2A7922/285202/OTP2012035032COLResumenEjecutivodelReporteIntermed.PDF>
- Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (2003). *El Embrujo Autoritario: primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Georgetown University. Consultado en: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/evaluaciones/primeranoUribe.pdf>

- Presidencia de la República de Colombia (2011). «Decreto Número 4067 de 2011», *Presidencia de la Republica*, 31 de octubre de 2011. Recuperado en 2013 de: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2011/Documents/Octubre/31/dec406731102011.pdf>
- Sánchez-Garzoli, G. (2012). «Stopping Irreparable Harm: Acting on Colombia's Afro-Colombian and Indigenous Communities Protection Crisis», *Norwegian Peacebuilding Resource Center*, 19 de junio de 2012. Consultado en 2013 en: <http://www.peacebuilding.no/Themes/Protection-of-civilians/Publications/Stopping-irreparable-harm-acting-on-Colombia-s-Afro-Colombian-and-indigenous-communities-protection-crisis>
- Tate, W. (2003). «The Wrong Road: Colombia's National Security Policy». *Latin America Working Group*, Julio de 2003, <http://www.lawg.org/storage/documents/the%20wrong%20road.pdf>.
- U.S. Department of State (2012). *Joint Press Release on the United States - Colombia Action Plan on Regional Security Cooperation*, Washington, D.C.: U.S. Department of State, 15 de abril de 2012. Consultado en 2013 de: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/04/187928.htm>
- U.S. Department of State (2013). *Country Reports on Human Rights Practices for 2012, Colombia*. Washington, D.C.: U.S. Department of State, Abril de 2013. Consultado en 2013 de: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2012&dclid=204438.>,
- U.N. Human Rights (2013). *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia*. New York, N.Y.: United Nations Human Rights. Consultado en 2013 en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-17-Add3_English.pdf
- Uribe, A. (2002). «Retomemos el lazo unificador de la ley, la autoridad democrática, la libertad y la justicia social, Posesión como Presidente de la República». *Presidencia de la Republica*, 7 de agosto de 2002. Consultado en 2013 en: http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/discursos/discursos2002/agosto/discurso.htm

Prensa

- Latin America Working Group (2011). «Letter to Secretary of State Hillary Clinton». En *Latin America Working Group*, noviembre de 2011. Consultado en 2013 en: [http://www.lawg.org/storage/documents/Annual %20Reports/Clinton_Land_Rights_Letter_Nov_2011_english.pdf](http://www.lawg.org/storage/documents/Annual%20Reports/Clinton_Land_Rights_Letter_Nov_2011_english.pdf)
- El Universal (2011). «Se Crea Unidad de Protección a Cargo del Ministerio del Interior». *El Universal*, 2 de noviembre de 2011.
- Noticias Uno (2009). «No hubo equipo americano involucrado: Brownfield», *Noticias Uno*, 15 de marzo de 2009. Consultado en 2013 en: <http://noticiasunolaredindependiente.com/2009/03/15/noticias/embajador-eeuu/>
- Ronderos, M. T. (2013) «Diálogo de Paz en Bogotá», *El Espectador*, 11 de abril de 2013.
- Semana (2010). «Pierna Arriba», *Semana*, 17 de abril de 2010.
- Semana (2013). «La declaración que revivió las chuzadas del DAS». *Semana*, 10 de abril de 2013.
- Somos Defensores (2012). «2011: Cada 8 días fue asesinado un defensor de derechos humanos en Colombia», *Somos Defensores*, 4 de marzo de 2012. Consultado en 2013 de: http://www.somosdefensores.org/index.php?option=com_content&view=article&id=105:2011-cada-8-dias-fue-asesinado-un-defensor-de-derechos-humanos-en-colombia-&catid=20:informe-siaddhh-2011&Itemid=11
- Somos Defensores (2012a). «El Efecto Placebo: Informe Anual 2012: Sistema de Información de Agresiones sobre Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia (SIADDHH)». Consultado en 2013 en: <http://issuu.com/gulcuec/docs/informe-siaddhh-somos-defensores-2012-espanol/1>

12

El rol de los Estados Unidos y los militares en Colombia

Adam Isacson

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) |
aisacson@wola.org

La asistencia brindada por los Estados Unidos ha dejado una marca indeleble en las Fuerzas Armadas colombianas y en su relación con la sociedad y la democracia del país. Los grandes paquetes de ayuda recibidos durante el siglo 21, junto con el giro en la política militar del país, han llevado las capacidades del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea a niveles difíciles de imaginar a principios de los noventa. Ahora Colombia tiene el ejército más grande de América Latina y sus Fuerzas Armadas son las segundas en tamaño, y quizás sean las que lideran la región en temas de inteligencia, movilidad y disponibilidad para operaciones especiales.

Junto con estas mayores capacidades se han producido también notables aumentos en la influencia política de los uniformados y en su influencia sobre la percepción que tienen los funcionarios estadounidenses de los retos que enfrenta el país. La asistencia de EE.UU. (atada a algunas condiciones) también contribuyó a un incremento en la rendición de cuentas de los militares frente a las violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, estas ganancias están en retroceso.

En caso de que Colombia entrara en un proceso de posconflicto durante la segunda mitad de la presente década, su ejército podría enfrentarse con una dolorosa experiencia. Por otra parte, el reciente poderío y prestigio ganado por las Fuerzas Armadas podría ayudarlos a evitar duros ajustes en sus procesos de rendición de cuentas, en sus capacidades y en su rol ante la sociedad. El peligro es que las relaciones civiles y militares en un escenario de posconflicto terminen desbalanceándose a favor de las Fuerzas Armadas, a un punto sin precedentes en la historia del país. Aunque el Gobierno de los Estados Unidos tendría que compartir parte de la culpa de este resultado, también puede hacer mucho para ayudar a evitarlo.

Las relaciones civiles y militares en Colombia durante el siglo 20

A diferencia de sus vecinos latinoamericanos, la Colombia moderna solo ha visto un gobierno militar, que comenzó y terminó sin derramar una gota de sangre, gracias a la negociación con las elites políticas durante el tiempo de conflicto entre 1953 y 1958. El país ha tenido elecciones cada cuatro años

desde entonces. En general, estas élites —organizadas durante la mayor parte del siglo 20 en dos partidos unificados— mantuvieron muy cerca de las Fuerzas Armadas. A pesar de que una carrera militar ofrecía a los colombianos de escasos recursos movilidad social, no servía para entrar en el viejo círculo de las familias hacendadas que formaban parte de la aristocracia de las ciudades principales; los oficiales militares seguían perteneciendo a una clase social separada. Un diplomático le comentó al antropólogo Winifred Tate que «en Colombia, no eran socialmente relevantes» y «a las personas les da vergüenza que sus hijas se casen con un oficial militar» (Tate, 2007: 259).

La clase política colombiana mantuvo bajos los presupuestos para las Fuerzas Armadas —2% del PIB hasta comienzos de los noventa— y las excluyó del Gobierno y la producción legislativa cuando no estaban involucrados temas de seguridad.¹ Este arreglo se formalizó durante la restauración del gobierno civil en 1958. Justo antes de su posesión, Alberto Lleras Camargo (el presidente entrante) fijó los parámetros de lo que los analistas han denominado «pacto»: los civiles se abstendrían de interferir en cuestiones de defensa y seguridad, mientras los militares se mantuviesen alejados de la política.²

Durante la segunda mitad del siglo 20 la sociedad civil y los uniformados permanecieron en esferas separadas. Los líderes políticos ofrecieron poca ayuda a las campañas militares contra la sucesión de insurgencias de guerrillas de izquierda, y los militares tenían poco que decir en cuanto al manejo social o económico del país.

Como resultado, por décadas, Colombia careció de una estrategia de seguridad coherente y unificada. La separación entre civiles y soldados demostró ser una mala manera de poner fin al conflicto interno, ya que las Fuerzas Armadas por sí solas (con poca visión o guía) probaron ser incapaces de derrotar a incluso las más pequeñas insurgencias. Entretanto, muchos líderes civiles —especialmente jefes regionales, terratenientes y los narcotraficantes que comenzaron a emerger a principios de los ochenta— enfrentaron oposición política, no con las instituciones militares, sino con medios más crueles y siniestros: la proliferación

1. Gobierno de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, citado por Tomás E. Concha Sanz (2004: 192).

2. Algunos ejemplos: Alfredo Rangel Suárez (2003: 210-211); Fabio Zambrano Pantoja (1993: 12); Francisco Gutiérrez (2004: 82); Col. (r) Carlos Alfonso Velásquez (1999: 39).

de los paramilitares o *grupos de autodefensa*. Muchos funcionarios del Ejército siguieron de manera voluntaria esta estrategia, participando en la creación y el entrenamiento de los paramilitares, en complicidad y encubrimiento de muchos de sus ataques a la población civil.

A pesar de que el pacto fue de poca ayuda para la situación de seguridad del país, que empeoró adicionalmente durante las décadas del ochenta y noventa, contribuyó a que las relaciones civiles y militares fueran mucho más tranquilas que aquellas de sus vecinos de Sur y Centroamérica. Sin embargo, la armonía entre civiles y Ejército nunca fue perfecta: *la política y la seguridad* en ocasiones se sobreponían. El pacto se sacudió en aquellas oportunidades donde los líderes electos buscaron negociar la paz con los *archienemigos* del Ejército, cuando los oficiales percibían que el control civil de los presupuestos o la defensa de los derechos humanos eran muy vehementes o cuando los civiles buscaron llevar ante la justicia a los militares que habían cometido delitos en contra de los derechos humanos.

En estos episodios, los militares salían ganando la mayoría de las veces. Por ejemplo, a finales de los noventa y principios de los dos mil, el alto mando del Ejército entorpeció los diálogos de paz con las FARC propuestos por el gobierno de Ernesto Samper, así como los posteriores diálogos de paz del gobierno de Andrés Pastrana con el ELN; en ambos casos, en zonas donde primero debía retirarse el Ejército. De igual forma, la primera Ministra de Defensa del gobierno de Álvaro Uribe no fue capaz de mejorar la resistencia a su intento de aumentar la supervisión de los fondos discrecionales del ejército (Quevedo H., 2003).

Mientras los temores por posibles golpes de estado han sido extremadamente escasos, los oficiales expresaban a menudo su desacuerdo por medio del *ruido de sables* –declaraciones agresivas dadas en ocasiones por personal tanto retirado como activo– y de alianzas con políticos de extrema derecha (Richani, 2002: 38). Aunque esta táctica a menudo funcionaba, en general los civiles terminaban ganando en el largo plazo. Los dirigentes civiles han destituido o realizado cambios en la cúpula militar con frecuencia. Por otro lado, en los veintitrés años en los que Colombia ha nombrado Ministros de Defensa (civiles), ha tenido dieciséis y la tendencia es que no permanecen mucho tiempo en su cargo (MinDefensa, s.f.).

La relación de Estados Unidos con el ejército colombiano antes del Plan Colombia

A lo largo de este periodo, en mayor o menor grado, los Estados Unidos buscaron estrechar relaciones con las Fuerzas Armadas colombianas, que a cambio resultaron ser una de las más pro Fuerzas Armadas americanas de la región. Colombia ha sido el país que ha enviado más estudiantes a la U.S. Army's School of the Americas y a su sucesora, la Western Hemisphere Institute for Security Cooperation. Adicionalmente, fue el único país latinoamericano en enviar tropas a la guerra con Corea. Durante la Guerra Fría, especialmente después de la Revolución Cubana de 1959, los *Security Planners* –temiendo que la inequidad estructural del país y sus vastas áreas sin presencia del Estado hicieran que fuera una tierra fértil para revueltas comunistas– colmaron al Ejército colombiano con entrenamiento y equipos.

Sin embargo, para los años ochenta el foco anticomunista de Washington estaba en Centroamérica. Las guerrillas de izquierda estaban lejos de tomar el poder en Colombia, pero el país se enfrentaba a problemas más inmediatos como el crimen organizado, en forma de poderosos y violentos cárteles de la droga que lo hacían vulnerable. Casi toda la asistencia en seguridad brindada a Colombia en las décadas de los ochenta y noventa estaba destinada a la guerra en contra de las drogas.

No obstante, esto no era algo que las Fuerzas Armadas vieran como una prioridad. Ellas se enfocaron en las guerrillas y dejaron como encargada principal de combatir a los cárteles a la Policía Nacional, que, a pesar de estar dentro del Ministerio de Defensa, está fuera de la cadena de mando militar. Durante este tiempo hubo algunas excepciones, como el apoyo militar al esfuerzo liderado por la Policía para localizar y dar de baja a Pablo Escobar, el líder del cártel de Medellín; pero, antes del 2000, el alto mando evitó la guerra contra las drogas por considerarla una misión policial, una distracción de la guerra contra la insurgencia y un alto riesgo de corrupción.

Así pues, fue la Policía Nacional la que recibió el grueso de la asistencia en seguridad estadounidense durante las décadas de los ochenta y noventa, incluyendo la mayor parte de los cientos de millones de dólares del paquete de ayuda antidrogas que fluyeron durante la Iniciativa Andina (1990-1992) de

la administración de George H.W. Bush; los militares rechazaron parte de la ayuda que estaba restringida a la misión para combatir las drogas.³ Finalizando la década de los noventa, y especialmente luego de una importante purga de agentes de policía sospechosos de corrupción, la Policía Nacional de Colombia había desarrollado una serie de nuevas destrezas que iban desde las actividades de inteligencia e investigaciones criminales hasta operaciones comando, y contaban con un fuerte equipo de patrocinadores, principalmente republicanos, en el Congreso de los EE.UU.

También para finales de los noventa, las Fuerzas Armadas de Colombia tenían menos patrocinadores en Washington. La asistencia se había reducido a niveles mínimos para una fuerza que, al margen de la guerra en contra de las drogas, se percibía como dividida por la corrupción, enfrentaba serias acusaciones por violaciones a los derechos humanos y, además de todo, sufría humillantes derrotas a manos de las FARC, que habían crecido gracias a las ganancias provenientes del narcotráfico. Los funcionarios de defensa de Estados Unidos veían a las Fuerzas Armadas colombianas como una guarnición obligada a reclutar imberbes, pobremente entrenados y equipados.

En un comunicado de 1997 a Washington, el entonces embajador estadounidense Myles Frechette reportó que había alertado al nuevo Ministro de Defensa del gobierno Samper:

Los EE.UU. se sienten nerviosos al tener que trabajar con militares en temas antinarcóticos, principalmente, debido a la dominante corrupción dentro de la institución. Esto no solamente incluye la corrupción en los contratos de adquisición, sino también a los militares como tal siendo corrompidos por los narcotraficantes (U.S. Embassy, 1997).

Para ese mismo entonces, Robin Kirk registró una representación más colorida de la evaluación del Gobierno americano al declarar:

Un funcionario de la embajada de los EE.UU. había apodado al General [Manuel] Bonnet (el jefe de las fuerzas armadas durante 1997-1998) y sus asesores como «el más torpes del Oeste» (*Apple Dumpling Gang*) haciendo referencia a la película de Disney protagonizada por Don Knotts, a quien Bonnet se parecía. El apelativo transmitía la mala opinión que tenían los americanos sobre las habilidades de combate que tenían los militares colombianos, las que el funcionario me describió como «patéticas» (Kirk, 2003: 188).

3. Para más información, ver Connie Veillette (2006).

Las relaciones de EE.UU. con el Ejército colombiano durante y después del Plan Colombia

La situación comenzó a cambiar dramáticamente para finales de los noventa. Después de la desaparición de los cárteles de Medellín y Cali, las FARC y las AUC (paramilitares) multiplicaron su tamaño gracias a su mayor participación en el narcotráfico. Los paramilitares realizaban masacres casi a diario y las FARC invadían bases militares, derrotando unidades élite y secuestrando a miles de personas por año para cobrar por sus rescates. Colombia no solo se convirtió en un centro para la producción y tránsito de cocaína, sino en su principal productor.

La administración Clinton y los sectores conservadores en el Congreso de EE.UU. se alarmaron. Barry McCaffrey, el zar antidrogas de la Casa Blanca, un general retirado que estuvo a cargo del Comando Sur (*U.S. Southern Command*), junto con otros funcionarios del Pentágono y algunos del Departamento de Estado promovieron un ambicioso cambio en la política del país: retomar la ayuda a gran escala para las Fuerzas Armadas colombianas. Su argumento era que ayudar solamente a la Policía Nacional no era suficiente.

Estos funcionarios aseguraron a los escépticos que este giro hacia las Fuerzas Armadas sería solo un esfuerzo enfocado en la guerra en contra de las drogas, que –en un clima de temor sobre los problemas en el exterior previo al 11 de Septiembre– no tenían ninguna intención de involucrar al país en un nuevo gran compromiso de lucha contrainsurgencia (al estilo de Centroamérica). Brian Sheridan, el secretario adjunto de Defensa para Operaciones Especiales y Conflictos de Baja Intensidad, le dijo a un comité del Congreso:

Sé que a muchos les preocupa que este paquete de ayuda represente un paso más allá de la línea, una intromisión en el ámbito de la contrainsurgencia en nombre de la lucha antinarcóticos, y no lo es [...]. El Departamento de Estado no ha cruzado la línea y no lo hará (McCaffrey, 2000).

De igual forma, les aseguraron al Congreso y a las ONG que, tal como está establecido por la ley, la ayuda no llegará a unidades del Ejército consideradas responsables de violaciones a los derechos humanos y de fomentar a los paramilitares.

El giro de Washington en la asistencia al Ejército colombiano comenzó a finales de 1998, cuando el Departamento de Defensa aceptó ayudarlos a formar un nuevo batallón antinarcoóticos, cuyos miembros estaban sujetos a veto por parte de EE.UU. en caso de haber estado implicados en casos de corrupción o de violaciones a los derechos humanos. Con esta iniciativa, el Ejército superó su incomodidad con la misión antinarcoóticos, y los Estados Unidos –ayudando a crear desde cero una nueva unidad– superaron la prohibición legal que se tenía para ayudar a unidades que estaban relacionadas con abusos.

En el año 2000, la administración Clinton propuso un nuevo generoso paquete de ayuda que posteriormente fue aprobado por el Congreso. De este, tres cuartas partes fueron asignadas a las fuerzas de seguridad colombianas y la mayoría se dirigió a las Fuerzas Armadas. La primera contribución al Plan Colombia,⁴ que asignó partidas antinarcoóticos del presupuesto para la defensa y ayuda al exterior, contribuyó a expandir el Batallón Antinarcoóticos del Ejército a una brigada, establecer una nueva brigada fluvial antinarcoóticos de infantería de marina y equipar esta y otras unidades con helicópteros, lanchas de patrullaje y otros elementos. Una de las misiones principales de la brigada antinarcoóticos era mejorar las condiciones de seguridad en áreas en donde aviones de la Policía, con el apoyo de EE.UU., fumigaban con herbicidas los sembrados de coca. El acto de «crear condiciones de seguridad» significó que por primera vez en muchos años las unidades del Ejército colombiano podían usar ayuda directa de Estados Unidos para hacer frente a las guerrillas.

Una vez se dio esta oferta inicial de asistencia al Ejército colombiano, las compuertas de la ayuda estadounidense se abrieron. La administración Bush llegó a la Casa Blanca en 2001, y los funcionarios de defensa comenzaron a explorar inmediatamente la posibilidad de ir más allá de la misión contra las drogas para incluir ayuda en la guerra del Ejército en contra de las guerrillas. Debido a que tanto la guerrilla como los paramilitares estaban en la lista de organizaciones terroristas internacionales del Departamento de Estado, los ataques del 11 de septiembre de 2001 deshicieron cualquier intención de apoyar contrainsurgencias. Un cambio en la Ley de Ayuda de los EE.UU. a mediados de 2002 permitió que la asistencia financiada con partidas antinarcoóticos del presupuesto fuese utilizada para combatir a los grupos armados ilegales en Colombia.

4. Para más sobre el Plan Colombia, ver Connie Veillette (2005).

Al mismo tiempo, después de un esfuerzo fallido para negociar la paz con las FARC, los colombianos eligieron como presidente a Álvaro Uribe, quien prometió intensificar la ofensiva contra la guerrilla. Mientras que su antecesor Andrés Pastrana había incrementado de forma dramática el gasto militar, Uribe trabajó para deshacer el pacto que había reinado en las relaciones civiles-militares durante la segunda mitad del siglo 20.

El presidente, de línea dura, se involucró íntimamente en los asuntos militares; sus *Defense Planners* desarrollaron un conjunto de iniciativas, llamadas estrategia de «Seguridad Democrática». Esta requería que las Fuerzas Armadas permanecieran un mayor tiempo fuera de sus cuarteles, desarrollando relaciones con la población y respondiendo con mayor velocidad a los brotes de violencia.

Junto con la nueva estrategia vino también una serie de drásticos incrementos en el presupuesto para las Fuerzas Armadas, financiados por un nuevo impuesto a la propiedad que gravaba a los más ricos (impuesto a la riqueza). Uribe defendió de manera agresiva a los militares de las críticas, especialmente de los grupos defensores de los derechos humanos, a los que caracterizaba como «voceros del terrorismo» (Presidencia de Colombia, 2003).

Mientras Uribe condenó a los críticos externos de las Fuerzas Armadas, también microgestionó la estrategia de seguridad del cuerpo de oficiales, llamando de manera rutinaria a los comandantes de las brigadas y batallones a sus teléfonos celulares en horarios inapropiados, para exigirles resultados. Durante sus ocho años de gobierno, Uribe despidió a más generales y coroneles que cualquiera de sus antecesores. La promesa del presidente Lleras de mantenerse al margen de los asuntos militares fue, entonces, abandonada; sin embargo, los militares no se quejaron, pues estaban complacidos de tener un presidente que los defendía y financiaba, mientras los mantenía a la ofensiva.

Uribe pidió de forma persistente apoyo militar a la administración Bush y obtuvo mucho de lo que pidió; mucho más allá de los parámetros de la guerra antinarcóticos. Para 2004, los asesores y contratistas militares de EE.UU. estaban apoyando un programa para proteger un oleoducto de los atentados de la guerrilla. El grupo suministraba asesoría, inteligencia y soporte logístico—incluso la entrega de comida y combustibles al frente de batalla— para una gran ofensiva de 18.000 soldados en contra de las FARC, en su vieja disputa en los bastiones de la selva del sur de Colombia.

Después de la captura de tres ciudadanos estadounidenses contratistas del Departamento de Defensa, cuyo avión se accidentó en territorio de las FARC en febrero de 2003, las agencias de inteligencia y unidades élites de operaciones especiales de EE.UU. intensificaron su colaboración súper secreta con las Fuerzas Armadas colombianas: primero, durante los años de esfuerzos de búsqueda y rescate, y posteriormente, para una gran cantidad de misiones, que incluyeron incursiones en las que murieron líderes guerrilleros. Una investigación hacia finales de 2013 del *Washington Post* reveló la existencia de un programa de la CIA y del Joint Special Operations Command que proveía a las fuerzas colombianas información de inteligencia sobre la ubicación de líderes guerrilleros y municiones de precisión guiadas con las cuales eliminarlos (Priest, 2013).

La ayuda militar también incluía iniciativas para mejorar la doctrina, los procedimientos, la planeación y las capacidades que en los noventa los funcionarios estadounidenses habían ridiculizado y calificado como débiles. Los asesores alentaron a los servicios para trabajar mucho más de cerca en operaciones conjuntas. El entrenamiento, las imágenes satelitales y los equipos mejoraron las capacidades de inteligencia. El entrenamiento y apoyo de los contratistas garantizaban el mantenimiento de las aeronaves que le permitían al Ejército colombiano gozar tanto de movilidad como de superioridad aérea. Para el 2006, el mantenimiento también tenía un alto precio, con contratos de servicios de aviación superiores a los US\$200 millones, alrededor de un tercio de la ayuda al Ejército y la Policía.⁵

La ayuda militar de EE.UU. tenía condiciones respecto a los derechos humanos. Aunque su intensidad varió a lo largo de los años, normalmente retenían una porción de la asistencia militar hasta que el Departamento de Defensa pudiera verificar por escrito que miembros de las Fuerzas Armadas que habían sido acusados de cometer violaciones en contra de los derechos humanos estaban siendo investigados y juzgados por una corte civil. Aunque este nivel de rendición de cuentas para las violaciones continúa siendo difícil de alcanzar, las condiciones dieron una ventaja importante a los defensores y fiscales de los derechos humanos. Como resultado, para finales de la década del 2000, el sistema judicial colombiano efectuó decenas de condenas históricas que involucraron a un puñado de generales y coroneles.

5. Numerosas fuentes del Gobierno de EE.UU. citadas en Just the Facts (s.f.).

Sin embargo, fue precisamente durante el periodo de mayor asistencia por parte de los EE.UU. que las Fuerzas Armadas colombianas (principalmente su Ejército) perpetraron el escándalo de los «falsos positivos». Por todo el país, soldados y oficiales –bajo una dura insistencia para obtener *resultados* en el conflicto, que a menudo eran medidos con el número de cadáveres– comenzaron a matar civiles no combatientes, contándolos y haciéndolos pasar como miembros de la guerrilla o de los grupos paramilitares dados de baja en combate. Para el año 2012, la Fiscalía General de la Nación estaba en proceso de investigar, procesar o había generado condenas en alrededor de 1.700 casos de falsos positivos, que involucraban unas 4.716 víctimas. La mayoría de estos casos se cometieron entre 2004 y 2008.⁶

Los reportes de los grupos defensores de los derechos humanos, incluyendo un documento del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, ya habían estado denunciando este fenómeno durante al menos tres años, con muy poca respuesta, cuando el escándalo reventó en 2008. Los colombianos entraron en shock por las revelaciones que señalaban que el Ejército había dado de baja a un grupo de paramilitares cerca de la frontera con Venezuela, cuando eran en realidad varios jóvenes que habían atraído de un suburbio pobre de Bogotá con la promesa de conseguirles empleo.

Tras estas revelaciones, la fricción entre civiles y militares empeoró. Los oficiales estaban furiosos con el Ministro de Defensa Juan Manuel Santos, pues en total despidió a 27 funcionarios del Ejército, incluyendo a tres generales (Forero, 2008). El cubrimiento mediático del escándalo fue extenso, lo que incrementó la presión sobre el Ejército para que permitiera que su personal se enfrentara con la justicia ordinaria por los asesinatos de civiles fuera de combate. Parte de esta presión vino de la rama legislativa de los Estados Unidos, donde *Congressional Appropriators* como el Senador Latrick Leahy (D-Vermont), quien en el 2007 se desempeñaba como presidente del subcomité encargado de ayuda para el exterior, pidieron rendición de cuentas. Como los falsos positivos buscaron encubrir los asesinatos haciéndolos pasar por bajas en combate, empeoraron las fricciones entre civiles y militares haciendo que todos los combates fueran

6. Léase la intervención del representante en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (United Nations High Commissioner for Human Rights, 2012).

o lucieran sospechosos. Los oficiales se molestaban con los esfuerzos de los fiscales, que incluían visitas a las zonas de confrontaciones recientes con grupos armados, con el fin de verificar si efectivamente había ocurrido un combate.

Por su parte, los funcionarios estadounidenses dijeron que no estaban enterados de que sus contrapartes del Ejército colombiano estuvieran llevando una ola de ejecuciones extrajudiciales. Mientras que los cables de *Wikileaks* señalaban que los diplomáticos eran conscientes de la situación antes de 2008, sus mensajes fueron silenciados, y el Departamento de Defensa produjo oportunamente sus certificaciones. El deseo de mantener la ayuda fluyendo sin interrupciones, junto con las repetidas garantías por parte de los oficiales del Ejército y funcionarios del Gobierno de Uribe de que las acusaciones eran falsas, hizo que la respuesta de EE.UU. desacelerara.

El paquete de ayuda del Plan Colombia en el 2000 les entregó al Ejército y a la Policía unos US\$642 millones en asistencia. Para 2010, el acumulado de ayuda para estas dos instituciones sumaba un total de US\$5.7 millardos, mucho más que cualquier otro país por fuera del Medio Oriente durante esos años.⁷ El énfasis del programa evolucionó durante la década. El Plan Colombia inicial se concentró en proveer decenas de helicópteros y otros equipos, junto con infantería liviana y entrenamiento similar, para apoyar a las nuevas unidades militares y expandir sus operaciones antinarcóticos. Esto cambió a asesoría, inteligencia y soporte en mantenimiento para las ofensivas antiguerrilleras.

En 2006, sin embargo, el congreso de EE.UU. cambió de manos. Los votantes, en parte por la frustración de la guerra en Iraq, le dieron al Partido Demócrata una clara mayoría en ambas cámaras por primera vez desde 1994. De acuerdo con las reglas legislativas del país, el partido con mayoría tiene un control abrumador de la agenda del Congreso, incluyendo el derecho a trazar la legislación sobre el presupuesto. En 2007, el nuevo Congreso comenzó a trabajar en el proyecto de presupuesto para la ayuda extranjera; hizo cambios significativos en la ayuda para Colombia, recortando la ayuda al Ejército en cerca de un cuarto y moviendo la mayoría de los ahorros al desarrollo y a la ayuda judicial. De igual forma, aunque los programas antinarcóticos, como la fumigación con herbicidas, continuaron, la contribución de los EE.UU. disminuyó.

7. De acuerdo con numerosas fuentes del Gobierno de EE.UU. citadas en Just the Facts (s.f. a)

El foco principal de la asistencia posterior a 2007 fue el apoyo a un programa que el entonces Ministro de Defensa Juan Manuel Santos llamó Consolidación. Este era una aproximación más sofisticada a las áreas que estaban controladas por la guerrilla y guardaba cierta semejanza con lo que el General David Petraeus y otros líderes militares intentarían con los *surges* en Iraq y Afganistán, donde previeron al Ejército como la primera fase de un esfuerzo de mayor envergadura para poder establecer un gobierno civil en áreas que habían estado por mucho tiempo abandonadas.

El programa de Consolidación –aún hoy activo, aunque con menor intensidad– disfrutó de cierto éxito, particularmente en la histórica zona de La Macarena, ubicada en la región centro-meridional de Colombia. Sin embargo, también tuvo consecuencias imprevistas y problemáticas para las relaciones entre civiles y militares. En la práctica, la primera fase de las operaciones, es decir, la introducción de personal militar en el área, a menudo terminaba siendo la última. Las organizaciones civiles no se presentaban, y eran, entonces, los mismos soldados los que tenían que llenar ese vacío, llevando a cabo una serie de roles que son tradicionalmente desempeñados por civiles, desde la construcción de carreteras hasta tener que liderar reuniones de planeación de desarrollo comunitario.

Para finales de la primera década del siglo 19, el Ejército colombiano era una fuerza transformada de sus días como «Los más torpes del oeste». Giraron la marea en contra de las guerrillas de las FARC y el ELN; ambas han sido reducidas en número de combatientes y obligadas a entrar en áreas marginales. Particularmente, la primera de ellas ha tenido que ver a varios de sus líderes principales abatidos, sus comunicaciones secretas expuestas y su secretariado humillado por una estratagema en la que en 2008 fueron rescatados 15 rehenes (incluyendo a los tres contratistas estadounidenses) sin derramar una gota de sangre.

Las Fuerzas Armadas gozaron de una meteórica aprobación en las encuestas, que los presentó como la primera o quizás la segunda institución más popular del país. Aunque el sistema judicial continuó con su agresiva búsqueda de militares sospechosos de violar los derechos humanos, la opinión pública no mostraba un deseo similar de rendición de cuentas. Para 2010, el Ejército colombiano tenía capacidades que hubiesen sido inimaginables para la institución en el año 2000, con 275.000 miembros en sus filas (más 170.000 policías, para un incremento total combinado de más de dos tercios), un presupuesto anual

triplicado de US\$14.7 millardos para 2014, la cuarta mayor flota en el mundo de los sofisticados helicópteros Black Hawk, capacidades de comunicación e inteligencia considerablemente mejoradas y —a pesar de las evidentes dificultades que hoy persisten con los derechos humanos y la corrupción— un evidente incremento en el profesionalismo (MinDefensa, 2013: 71; López Ballesteros, 2014; y Sikorsky Aerospace Services).

Por supuesto que es difícil distinguir cuántas de estas mejoras son debidas a la década de asistencia brindada por los Estados Unidos y cuántas a al propio fortalecimiento colombiano y a la política de Seguridad Democrática. Los líderes civiles colombianos como Uribe y Santos se involucraron profundamente en el *polycymaking* de seguridad e invirtieron muchos más recursos en ella. Si se compara con el presupuesto de defensa colombiano, la asistencia de seguridad de EE.UU. cayó de un equivalente a un sexto en 2000 a quizás una trigésima parte en 2010. Aún así, aunque la ayuda de EE.UU. disminuyó, comenzó a enfocarse cada vez más en las capacidades que eran difíciles de obtener, como la tecnología y las operaciones especiales; el papel de los *Security Planners* y los funcionarios de inteligencia guiando la estrategia global —aunque se mantenía en secreto— era seguramente clave.

Las relaciones de civiles y militares en Colombia en el siglo 21

Este ejército, más grande, más capaz y más popular, tiene más influencia política que cualquier otro en la historia reciente de Colombia, con la posible (no segura) excepción del Gobierno militar de 1953 a 1958. Para ser exactos, el viejo pacto no se ha deshecho por completo. Los militares casi nunca hablan públicamente de temas sociales o de la administración o la economía del país, y, si bien un Ministro de Defensa determinado puede influenciar fuertemente el plan de campaña militar, los líderes civiles le dejan a las Fuerzas Armadas la mayoría de la doctrina y la estrategia.

Sin embargo, ha habido una significativa erosión. El Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) no ha tenido una relación fluida con el cuerpo de oficiales. De hecho, el presidente nombró a tres diferentes altos mandos durante sus primeros 37 meses como presidente.

Lo anterior en parte debido a la politización. Aunque los oficiales activos evitan hacer declaraciones políticas a la prensa, tienden a ser más políticamente conservadores que la administración centrista de Santos. Esto es evidente en muchas de las declaraciones públicas de la Asociación de Oficiales Retirados (ACORE), que ha sido mucho más comunicativa y visible durante los años de Santos que con los gobiernos anteriores; de igual forma, se evidencia en las declaraciones públicas del expresidente conservador Álvaro Uribe —quien se ha convertido en el más importante opositor del Gobierno—, las cuales caminan por una peligrosa y delgada línea, apelando directamente al cuerpo de oficiales con sus reclamos sobre las políticas de la administración Santos.

Del mismo modo que en el periodo del pacto, los temas en los que los militares presionaron más al gobierno de Santos fueron aquellos relacionados con la política de seguridad. Esto incluyó la primera elección de Santos de un comandante general de las Fuerzas Armadas, liderado por un oficial de la Infantería de Marina, lo que generó una gran resistencia dentro del Ejército, que tiene alrededor de seis veces más personal. El almirante Edgar Cely fue retirado después de un año en el cargo. Los siguientes comandantes han sido generales del Ejército, y el Ministro de Defensa Juan Carlos Pinzón, quien llegó cuando se retiró Cely, es hijo de un coronel del Ejército. Las declaraciones públicas de Pinzón son generalmente más belicosas y posiblemente reflejan más el punto de vista de los oficiales que el del presidente.

Otros dos temas que han sido centrales para la agenda del presidente Santos y han ocasionado roces entre civiles y militares son la defensa de los derechos humanos y su decisión de negociar la paz con la guerrilla de las FARC.

El desafío del Ejército colombiano a los derechos humanos es complejo y paradójico. Este aumentó justo cuando las denuncias de la participación de militares en abusos comenzaron a descender: después del estallido del escándalo de los falsos positivos, en 2008, las denuncias de ejecuciones extrajudiciales y de colaboración con paramilitares disminuyeron a niveles que no se veían desde que se comenzaron a documentar, a comienzos de 1980. A pesar de la cercana relación entre el Gobierno de EE.UU. y las Fuerzas Armadas colombianas, la resistencia aumentó justo cuando el apoyo americano estaba incrementando las capacidades para procesar los casos de violaciones de los derechos humanos de las autoridades judiciales y mientras la presión de EE.UU. estaba animando a las Fuerzas Armadas a cooperar con los investigadores civiles. Esta resistencia

se expresaba de manera indirecta, mediante acciones e intermediarios, en lugar de confrontaciones abiertas o mensajes amenazadores.

Para finales de 2000, la milicia colombiana, especialmente el Ejército, estaba estresada con el aumento de la supervisión del sistema judicial en sus asuntos. Esta ha venido aumentando desde que la Corte Constitucional, con la Sentencia C-358 en 1997, dictaminó que las violaciones a los derechos humanos no podían ser consideradas como «actos propios del servicio» y, por lo tanto, debían ser juzgadas por el sistema civil y no por cortes marciales que han fallado sistemáticamente al no sentenciar las violaciones en el pasado (Corte Constitucional, 1997). Durante los años siguientes se vio un movimiento constante de los casos de violaciones de los derechos humanos de la jurisdicción militar a la civil, algunos alentados por los EE.UU. y otros bajo la presión internacional. A pesar que en Colombia la impunidad sigue siendo la norma, el país ha encarcelado a más oficiales de alto rango que cualquier otro país de Latinoamérica, con la excepción de Argentina.

Especialmente, después del escándalo de los falsos positivos, con fiscales que ahora tenían acceso a escenas de combate para verificar que no se hubiesen cometido crímenes, el disgusto de los oficiales con el sistema de justicia ordinario continuó creciendo. Las entrevistas con los oficiales en ese momento revelaron frustración con los fiscales y los jueces que simplemente «no entendían cómo era el combate» o con la creencia de que la «guerra judicial» estaba avanzando, con la astuta guerrilla y sus patrocinadores aprovechando las complejidades del sistema judicial con el fin de atarles las manos a los comandantes más eficaces.⁸

Para 2010, los comandantes del Ejército frecuentemente mencionaban una encuesta realizada a 5.000 soldados, que encontró que la principal preocupación del personal militar era la «inseguridad jurídica», es decir, la probabilidad de quedar enredados en problemas legales cada vez que salían a cumplir con una operación (Nieto Loaiza, 2012). Algunos oficiales y defensores de derecha, incluyendo ACORE y Democracy and Security, un *Think Tank* conservador, comentaban que la moral estaba baja debido del aumento de las acciones judi-

8. Entrevistas *off the record* realizadas por el autor, o sesiones de preguntas y respuestas (*off the record*) posteriores a presentaciones del autor, con generales y coroneles de las Fuerzas Armadas colombianas, más recientemente en mayo 2010, diciembre 2010, mayo 2011, noviembre 2011, mayo 2012, junio 2012, noviembre 2012, mayo 2013 y septiembre 2013.

ciales. De igual forma, muchas unidades militares estaban colaborando con una «huelga de brazos caídos», lo que a su vez permitía que las guerrillas siguieran su avanzada, pues se abstenían de salir a la ofensiva por miedo a ser acusados por violaciones a los derechos humanos (Centro Seguridad y Democracia, 2012). El malestar creció aún más cuando en 2010 y 2011 la justicia penal ordinaria sentenció a dos oficiales retirados de alto rango por abusos cometidos durante la toma del Palacio de Justicia, por parte de la guerrilla en 1985, y la posterior arremetida militar justo en el centro de Bogotá.

En octubre de 2011, el ministro Pinzón, el más fuerte defensor de los intereses militares en el gobierno Santos, introdujo una legislación que buscaba reformar la constitución para mover los casos de violaciones a los derechos humanos a la justicia penal militar. Esta legislación prácticamente deshacería una serie de importantes reformas concernientes a los derechos humanos que se habían introducido en 1997 y haría que los futuros casos de falsos positivos y otros similares fueran más difíciles de procesar. El cuerpo de oficiales participó visiblemente en los debates y en las votaciones, mientras la disposición pasaba por el Congreso, donde tuvo una gran acogida por parte de los partidos del *mainstream*.

La administración Obama hizo retroceder la iniciativa del fuero militar (jurisdicción militar), pues en caso que esta fuese aprobada por el Congreso, sería un gran retroceso para su propia retórica sobre cómo la asistencia de EE.UU. había mejorado las condiciones de los derechos humanos en Colombia, al igual que una clara violación a los requisitos de derechos humanos que, de acuerdo a la ley de ayuda al exterior, los forzaría a congelar una porción de la ayuda militar. Tanto la presión de Washington como la de grupos de derechos humanos colombianos e internacionales jugaron un papel decisivo para que el lenguaje de esta reforma fuera menos drástico. Aun así, en última instancia fue aprobada, pero solo para ser derogada por la Corte Constitucional en octubre de 2013, por temas de procedimiento. Sin embargo, el presidente Santos se ha comprometido a reintroducir la medida en el Congreso cuando entre nuevamente en sesiones, después de las elecciones de marzo de 2014. Las entrevistas realizadas a finales de 2013 a oficiales dejaron claro que el descontento militar con la justicia penal ordinaria seguía encendido.

Muchos analistas colombianos especulan que la abdicación del gobierno de Santos de la autoridad civil sobre los derechos humanos puede haber sido un

quid pro quo. El presidente necesitaba el apoyo militar para otra iniciativa que podía ser difícil de digerir para el cuerpo de oficiales: sus negociaciones de paz con las FARC, que comenzaron formalmente en octubre de 2012. Esta es la cuarta ocasión en la que un gobierno colombiano busca negociar la paz con esta guerrilla, pero la primera vez que el Ejército del país ha estado en una posición tanto de fortaleza en el campo de batalla como de influencia política: «No falta la persona que pueda insinuar –en voz baja– que la reforma a la jurisdicción militar fue el contentillo para que las fuerzas de seguridad mantuvieran su apoyo a las negociaciones», señala un análisis del periódico *El Espectador* (2013).

Desde el principio, Santos sabía que el Ejército era difícil de mantener «en la carpa» de las negociaciones de paz, que podía fácilmente hundirse por el descontento dentro del cuerpo de oficiales. Desde el comienzo, su equipo de negociación de cinco personas incluyó representación tanto del Ejército como de la policía. El General retirado Jorge Mora, quien lideró el Ejército y luego las Fuerzas Armadas entre 1998 y 2003, y el General retirado Óscar Naranjo, que estuvo al mando de la Policía por cinco años hasta 2012, estuvieron en La Habana, sentados en la mesa al frente de los líderes guerrilleros.

De igual forma, el presidente Santos también ha acallado las objeciones a las negociaciones negándoles a las FARC su solicitud de cese al fuego, para no atar las manos de las Fuerzas Armadas. Mientras se desarrollan las negociaciones con las FARC en La Habana, ellos continúan luchando a diario en Colombia. Esto contrasta drásticamente con las negociaciones fallidas con este grupo guerrillero entre 1998 y 2002, cuando una guerrilla más fuerte militarmente se negó a las repetidas solicitudes de cese al fuego bilateral del entonces presidente Andrés Pastrana. Teniendo en cuenta los sentimientos de los militares, el presidente Santos también ha insistido de manera exitosa en que la defensa, la seguridad y la estructura de las Fuerzas Armadas no sean incluidas en la agenda de negociación.

A pesar de estos esfuerzos de apaciguamiento, el descontento militar con las negociaciones de paz ha sido un factor. El muy citado exministro de Defensa Alfredo Rangel dijo en marzo de 2013:

No hay un consenso sobre la política de paz entre las tropas, incluso si el alto comando dice lo contrario [...]. No creo que las cosas lleguen a un «ruido de sables» pero hay

una notable reducción en los esfuerzos para combatir el terrorismo y el narcotráfico (Del Rosario Arrazola, 2013).

En agosto de 2013, el presidente Santos cambió abruptamente al alto mando varios meses antes del tiempo habitual para un traspaso de poder. El Gobierno denominó a la nueva dirección como «un alto mando para la paz y el posconflicto» (El Tiempo, 2013). Los informes de prensa indican que, de hecho, los retiros forzados pueden haber sucedido con el objetivo de alejar al comandante del Ejército, general Sergio Mantilla, de ascender a comandante general de las Fuerzas Militares. Mantilla era conocido dentro del Ministerio de Defensa por ser un férreo opositor de las negociaciones con las FARC. Incluso, en julio de 2013, el general Mantilla y el Ministro Pinzón, según los informes, tuvieron un fuerte intercambio de palabras sobre el proceso de paz (Semana, 2013). El general se vio forzado a retirarse el siguiente mes.

Por su parte, el expresidente Uribe, un feroz detractor de las conversaciones, ha apelado directamente a los militares (Orozco Tascón, 2013) en varios estamentos, llegando a proponer, por ejemplo, —en una carta a la esposa de un coronel encarcelado— que dentro de las penas a personal militar preso debía aplicarse la libertad condicional, como una solución «que no ofendiera su honor, del modo en que lo hace el gobierno de Santos al tratarlos de la misma forma en que lo hace con la guerrilla terrorista» (El Espectador, 2013). El expresidente cuenta claramente con aliados militares en este y otros temas, como fue señalado en 2014 por María Isabel Rueda, columnista del diario de mayor circulación de Colombia, *El Tiempo*: «Los soldados también tienen corazones, y muchos de ellos laten todavía más con Uribe que con Santos» (Rueda, 2014). En abril de 2013, cuando el Gobierno y la Cruz Roja transportaban a los negociadores de las FARC desde las selvas de Colombia a La Habana, Uribe publicó las coordenadas secretas del lugar de encuentro con los helicópteros en su cuenta de Twitter; había recibido esta información de un oficial del Ejército todavía anónimo con acceso a secretos muy privilegiados. El episodio obligó al comandante de las Fuerzas Armadas a insistir públicamente en que las tropas no estaban divididas con relación al proceso de paz y que no había «ruido de sables». Sin embargo, las investigaciones para encontrar al soplón no han llegado a ninguna parte (El Espectador, 2013).

En medio de esta complicada relación entre los militares y los dirigentes civiles del gobierno de Santos, los Estados Unidos –como el principal benefactor extranjero y socio de los militares colombianos– se constituyeron, en más de una oportunidad, en un actor clave. En el debate sobre la jurisdicción de los tribunales militares en casos de derechos humanos, los diplomáticos estadounidenses «gastaron mucho de su capital», como un funcionario de la Embajada de Estados Unidos declaró en una entrevista, para evitar que la versión inicial de la reforma constitucional se sancionara.

Simultáneamente, las frecuentes entrevistas del personal tanto diplomático como militar de Estados Unidos evidencian cierta simpatía por la posición de los militares colombianos. De manera extraoficial, algunos (aunque no todos) funcionarios hacen eco de los argumentos de las Fuerzas Armadas relacionados con la inseguridad jurídica y la escasa comprensión que posee el sistema judicial colombiano de las operaciones militares. Sin embargo, en ninguna entrevista funcionario alguno de EE.UU. hizo eco de la acusación realizada por los militares colombianos de que estos procesos son parte de un plan de la guerrilla. Aun así, el hecho de que tantos dentro de la burocracia estadounidense asumieran la posición de «inseguridad jurídica» puede ser el resultado de interacciones constantes de funcionarios estadounidenses con el personal militar colombiano; de hecho, es justamente el punto de vista militar uno de los más escuchados. Este es, especialmente, el caso de los funcionarios de defensa de Estados Unidos. A esto hay que añadir un deseo de minimizar los alegatos de que, después de más de una década de un amplio programa de ayuda militar, los militares aún se resisten a los esfuerzos para que rindan cuentas por los abusos a gran escala.

Sobre el proceso de paz, la administración Obama –desde el presidente hacia abajo– emite declaraciones periódicas en donde da apoyo a las negociaciones con las FARC. Sin embargo, hasta finales de 2013 muchos funcionarios de manera privada mostraban escepticismo sobre el éxito de las negociaciones o, en caso que lo tuviesen, si podrían efectivamente traer la paz. Numerosas entrevistas y conversaciones revelan el escepticismo, sobre todo y de manera más fuerte en algunas dependencias del Gobierno de EE.UU. –como el Departamento de Defensa y el *bureau* de narcóticos del Departamento de Estado– que estaban más frecuentemente en contacto con las fuerzas de seguridad colombianas. Por

otro lado, la percepción que se tiene en Colombia es que los Estados Unidos son muy cercanos al expresidente Uribe —el más ferviente crítico de las negociaciones, y quien además es el único colombiano que ha recibido la Medalla Presidencial de la Libertad—, lo que contribuye de una u otra forma a dudar sobre la verdadera profundidad del apoyo de los EE.UU. al proceso.

Los retos venideros en las relaciones civiles y militares

La cuestión de la paz se encuentra en el centro de la fricción de probable corto plazo entre civiles y militares en Colombia. Al escribir estas líneas, las negociaciones con las FARC entraron a una fase densa, pero un análisis general de lo logrado inclinaba la balanza hacia la probabilidad latente de llegar a un acuerdo final. A pesar de que los acuerdos no incluyen cambios en la defensa y la seguridad, la fase de posconflicto podría tener un efecto desgarrador para los militares colombianos. Los oficiales estarán esperando reconocimiento público por su papel en el debilitamiento de las FARC; los líderes civiles buscarán que se hable bien de ellos profusamente, pero simultáneamente tratarán de obligarlos a someterse a dos conjuntos de ajustes difíciles.

El primero de ellos es sobre los derechos humanos. Con la ley de jurisdicción militar rechazada, desde finales de 2013, el personal militar acusado de violaciones contra los derechos humanos tiene, a corto plazo, una oportunidad más para evitar la rendición de cuentas ante la justicia penal ordinaria. Ese es el esquema de justicia transicional que emergería de un proceso de paz exitoso con las FARC.

La enmienda constitucional de «un marco para la paz» que fue aprobada a mediados de 2012 y confirmada a mediados de 2013 por la Corte Constitucional, ofrece los lineamientos de cómo sería este esquema. Los mayores violadores de los derechos humanos de la guerrilla tendrían que pasar por una serie de juicios o confesiones, seguidas por un número indeterminado de años en la cárcel o algún otro tipo de privación de la libertad.

La Ley de un Marco para la Paz muestra claramente que una fórmula para la reducción de sentencias podría aplicar tanto al personal militar como a la guerrilla. Una ley que consolide un acuerdo de justicia transicional con las

FARC también incluiría provisiones adicionales para los soldados acusados de cometer graves violaciones en contra de los derechos humanos. Los militares querrán esto: «Acá no habrá paz si nuestros soldados siguen siendo encarcelados o perseguidos mientras [los líderes de las FARC] Timochenko e Iván Márquez van al Congreso», dijo de manera anónima un oficial al diario colombiano *El Espectador* (2013).

Lo anterior presenta un dilema a los militares. Los agresores en sus filas —actualmente hay más de 4.000 de ellos siendo procesados en el sistema ordinario de justicia por el homicidio de no combatientes— tienen una posibilidad real de evitar largas sentencias en prisión (algunos oficiales están actualmente cumpliendo penas máximas de 40 años) (United Nations Commissioner for Human Rights, 2012). Sin embargo, lograr una reducción de penas requerirá que las Fuerzas Armadas, en su momento de victoria, tengan que soportar el espectáculo de ver a sus oficiales hacer a las autoridades del sistema judicial civil humillantes confesiones sobre los crímenes que cometieron, ordenaron o presenciaron.

El segundo reto que plantea la paz es quizás el más doloroso para la institución militar: la reducción de sus filas y tal vez su rol del día a día. Una Colombia en posconflicto seguramente no necesitará 275 000 soldados, infantes de marina o aviadores (MinDefensa, 2013: 71). El mantenimiento de una flota de *Blackhawks*, Super Tucanos y de Jets Kfir es muy costoso. Es posible que los proponentes más vistosos para un recorte en el presupuesto de defensa en un escenario posconflicto no sean los políticos de izquierda, sino los empresarios colombianos que buscan reducir su carga fiscal.

Con un crimen organizado aún fuerte y la amenaza de violencia inminente al estilo mexicano y centroamericano, la Colombia del posconflicto, de hecho, podría necesitar a más de 170.000 policías. Algunos políticos y académicos discretamente están haciendo relucir propuestas para trasladar a la Policía Nacional fuera del Ministerio de Defensa, donde ha estado desde 1951, a un nuevo Ministerio de Seguridad Pública. Algunos roles del Ejército y la Policía que han sido irremediamente desdibujados por el conflicto, pueden ser redefinidos en formas que dejarían a las Fuerzas Armadas no solamente más pequeñas, sino con menos por hacer.

La preocupación de las Fuerzas Armadas sobre el futuro del posconflicto está creciendo. El Ministro de Defensa Pinzón está dedicado a asegurar a los oficiales que su institución no será reducida. En octubre de 2013, dijo que: «Sería un

gran error, pues incluso si la organización terrorista desaparece, no significa que muchos de sus crímenes desaparezcan», y ha hecho declaraciones similares en numerosas ocasiones: «Personalmente creo que Colombia tienen un presupuesto de seguridad muy limitado. Tenemos que seguir fortaleciéndonos» (NY Times, 2013). Durante un discurso ante una audiencia militar en abril de 2013, el presidente Santos enumeró una serie de roles que las fuerzas armadas podrían jugar cuando termine el conflicto armado, incluyendo el mantenimiento de la paz en el exterior, asistencia ante desastres, combatir el narcotráfico y entrenar personal de otros países (Presidencia de Colombia, 2013). En octubre de 2013, el ministro viajó por todo Centroamérica remarcando que tanto Guatemala como El Salvador cometieron graves errores al reducir sus fuerzas armadas al terminarse las guerras civiles, solamente para ver el aumento de los crímenes violentos (Mercado, 2013).

Conclusión

La gran incógnita en la Colombia de la posguerra es, entonces, si su ejército —con su gran tamaño, influencia política, popularidad y evidente apoyo de EE.UU.— acceda a aumentar fácilmente su rendición de cuentas en lo concerniente a los derechos humanos y permita reducir su tamaño y su rol. Los próximos años serán un viaje agitado para un país acostumbrado a lo que, para el estándar latinoamericano, ha sido una relación relativamente armoniosa entre civiles y militares.

En el peor de los escenarios, la combinación de ruido de sables y maniobras políticas forja un nuevo pacto que favorece en gran medida a las Fuerzas Armadas colombianas. El Ejército se resiste a cualquier intento por hacer que sus miembros sean judicialmente responsables y se las arregla para permanecer con su tamaño actual (o quizás aún mayor), mientras toma una serie de roles internos —ayudar a la Policía, proyectos de infraestructura, protección medioambiental— que en la mayoría de democracias recaen sobre los civiles. Los líderes colombianos electos, al igual que los de su vecina Venezuela, pueden encontrarse en un incómodo cogobierno con un *establishment* militar, intocable, no elegido y sin transparencia.

Si este escenario se convierte en una realidad, los Estados Unidos compartirían algo de responsabilidad. Una explosión entre civiles y militares durante la segunda mitad de la década de 2010 sería muy vergonzosa para el Gobierno de EE.UU. Desde que Washington giró hacia las Fuerzas Armadas colombianas con el Plan Colombia en 2000, su asesoría, equipamiento y tecnología han sido fundamentales para su transformación. Esta transformación trajo ganancias significativas de seguridad, especialmente el debilitamiento –aunque no la derrota– de los movimientos guerrilleros. Pero esta transformación también ha creado una institución a la que los líderes civiles de Colombia tienen dificultad para decirle «no».

Aunque la ayuda de EE.UU. se ha reducido de los niveles que se tenían a mediados de la década de 2000, el Ejército de Colombia sigue obteniendo gran parte de sus avanzadas capacidades y algo de su prestigio de su relación con los Estados Unidos. Mientras el país se acerca a un período posconflicto cada vez más probable, el Gobierno de EE.UU. puede desempeñar un papel vital ayudando a Colombia a evitar ese peor escenario planteado anteriormente y forjar un nuevo pacto en que los civiles guíen claramente la política de seguridad.

La pregunta es si el gobierno de los EE.UU. está preparado para asumir este reto. Para ello será necesario que sus diplomáticos se resistan a la marea de desintegración de Colombia y de América Latina, que comenzó después de los ataques del 11 de septiembre y se intensificó después de la crisis financiera de 2008 y de la reducción paulatina del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida en México.⁹ Los diplomáticos y los recursos de USAID dedicados a Colombia tendrán que aumentar en el posconflicto, pero en el clima económico de la segunda mitad de la década de 2010 esto no se puede garantizar.

Si el compromiso diplomático de EE.UU. con la transición en Colombia se desvanece, el canal ejército-a-ejército –que ha sido fuerte desde que comenzó el Plan Colombia y seguramente lo seguirá siendo– crecería aún más en importancia relativa, frecuencia y volumen. Como consecuencia de ello, las propias percepciones y prioridades de las Fuerzas Armadas colombianas para el posconflicto pueden tener aún mayor resonancia en Washington que las de los líderes civiles elegidos. La opinión de los militares sobre la política colombiana

9. Para más sobre la iniciativa de Mérida, ver Clare Ribando Seelke y Kristin M. Finklea (2013).

puede predominar en cables a Washington y en las discusiones políticas de los funcionarios de mandos medios.

Si esto sucede, el Gobierno de EE.UU. terminará haciendo nada para ayudar a Colombia a reequilibrar las relaciones entre civiles y militares, en efecto, fallando en deshacer una de las más graves e inesperadas consecuencias de la expansión que se inició con el Plan Colombia.

Afortunadamente, este resultado no está garantizado. La política posconflicto del gobierno de EE.UU. hacia Colombia todavía puede dar prioridad a sanas relaciones entre civiles y militares, yendo más allá de los pasados *pactos* a una estructura que garantice la rendición de cuentas y consolide en su lugar la primacía de los líderes electos del país. Para ello, se necesita una fuerte contribución política y financiera para la transición del posconflicto, proporcional con la gran inversión que las anteriores administraciones estadounidenses hicieron en la campaña bélica colombiana.

Referencias

- Centro Seguridad y Democracia (2012). *La seguridad en Colombia continúa deteriorándose*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda. Consultado en 2013 en: <http://www.usergioarboleda.edu.co/Notisergio/estudio-seguridad-nacional.htm>,
- Concha Sanz, T. E. (2004). «Fiscalización y Transparencia del Presupuesto Asignado a la Defensa». En Comisión Andina de Juristas, *El Control Democrático de la Defensa en la Región Andina*, Serie: Democracia No. 9. Lima: CAJ.
- Corte Constitucional (1997). *Sentencia C-358/97*. Bogotá: Corte Constitucional, 1997): <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-358-97.htm>
- Dávila Ladrón de Guevara, A. (1999). «Dime con quién andas: las relaciones entre civiles y militares en la Colombia de los años noventa». En Rut Diamint (ed.), *Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella.
- Gutiérrez, F. (2004). «El Escenario Colombiano». En Comisión Andina de Juristas, *El Control Democrático de la Defensa en la Región Andina*, Serie: Democracia No. 9. Lima: CAJ.

- Just the Facts (s.f. a). «U.S. Aid to Colombia, All Programs, 2000-2010». Washington: CIP, LAWG, WOLA. Consultado en 2013 de: <http://justf.org/country?country=Colombia&year1=2000&year2=2010>
- Just the Facts (s.f.). «Grant aid to Colombia through International Narcotics Control and Law Enforcement». Washington: CIP, LAWG, WOLA. Consultado en enero 13 de 2014: http://justf.org/Program_Detail?program=International_Narcotics_Control_and_Law_Enforcement&country=Colombia
- Kirk, R. (2003). *More Terrible Than Death: Massacres, Drugs and America's War in Colombia*. New York: Public Affairs.
- McCaffrey, B. R. (2000). «Testimony of Brian E. Sheridan, Assistant Secretary of Defense for Special Operations and Low Intensity Conflict, before the House Armed Services Committee». Washington: Library of Congress. Consultado en 2013 de: <http://ciponline.org/old/colombia/032303.htm>
- Ministerio de Defensa Nacional - MinDefensa (2013). *Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Bogotá: Gobierno de Colombia. Consultado en 2013 en: http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional - MinDefensa (s.f.). *Ministros de Guerra y Defensa*. Bogotá: Gobierno de Colombia. Consultado el 13 de enero de 2014 en: http://www.gsed.gov.co/irj/servlet/prt/portal/prtroot/pcd!3aportal_content!2fcom.pcc.pcc!2fPORTALMDN!2froles!2fcom.pcc.PortalMinisterio!2fMinistro!2fcom.pcc.historico!2fcom.pcc.historico_ministros
- Nieto Loaiza, R. (2012). «Fuero Militar». *El Colombiano*, 18 de marzo de 2012: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/F/fuero_militar_1/fuero_militar_1.asp.
- Presidencia de Colombia (2003). «Palabras del Presidente Álvaro Uribe Vélez en la Posesión del Nuevo Comandante de la FAC». Bogotá: Gobierno de Colombia. Consultado en 2013 de: <http://web.presidencia.gov.co/discursos/discursos2003/septiembre/fac.htm>
- Ribando Seelke, C. y Kristin M. Finklea, K. (2013). *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*. Washington D.C.: Congressional Research Service. Consultado en 2013 de: <http://fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>

- Richani, N. (2002). *Systems of Violence: The Political Economy of War and Peace in Colombia*. Albany: State University of New York Press.
- Sikorsky Aerospace Services (2013). «Sikorsky Aerospace Services Launches State-of-the-Art BLACK HAWK Training Center in Colombia». Rio de Janeiro: Sikorsky. Consultado en 2013 de: <http://www.sikorsky.com/About+Sikorsky/News/Press+Details?pressvcmid=fabdda3aaeed310VgnVCM1000004f62529fRCRD>
- Suárez, A. R. (2003). *Guerreros y Políticos: Diálogo y Conflicto en Colombia, 1998-2002*. Bogotá: Intermedio
- Tate, W. (2007) *Counting the Dead: The Culture and Politics of Human Rights Activism in Colombia*. California: University of California Press.
- U.S. Embassy (1997). «Ambassador's January 12 Meeting with New MOD [Minister of Defense] Designate», cable, 13 de enero de 1997 (obtenido del archivo de seguridad nacional). Consultado en el 2013: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB69/col51.pdf>
- United Nations High Commissioner for Human Rights (2012). «Intervención del Señor Todd Howland, Representante en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la Universidad Sergio Arboleda de Bogotá». Bogotá: UNHCHR. Consultado en 2013 de: <http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/ponencias.php3?cod=144&cat=24>
- Veillette, C. (2005). *Plan Colombia: A Progress Report*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Veillette, C. (2006). *Andean Counterdrug Initiative (ACI) and Related Funding Programs: FY2006 Assistance*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Velásquez, C. A. (1999). «La Dirección Política de lo Militar: Una Necesidad Estratégica». *Análisis Político*, 38. Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Zambrano Pantoja, F. (1993). «Presentación». En Elsa Blair Trujillo, *Las Fuerzas Armadas: una mirada civil*. Bogotá: CINEP.

Prensa

- Del Rosario Arrazola, María (2013). «Las tensiones de la tropa». *El Espectador*, 15 de abril de 2013: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-415943-tensiones-de-tropa>
- El Espectador (2013). «El fuero y el proceso de paz». *El Espectador*, 25 de octubre de 2013: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/el-fuero-y-el-proceso-de-paz-articulo-454428>
- El Espectador (2013a). «Uribe propone conceder libertad condicionada a miembros de Fuerzas Armadas». *El Espectador*, 15 de octubre 2013: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/uribe-propone-conceder-libertad-condicionada-miembros-d-articulo-452257>
- El Tiempo (2013). «La nueva cúpula de seguridad para el remate del gobierno Santos». *El Tiempo*, 12 de agosto de 2013: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12988554.html
- Forero, J. (2008). «Colombia Fires 27 From Army Over Killings», *The Washington Post*, 30 de octubre de 2008: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/10/29/AR2008102901304.html>
- López Ballesteros, F. (2014). «Colombia eleva la capacidad de sus fuerzas militares». *El Universal*, 7 de enero de 2014: <http://www.eluniversal.com/internacional/140107/colombia-eleva-la-capacidad-de-sus-fuerzas-militares>
- Mercado, J. G. (2013). «El Salvador aconseja a Colombia no reducir Fuerzas Militares». *El Tiempo*, 2 de octubre de 2013: http://www.eltiempo.com/politica/el-salvador-le-aconseja-a-colombia-no-reducir-fuerzas-militares-en-el-postconflicto_13094918-4.
- NY Times (2013). «Colombia Defense Minister Says Troop Cuts After Peace “Big Mistake”», *New York Times, Reuters*, 1 de noviembre de 2013: <http://www.nytimes.com/reuters/2013/10/31/world/americas/31reuters-colombia-security.html>
- Orozco Tascón, C. (2013). «¿Incentivando un alzamiento militar?». *El Espectador*, 10 de abril de 2013): <http://www.elespectador.com/opinion/columna-415032-incentivando-un-alzamiento-militar>

- Priest, D. (2013). «Covert action in Colombia». *The Washington Post*, 21 de diciembre de 2013: <http://www.washingtonpost.com/sf/investigative/2013/12/21/covert-action-in-colombia>
- Quevedo H., N. (2003). «La guerra interna en Mindefensa». *El Espectador*, 17 de noviembre de 2003.
- Rueda, M. I. (2014) «“Soy un instrumento para la paz”: general (r.) Freddy Padilla de León», *El Tiempo*, 7 de enero de 2014): http://www.eltiempo.com/politica/como-fue-el-llamado-de-santos-a-su-corazon_13339398-4
- Semana (2013). «¿Qué significa la nueva cúpula militar que nombró Santos?». *Semana*, 14 de agosto de 2013: <http://www.semana.com/nacion/articulo/que-significa-nueva-cupula-militar-nombro-santos/353995-3>

13

¿Cambio de paradigma?: política y estrategias contra las drogas de Uribe a Santos

Coletta A. Youngers

Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC)
cyoungers@idpc.net

Jonathan D. Rosen

Universidad Internacional de Florida | jrosen@fiu.edu

El objetivo de este capítulo es analizar la transición de Álvaro Uribe a Juan Manuel Santos y la política contra las drogas en Colombia. El presidente Santos, exministro de defensa durante la administración de Uribe, asumió el poder y afirmó que la «guerra contra las drogas» en Colombia había sido un fracaso. Colombia ha estado por décadas en el epicentro de la guerra contra las drogas liderada por Estados Unidos, y millones de colombianos han sufrido las consecuencias de políticas fallidas. Este capítulo trata de preguntarse si Colombia está viviendo un cambio de paradigma en la política contra las drogas o si los comentarios de Santos son promesas vacías y mera retórica.

Uribe y el Plan Colombia

El expresidente Uribe llegó al poder prometiendo combatir las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Gran parte de sus recursos provenían del Plan Colombia, el cual fue promulgado como ley en julio del 2000 por el entonces presidente Clinton. El Plan Colombia buscó disminuir en un 50% el cultivo, producción y tráfico de drogas. Sin embargo, los objetivos del Plan Colombia cambiaron drásticamente después de los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001, los cuales permitieron a Uribe reorientarlo de una iniciativa antidrogas a una antiterrorista. El 11 de Septiembre alteró radicalmente la política exterior de Estados Unidos en la medida en que la administración Bush implementó una guerra global contra el terror, la cual se convertiría más adelante en una guerra global contra el terrorismo. Uribe reconoció que no podría cumplir sus planes de lucha contra las FARC sin la ayuda de Estados Unidos. En este sentido, Uribe le *vendió* al presidente Bush la idea de que Colombia no tenía un conflicto armado interno, sino más bien un problema de terrorismo. Uribe explicó que las FARC eran narcoterroristas o narcoguerrillas y que el tráfico de drogas contribuía a impulsarlas, con lo cual convenció a Bush de que Colombia necesitaba de la ayuda de Estados Unidos para combatir el narcoterrorismo. Uribe y Bush fueron una *unión perfecta* porque ambos tenían la misma visión de la guerra global contra el terrorismo. La Colombia de Uribe también proporcionó a la administración Bush otro elemento clave: terroristas no-musulmanes. De esta manera, el caso colombiano le permitía a Bush

acallar a los críticos que decían que su guerra era contra el mundo musulmán. Bush podría responder fácilmente que su administración apoyaba a países en la lucha contra el terrorismo en cualquier parte del mundo y podría señalar a Colombia como un ejemplo.¹

Uribe demostró ser un fiel aliado de la administración Bush. A cambio de su lealtad, el presidente Bush fue más allá que cualquier otro presidente, proporcionando a Colombia la ayuda militar y los recursos necesarios para la lucha contra los *terroristas*. Pizarro y Gaitán afirman que:

El cambio más significativo en la ayuda militar de Estados Unidos a Colombia fue la eliminación de la condición, por primera vez desde el final de la Guerra Fría, de que la ayuda militar para Colombia estuviera sujeta a su uso exclusivo en la guerra contra las drogas (Pizarro y Gaitán, 2006: 69).

Estos mismos autores señalan también que:

George W. Bush cruzó la «línea invisible» que formalmente, aunque no siempre en la práctica, había separado la lucha anti-drogas de los programa de contrainsurgencia. Todos los fondos del Plan Colombia y de la Iniciativa Andina podrían ser usados para ambas cosas (Pizarro y Gaitán, 2006: 69). La desaparición de dicha línea se hizo evidente cuando el presidente Bush presentó una ley diseñada para ayudar a los colombianos en la lucha contra las «narco-guerrillas».

Bajo la administración Uribe, la mayor parte del Plan Colombia se destinó a programas de erradicación aérea, diseñados para reducir y eventualmente eliminar el cultivo de coca. El éxito o no de las iniciativas de fumigación puede medirse empíricamente analizando los resultados estadísticos. Sin embargo, es importante tener cuidado al analizar las estadísticas, porque los gobiernos y las organizaciones internacionales tienen diferentes métodos y metodologías para llegar a los resultados. Además, medir la erradicación de coca es difícil porque el cultivo es una actividad clandestina y los cultivadores se adaptan para evitar ser detectados. Lo importante aquí es que las estadísticas proporcionan un rango —en vez de un número exacto— para que las autoridades determinen los resultados de la fumigación aérea. Un análisis del balance de la situación

1. Para más información sobre Álvaro Uribe y el Plan Colombia, ver Jonathan D. Rosen (2012).

revela que la fumigación aérea no solo ha sido ineficaz, sino que también ha sido contraproducente debido a los daños ambientales y a los problemas de salud ocasionados por esta iniciativa.

A pesar de gastar millones de dólares, el área cultivada aumentó en ciertas regiones y el tráfico de drogas continuó sin disminuir. El Plan Colombia fracasó en su objetivo de disminuir en un 50% los cultivos de coca, incluso cuando Estados Unidos fumigó cientos de miles de hectáreas de estos cultivos. Por ejemplo, de acuerdo al informe de la UNDOC sobre seguimiento anual de coca, en el 2002 Estados Unidos fumigó 130.364 hectáreas de cultivos de coca. El número de hectáreas fumigadas aumentó dramáticamente a lo largo de los años (UNODC, 2012). En el 2006, Estados Unidos registró una fumigación total de 172.025 hectáreas de coca. Sin embargo, en el 2007 se produjo un cambio hacia la erradicación manual. En el 2009, el total de hectáreas fumigadas fue de 101.940 (UNODC, 2012: 80).

La fumigación aérea no funcionó por varias razones fundamentales. Los agricultores han aprendido a adaptarse para continuar obteniendo un ingreso del cultivo de coca. Estos agricultores han hecho que para un avión sea muy difícil detectar vía satélite estos cultivos, pues han mezclado el cultivo de coca con el de plantas legales y han logrado cultivar la coca en pequeñas parcelas para evitar que sean detectados.² Incluso después de que las plantas son fumigadas, los agricultores pueden poner productos –como la melaza– sobre las plantas, con lo que aseguran que la coca no muera. Las ganancias del cultivo de coca son frecuentemente la única fuente de ingresos para los pequeños agricultores, quienes, por otro lado, terminarán migrando a nuevas zonas para cultivar o plantar nuevamente coca. Como resultado, los éxitos a corto plazo en la erradicación de coca son rápidamente revertidos. Ramírez Lemus, Stanton y Walsh afirman que «aunque los productores a gran escala son conocidos por segmentar sus cultivos de coca para evitar la detección, la mayoría de pequeñas parcelas de coca son cultivadas por agricultores individuales para su propia subsistencia» (Ramírez Lemus, Stanton y Walsh, 2005: 61-98, 117).

2. Entrevista aprobada por la Junta de Revisión Interna de University of Miami con Daniel; ver también Jonathan D. Rosen (2012).

Si bien Uribe puede atribuirse el aumento de la seguridad en Colombia, él (y el Plan Colombia) fracasaron en reducir el cultivo de coca y el tráfico de droga (Bagley, 2010). De hecho, la guerra contra las drogas en Colombia fue contraproducente porque erosionó el apoyo estatal en las zonas rurales y, según algunos expertos, causó un significativo daño ambiental, que derivó en problemas de salud para gran parte de la población afectada por las fumigaciones (AIDA, s.f.). Además, esta guerra sumió a parte de la población más pobre del país en una pobreza aún mayor, pues la privó de su principal fuente de ingreso.

Fracaso de la erradicación manual

Además de la fumigación aérea, el Plan Colombia destinó dinero para la erradicación manual y otros programas, como el de sustitución de cultivos. La erradicación manual plantea muchos retos; los agricultores quieren maximizar sus ingresos y, por lo tanto, cultivar productos que les proporcionen el mayor rendimiento. Además de los incentivos económicos, uno de los mayores retos gira en torno a la guerrilla y a las organizaciones paramilitares de derecha, pues ambos grupos obtienen grandes ganancias de la cocaína y pueden usar la violencia y la intimidación contra los campesinos que se niegan a cultivar coca. Un campesino que viva en la Colombia rural puede querer cultivar otros productos legales, pero puede no tener otra opción ante dicha amenaza. Muchos de los lugares en donde se cultiva la coca están ubicados en zonas en disputa, en las que se llevan a cabo múltiples operativos de los grupos armados ilegales, por lo que están entre las zonas más peligrosas del país. Esto también representa una amenaza para quienes realizan la erradicación de cultivos. A pesar de las diferentes iniciativas diseñadas para proteger a quienes participan en los programas de erradicación manual, algunos reportes señalan que aún existe violencia en contra de los erradicadores manuales; violencia ejercida por diferentes medios, incluyendo disparos de francotiradores, al igual que el uso de improvisados dispositivos explosivos y campos minados. De acuerdo con los reportes, el número total de personas que murieron participando en el programa de erradicación manual llegó a 118 en un periodo de tres años (del 2005 al 2008) (GAO, 2008: 1-25, 115). Los colombianos necesitan proporcionar

seguridad a quienes participan en los programas de erradicación manual para evitar que estas personas sean asesinadas.

Victorias cuestionables contra las AUC

Si bien la evidencia empírica demuestra claramente que el presidente Uribe no logró los objetivos del Plan Colombia en términos de reducir la producción de drogas, uno de sus principales logros fue la desmovilización de las AUC, las cuales eran la mayor organización paramilitar de derecha que operaba en Colombia. Las negociaciones de Uribe iniciaron en el 2003 y tuvieron resultados significativos. A lo largo de un periodo de tres años (del 2003 al 2006), aproximadamente 32.000 miembros de las AUC comenzaron a desmovilizarse. ¿Por qué muchos de los líderes paramilitares apoyaron el proceso de desmovilización? Adam Isacson explica que:

Aunque las negociaciones con los paramilitares parecen un gran paso hacia la paz, la razón por la que podrían fracasar es también la principal razón por la que la mayoría de líderes paramilitares apoyan estas negociaciones: el acuerdo muy seguramente incluirá un mecanismo para garantizar la amnistía de los líderes, en Colombia y Estados Unidos, por sus crímenes (Isacson, 2004: 245-255, 251-252).

Adicionalmente, es importante resaltar que muchos de estos líderes apoyaron a Uribe como candidato presidencial (Semana, 2008; y Forero, 2008). Antes de elogiar a Uribe, es importante comprender la realidad del proceso de desmovilización. Muchos de los líderes y combatientes de las AUC se desmovilizaron e ingresaron en redes de organizaciones criminales (GAO, 2008: 26). Las nuevas redes criminales que han surgido de la desmovilización de las AUC son conocidas como BACRIM (Bagley, 2012: 17; y Restrepo y Bagley, 2011). Estos diferentes grupos que han surgido de los paramilitares han continuado atacando civiles y han sido responsables de una plétora de violaciones a los derechos humanos. Las BACRIM son diferentes de los antiguos grupos paramilitares en varios aspectos importantes: son más pequeños y más descentralizados, por lo tanto, más difíciles de detectar. Bruce Bagley señala que: «ellas tienden a ser políticamente mucho más hábiles y sutiles para buscar alianzas políticas

dentro de la economía colombiana y el establecimiento político, ocultando sus vínculos políticos mediante candidatos indirectos y “limpios”, sin registros de afiliaciones políticas» (Bagley, 2011; y Wells, 2013). Además, las BACRIM han extendido sus actividades más allá del tráfico de drogas, en áreas como la minería ilegal, con el fin de diversificar sus portafolios y las fuentes de ingresos necesarias para financiar sus operaciones (Perez-Santiago, 2012).

Es importante resaltar que existen diferentes estimaciones con respecto al número de personas involucradas en los diversos grupos que sucedieron a los paramilitares. Por ejemplo, la Policía Nacional de Colombia calculó que estos grupos tienen 3.749 miembros operando dentro del territorio nacional desde el 2010 (HRW, 2011). Otros cálculos sugieren un número de 6.000 miembros, mientras que otros más estiman que 6.000 grupos operan dentro de Colombia y resaltan que los miembros de estas organizaciones no están concentrados en algunos departamentos, sino que están ubicados por todo el país, con operaciones en 29 de los 32 departamentos. Sin embargo, el Estado colombiano permanece débil, sin una fuerte presencia a lo largo de muchas regiones del país (HRW, 2011).³

Elección de Juan Manuel Santos

Uribe dejó la presidencia de Colombia en el 2010, después de que las cortes colombianas le negaran la oportunidad de presentarse por tercera vez consecutiva a las elecciones presidenciales. Juan Manuel Santos, Ministro de Defensa de Uribe, recibió el 69% de los votos en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, la cual se llevó a cabo el 20 de junio del 2010 (Posada-Carbo, 2011: 137-151). Al asumir el cargo, Santos se distanció rápidamente de Uribe en varios aspectos importantes. Uno de los momentos clave fue cuando Santos reconoció que Colombia realmente tenía un conflicto armado interno en vez de un problema de terrorismo. Uribe respondió a la declaración hecha por Santos reprendiendo públicamente a su antigua mano derecha. Hannah Stone escribe:

3. Para más información sobre los resultados y consecuencias del Plan Colombia, ver Jonathan D. Rosen (2012).

Esto fue recibido con una respuesta furiosa de parte de su predecesor y una vez mentor, Álvaro Uribe, quien insiste en que el país no enfrenta un conflicto interno, sino una amenaza terrorista. El expresidente disparó una andanada de tweets a través de Twitter, declarando que los grupos armados del país son terroristas que luchan contra un estado legítimo, que no merecen el status de beligerantes y que no deberían recibir ningún reconocimiento político (Stone, 2011).

Con el tiempo, el presidente Santos inició diálogos de paz con las FARC y, más adelante, con el ELN.

Abordando el desplazamiento interno

Al asumir la presidencia, Santos buscó abordar el problema del desplazamiento interno de millones de colombianos, quienes han sido forzados a huir de sus hogares como consecuencia del conflicto interno armado y de la guerra contra las drogas. Colombia sigue siendo el país con mayor número de desplazados internos, por encima de países en guerra como Irak, Sudán y Afganistán (UNHCR, 2014; y Solis, 2010). Algunas investigaciones señalan que aproximadamente 117.000 colombianos son refugiados (viviendo en otros países) y han obtenido este estatus oficial. Sin embargo, este número no incluye a quienes están ilegales en otros países y no han recibido el status oficial de refugiados (WOLA, 2011). La Ley de Víctimas de Santos es un esfuerzo por abordar el desplazamiento interno, consecuencia del conflicto interno (WOLA, 2011: 13); sin embargo, los refugiados siguen siendo vulnerables a ataques por parte de los actores armados ilegales. En particular,

La población refugiada que reside en zonas a lo largo de la frontera con Colombia continúa siendo victimizada por ataques perpetrados por los grupos armados ilegales colombianos. Mujeres y niñas son particularmente vulnerables a la violencia sexual y al reclutamiento en redes de tráfico (WOLA, 2011: 14).

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND) es el programa oficial diseñado para ayudar a las personas desplazadas, pero «no incluye ninguna medida

concreta para la prevención del desplazamiento ni la protección de esta población durante su desplazamiento, retorno o reintegración» (WOLA, 2011: 14).⁴

Santos y la «guerra contra las drogas»

Juan Manuel Santos buscó diferenciarse de su anterior jefe y cambiar de dirección en muchas otras cuestiones políticas importantes. Santos buscó reposicionar a Colombia en el ámbito internacional, intentando mejorar las relaciones con Venezuela, las cuales se encontraban en el punto más bajo antes de que asumiera el cargo, y comprometiéndose nuevamente con América Latina. Durante la presidencia de Uribe, Colombia se aisló de los gobiernos más progresistas que habían llegado al poder en la región y el país fue visto cada vez más como un aliado clave del Gobierno estadounidense, justo cuando los gobiernos latinoamericanos estaban buscando independizarse de Washington en una serie de cuestiones políticas. En realidad, la Colombia de Uribe siguió siendo el principal aliado regional de Estados Unidos durante la presidencia de Bush, aunque sus políticas hacia la región tuvieron consecuencias negativas para la reputación o «poder blando»⁵ de Estados Unidos. Una vez llegado a la presidencia, Santos buscó el liderazgo de Colombia dentro de las organizaciones y debates regionales, además de redefinir las relaciones con Estados Unidos, restando importancia a la política contra las drogas y a los temas de seguridad, dando prioridad a temas económicos y comerciales. En este sentido, pocos esperaban que también propusiera reconsiderar el paradigma internacional que prevalece en la lucha contra las drogas.

Antes de hacer parte del gobierno de Uribe, Santos había mostrado su deseo de cuestionar la política contra las drogas que el Gobierno colombiano estaba implementando. En junio de 1998, Santos firmó una carta para el entonces secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en la apertura de la sesión especial de la Asamblea General de la ONU sobre drogas. En esta carta, Santos pedía una «evaluación franca y honesta de las iniciativas mundiales para

4. En el informe, los autores ponen esto en negrita para hacer énfasis.

5. Más sobre el concepto de poder blando (*soft power*), en Joseph S. Nye (2004).

el control de las drogas», pues «consideramos que actualmente la lucha mundial contra las drogas está causando más daño que el consumo de drogas mismo». La carta fue firmada por cientos de personalidades de todo el mundo, incluyendo al antiguo secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuellar. Santos firmó la carta en nombre de la Fundación Buen Gobierno, la cual estableció en 1994. Dicha carta concluye:

Persistir en nuestras políticas actuales solo llevará a un mayor consumo de drogas, a un fortalecimiento del mercado de las drogas y de los criminales, y a más enfermedades y sufrimiento. Muy a menudo, aquellos que buscan un debate abierto, un análisis riguroso de las políticas actuales y una seria consideración de alternativas son acusados de «rendirse». Pero la verdadera rendición es cuando la combinación de miedo e inercia cierran el debate, eliminan el análisis crítico y menosprecian alternativas a las políticas actuales. Señor secretario general, apelamos a usted para iniciar un diálogo verdaderamente abierto y honesto respecto al futuro de las políticas mundiales contra las drogas; un diálogo en el que el miedo, los prejuicios y las prohibiciones punitivas cedan al sentido común, a la ciencia, a la salud pública y a los derechos humanos (Youngers, 2010).

El presidente Santos parece haber tomado esas palabras en serio una vez se convirtió en el mandatario del país. Su invitación a un debate internacional sobre la política contra las drogas llegó en el momento oportuno. El innovador informe del 2009 de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia marcó, de muchas maneras, un punto de inflexión en el debate sobre la política contra las drogas, en el sentido en que el cubrimiento de los medios de comunicación aumentó y cada vez más personajes influyentes se unieron al llamado de la Comisión para una reforma de la política antidrogas. César Gaviria fue uno de los tres expresidentes que presidieron la Comisión, lo que aseguró un importante cubrimiento del trabajo –y del de la posterior Comisión Global– en los medios colombianos. En resumen, Santos entró a un debate que ya había iniciado sobre el alto costo que estaba pagando el pueblo colombiano en la lucha contra una industria ilícita, que sin embargo continuaba prosperando. No obstante, su contribución fue particularmente significativa en la medida en que fue uno de los primeros presidentes en ejercicio que no solo pidieron un debate, sino que también pusieron en el centro del mismo la idea de la legalización –considerada por mucho tiempo un tabú–.

El presidente Santos se pronuncia sobre la legalización

En una entrevista para la revista *Semana* en febrero del 2011, seis meses después de llegar al poder, le preguntaron a Santos sobre la posibilidad de despenalizar las drogas, a lo que respondió que: «es una alternativa que podemos discutir. No estoy en contra de ninguna fórmula que sea efectiva. Y si el mundo decide legalizar y cree que esto reducirá la violencia y criminalidad, puedo unirme a la decisión» (Semana, 2011). Al año siguiente, Santos reiteró ambos temas: la importancia de considerar la legalización de las drogas y la necesidad de construir un consenso internacional antes de tomar medidas a escala nacional.

Al mismo tiempo, Santos dejó atrás la posición de los gobiernos anteriores y decidió apoyar el esfuerzo de Bolivia por ganar el reconocimiento internacional de la hoja de coca. En 1961, la Convención Única sobre Estupefacientes erróneamente clasificó la hoja de coca –usada en su forma natural por los indígenas durante siglos– como un estupefaciente. Esta convención también incluyó como disposición en el Artículo 49 que «el mascado de hoja de coca debe ser abolido» dentro de 25 años, periodo que finalizó en 1989. En el 2011, el Gobierno de Morales buscó modificar la convención eliminando el Artículo 49 y reconociendo así el uso tradicional de la hoja de coca.⁶ Estados Unidos respondió a esta solicitud organizando un grupo de «amigos de la convención» para oponerse a la iniciativa de Bolivia. Inicialmente, el Gobierno colombiano presentó la objeción oficial a la eliminación del Artículo 49 de la convención de 1961; sin embargo, según algunos informes, después de una llamada del presidente Morales, el Gobierno colombiano dio marcha atrás y eliminó dicha objeción. En la entrevista para *Semana*, Santos dijo: «decidimos respaldar a Bolivia porque eso es lo que está establecido en la Constitución: respetar las tradiciones de los grupos indígenas» (Blickman, 2013). Estados Unidos tuvo éxito reuniendo el apoyo necesario para bloquear el cambio propuesto, pero el apoyo recibido por Colombia mostró que el presidente Santos no estaba ciegamente casado con los dictámenes estadounidenses sobre la política contra las drogas, tal como ocurría con su predecesor.

6. Para información adicional, ver Tom Blickman (2013).

Las entrevistas que pusieron a Santos en el plano internacional fueron publicadas en dos periódicos británicos, *The Financial Times* y *The Observer*. En febrero del 2011, Santos respondió a la pregunta sobre legalización, realizada por los reporteros del *Financial Times*, diciendo que: «Sobre ese tema no soy un fundamentalista. Si el mundo considera que la legalización es una solución, con mucho gusto la aceptaría. Puedo entender los beneficios y los argumentos» (Rathbone y Mapstone, 2011). Más adelante, en noviembre del 2011, el presidente Santos dijo a *The Observer*:

Me gustaría hablar sobre la legalización de la marihuana y más que solo la marihuana si el mundo piensa que esta es la aproximación correcta, porque, por ejemplo, en nuestro caso solíamos ser exportadores, pero fuimos reemplazados por los productores en California, e incluso allí hubo un referendo para legalizarla y perdieron, pero podrían haberlo ganado. Me pregunto, ¿cómo podría explicarse que la marihuana sea legalizada en California pero el consumo de cocaína sea penalizado en Idaho? Es una contradicción. Es un problema decidir dónde se ponen los límites. Es una decisión difícil. Por ejemplo, yo nunca legalizaría las drogas duras como la morfina o la heroína, porque son drogas mortales. Consideraría legalizar la cocaína si hay un consenso mundial porque esa droga nos ha afectado a la mayoría aquí en Colombia. No sé qué es más dañino, la cocaína o la marihuana. Eso es una discusión sobre salud. Pero, de nuevo, solo si hay un consenso (Mulholland, 2011; Doward, 2011).

En esa entrevista, Santos también resaltó la autoridad moral que, como presidente de Colombia, tenía en el debate:

Soy consciente de lo que esto significa. Le dije al presidente Calderón (de México), «tú y yo tenemos mucha más autoridad para hablar de esto porque nuestros países han derramado mucha sangre luchando contra el tráfico de drogas y deberíamos promover esta discusión» (Mulholland, 2011; Doward, 2011).

Como se explica con más detalle abajo, Santos tuvo éxito incluyendo a Calderón, al final de su mandato, en el debate.

En Colombia, Santos tiende a tener un tono más cauteloso con respecto a la guerra contra las drogas. La Policía y las Fuerzas armadas colombianas, al igual que otras instituciones, están en su mayor parte profundamente integradas a la mentalidad de guerra contra las drogas. Muchos colombianos han perdido sus vidas luchando esa guerra y la opinión pública continuaba estando en ese

momento escéptica a las reformas. Además, las ganancias del tráfico de drogas son la principal fuente de ingresos para todos los actores responsables de los altos niveles de violencia en el país. A pesar de esto, en enero del 2012, Santos nuevamente se pronunció, esta vez durante un evento realizado en Cartagena. Se refirió a la despenalización como una «opción aceptable» para Colombia, advirtiendo nuevamente la necesidad de un consenso internacional para avanzar en esa dirección. Esta vez fue más allá y criticó el enfoque prohibicionista, el cual, sostuvo, «estimula el negocio». Asimismo, afirmó que «quitar las ganancias del crimen organizado» y usarlas para campañas de educación pública para reducir el consumo es una «solución práctica», que de ser adoptada a nivel mundial sería más efectiva. Santos se refirió a la guerra contra las drogas como a «una bicicleta estática. Uno mira alrededor y es lo mismo. El panorama cambia, pero el problema continúa. Ahora tenemos a las bandas criminales al servicio de los narcotraficantes» (Semana, 2012).

Generando un debate regional

Santos no fue el único presidente en ejercicio que para ese entonces hablaba de la necesidad de promover una discusión sobre alternativas a las políticas contra las drogas. A él se unieron el presidente de Guatemala, Otto Pérez, quien se pronunció enérgicamente sobre la necesidad de considerar la legalización de las drogas, y, más adelante, el presidente de Uruguay, José Mujica, quien propuso la creación de un mercado de cannabis legal y regulado en su país⁷ (cuando se anunció por primera vez esta ley, en junio del 2012, Santos se pronunció fuertemente contra ella, reiterando que ningún país debía avanzar solo, sino más bien esperar a que surgiera un consenso internacional). De cualquier manera, fue Santos quien jugó el papel más crucial asegurando un debate regional en este tema. Colombia fue la sede de la Cumbre de las Américas en abril del 2012, y Santos aseguró que el único tema discutido en privado, a puerta cerrada entre los presidentes del hemisferio, fue la política contra las drogas. Después de esa reunión, Santos anunció que los presidentes estaban solicitando a la Organi-

7. Información adicional en Washington Office on Latin America - WOLA (2013).

zación de Estados Americanos (OEA) que se realizara un informe analizando los resultados de la política actual y explorando enfoques alternativos. Si bien durante la cumbre en Cartagena se presentaron diferentes puntos de vista, hubo consenso en cuanto a la necesidad de discutir enfoques alternativos.

La importancia de este avance no puede subestimarse. Washington ha usado durante años su músculo diplomático y económico para aplastar cualquier disenso sobre las políticas contra las drogas. Colombia sintió intensamente esto cuando, en 1997, el Gobierno estadounidense «descertificó» al Gobierno colombiano después de que anunciara haber obtenido evidencia sobre la contribución de los narcotraficantes a la campaña electoral del entonces presidente Samper (Colombia también fue «descertificada» en 1998 y 1999). Años después, el expresidente estadounidense Bill Clinton se disculpó, diciendo que, en retrospectiva, era evidente que la respuesta de Estados Unidos había debilitado la posición del Gobierno colombiano frente a las FARC. La situación se invirtió en la cumbre de Cartagena, con los presidentes latinoamericanos tomando el liderazgo al reconocer que las políticas actuales habían, en muchos casos, fracasado en alcanzar los objetivos propuestos. Los líderes latinoamericanos afirmaron que muchas personas habían sufrido como resultado de la guerra contra las drogas y promovieron la discusión de enfoques alternativos.

Sin embargo, es importante resaltar que el papel de la OEA en el proceso –condición de Estados Unidos para apoyar el informe, según fuentes informales– fue visto con escepticismo. Muchos países de la región estaban buscando cada vez más que la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) tomaran el liderazgo frente a temas regionales, pues se considera que la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA está fuertemente influenciada en el tema de políticas contra las drogas por el Gobierno estadounidense, el cual nombra su director y proporciona gran parte de los fondos. No obstante, a través de este proceso, la OEA se pondría al frente del debate regional sobre las políticas contra las drogas, como se explicará más adelante.

Tal vez debido al escepticismo frente al papel de la OEA, el presidente Santos insistió en que un informe de análisis no era suficiente por sí solo. Con un importante apoyo financiero del Gobierno colombiano, se lanzó el proceso de planificación de escenarios. Santos estuvo vinculado a una iniciativa similar en 1996, relacionada en ese entonces con el conflicto colombiano y dirigida por

Reos Partners y el Centro de Liderazgo y Gestión (CLG), ubicado en Bogotá –un proceso que igualmente influyó en su decisión de buscar un diálogo con las FARC–. Santos quería usar la misma metodología y aplicarla al tráfico de drogas. Según Reos Partners:

Para iniciar el proceso de planificación de escenarios, Reos, CLG y la OEA armaron un equipo integrado por personas de todas las Américas [...]; realizaron entrevistas con 75 líderes a lo largo del hemisferio, incluyendo antiguos y actuales jefes de Estado; e invitaron a 46 personalidades –de los negocios, seguridad, salud, educación, culturas indígenas, organizaciones internacionales, sistemas de justicia, sociedad civil y política– para formar un equipo. La tarea del equipo era construir escenarios relevantes, desafiantes, plausibles y claros sobre lo que podría ocurrir en el futuro respecto a la política contra las drogas, basándose en las tendencias actuales e incluyendo dinámicas políticas, económicas, sociales y culturales relevantes a nivel internacional. Estos escenarios no serían pronósticos de lo que ocurriría, ni recomendaciones de lo que se debería realizar en los siguientes años. El objetivo era crear maneras radicalmente diferentes de comprender –y responder– al «problema de las drogas» (Kahane, 2013).

Los cuatro escenarios son Juntos, Trayectorias, Dependencia y Ruptura. De estos escenarios, Trayectorias es el más innovador. Dicho escenario supone que las actuales políticas prohibicionistas causan mucho más daño y que la alternativa es explorar y aprender de los marcos regulatorios, comenzando con el cannabis.⁸

En un proceso paralelo, el entonces secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, con el apoyo del equipo de la OEA de la Secretaría de Seguridad Multidimensional y CICAD, realizó un completo estudio con los insumos de un grupo de trabajo compuesto por funcionarios de organizaciones multilaterales, representantes del gobierno, académicos y expertos de la sociedad civil. Los resultados fueron seis estudios detallados (anexos al final del informe), los cuales fueron condensados en un informe analítico. Este estudio, junto con el de los escenarios, fue formalmente presentado a los presidentes de Colombia y Panamá (donde se realizaría la siguiente Cumbre de las Américas, prevista para el 2015) el 17 de mayo del 2013.⁹

8. Para información adicional sobre los reportes de la OEA visitar el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC, 2013a).

9. Los informes de análisis y escenarios pueden encontrarse en: http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-261/13

La OEA deja claro en los informes que su intención no es proporcionar recomendaciones políticas; sin embargo, algunas de las políticas alternativas sugeridas son innovadoras para las organizaciones multilaterales. De acuerdo al Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC por sus siglas en inglés):

El último capítulo del informe analítico, «Contribuciones al Debate», sugiere algunas alternativas políticas útiles. El informe hace un llamado a abordar el consumo de drogas desde una perspectiva de salud pública, para que los consumidores no sean criminalizados y que de esta manera pueda despenalizarse el consumo de drogas [...]. Al criticar el enfoque «un modelo para todos» en la política contra las drogas, el capítulo final recalca que la cuestión de las drogas debe ser abordada de maneras diferentes en países diferentes, dependiendo de los desafíos que enfrenten cada uno de ellos. En este sentido, se debería dar la suficiente flexibilidad para que los países apliquen enfoques ajustados a sus necesidades particulares. Por último, se incluyen dos alternativas políticas de gran alcance al final del último capítulo. Primero, el informe subraya el valor de evaluar «las señales que existen y las tendencias que llevan hacia la despenalización o legalización de la producción, venta y consumo de marihuana», resaltando que, «Tarde o temprano se tendrán que tomar decisiones al respecto» (OAS, 2013: 104). Segundo, el informe abre la puerta a una reforma: «Mayor flexibilidad podría llevar a la posibilidad de modificar la legislación nacional o promover cambios en el derecho internacional» (OAS, 2013). Por primera vez una organización regional multilateral ha planteado la cuestión de reformar la normativa internacional sobre el control de las drogas (IDPC, 2013).

En mayo del 2013, en la presentación de los informes, el presidente Santos declaró:

Estoy comprometido en continuar promoviendo un debate profundo, serio y responsable con líderes regionales y mundiales, expertos, universidades y *think tanks*, para empezar –cuanto antes mejor– a generar respuestas que aborden este serio problema que continua atormentando a la humanidad.¹⁰

La siguiente ocasión para un debate llegó justo semanas después en la Asamblea General de la OEA, la cual tuvo lugar en Antigua, Guatemala, del 4 al 6 de junio del 2013. En esta asamblea, el centro del debate fue –por primera vez– la política contra las drogas. Al igual que en abril del 2012, en Antigua no se alcanzó ningún consenso en cuanto a nuevos caminos; sin embargo, se

10. Citado en Adam Kahane (2013).

acordó nuevamente continuar el debate. Los ministros de Asuntos Exteriores del hemisferio aprobaron una declaración¹¹ que proponía un proceso consultivo de varias dimensiones en diferentes foros regionales y nacionales sobre los temas de política contra las drogas, teniendo en cuenta los estudios de la OEA; asimismo concluían encargando al Consejo Permanente de la OEA que convocara a una sesión especial de la Asamblea General en el 2014, enfocada en los temas concernientes a la política contra las drogas.¹² Los informes de la OEA y los procesos sentados en Antigua garantizan que la política contra las drogas seguirá siendo una prioridad en la agenda hemisférica para el futuro cercano.

Repercusiones en las Naciones Unidas

El presidente Santos, junto con los entonces presidentes de Guatemala y México, Pérez Molina y Calderón, respectivamente, también hicieron un llamado al debate internacional en las Naciones Unidas. En la reunión de la Asamblea General de la ONU en septiembre del 2012, estos mandatarios emitieron una declaración formal, resaltando la necesidad de «revisar los enfoques» de la actual política contra las drogas y pidiendo a las Naciones Unidas que

ejerza su liderazgo [...] y dirija una profunda reflexión para analizar las opciones disponibles, incluyendo medidas para regular el mercado, con el fin de establecer un nuevo paradigma que prevenga el flujo de recursos a los grupos involucrados en el crimen organizado.

La declaración concluyó solicitando a la ONU que albergara «una conferencia internacional que permita tomar las decisiones necesarias para alcanzar estrategias y herramientas más efectivas con las cuales la comunidad internacional

11. Declaración de Antigua Guatemala «For a Comprehensive Policy against the World Drug Problem in the Americas», ver: <http://www.oas.org/consejo/GENERAL%20ASSEMBLY/AG43regular.asp>

12. Para un mayor análisis de la reunión en Antigua y la declaración final, ver: <http://idpc.net/blog/2013/06/latin-american-leaders-chart-course-for-drug-policy-debate>

pueda enfrentar los desafíos de las drogas y sus consecuencias».¹³ Estos sentimientos se reflejaron en la declaración de la Cumbre Iberoamericana –que incluye a todos los países latinoamericanos junto a España y Portugal–, llevada a cabo en noviembre del 2012.

En diciembre del 2012 se anunció la convocatoria para una sesión especial de la Asamblea General de la ONU a inicios del 2016 sobre el «problema mundial de las drogas».¹⁴ El *Informe de la Tercera Comisión sobre el Control Internacional de las Drogas* para la Asamblea General declara que la revisión de UNGASS (Sesiones Especiales de la Asamblea General de la ONU, por sus siglas en inglés) incluirá una «evaluación de los logros y desafíos en la contención del problema mundial de las drogas, **en el marco de las tres convenciones internacionales de control de drogas y otros instrumentos relevantes de las Naciones Unidas** [énfasis agregado por el autor]» (United Nations General Assembly, 2012: Agenda item 104, A/67/459). Sin embargo, una reforma significativa de la política contra las drogas requiere en última instancia reformar las convenciones, por lo que una pregunta clave sigue siendo si el tema de estas reformas aparecerá en la mesa de negociación o no; el informe analítico de la OEA descrito anteriormente debería impulsar tales iniciativas. Para agosto del 2013 aún no era claro qué tan activo sería el Gobierno colombiano intentando dar forma al proceso de UNGASS.

Continuidad de la política contra las drogas en el país

Como se explicó en párrafos anteriores, el presidente Santos se ha movido cautelosamente en el ámbito nacional, teniendo cuidado de no criticar la lucha contra las drogas que se lleva a cabo en su país. Por lo general, cuando habla sobre los fracasos de las actuales políticas internacionales de control de drogas, señala que el «éxito» colombiano ha trasladado el problema a otra parte, principalmente a Centroamérica. Tanto el Gobierno estadounidense como el colombiano presentaron el Plan Colombia no solo como un éxito, sino también

13. Declaración conjunta de los Gobiernos de Colombia, Guatemala y México del 1 de octubre de 2012.

14. La primera de esas reuniones, mencionada anteriormente, fue en 1998.

como un modelo para emular en otros países de la región. En junio del 2012, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos señaló que «Colombia sirve ahora como una base de entrenamiento regional para ayudar a otras naciones en sus luchas contra las drogas» (Miles, 2012). En este sentido, las fuerzas de seguridad colombianas entrenan, asesoran y proporcionan asistencia a sus contrapartes en otros países, incluyendo a los de Centroamérica.¹⁵ Según la organización Just the Facts, «Entre el 2010 y 2012, Colombia entrenó a 9.983 militares y oficiales de policías de 45 países; principalmente de México, Panamá, Honduras, Ecuador y Perú» (Security Assistance Monitor, 2013).

Durante los primeros dos años de la presidencia de Santos, pocos cambios se notaron en las políticas contra las drogas implementadas en el terreno. Con respecto al cultivo de coca, la tendencia a disminuir las fumigaciones aéreas, que había comenzado en el 2009, continuó en el 2012, aunque, de acuerdo con el Gobierno estadounidense, 98.185 hectáreas fueron fumigadas ese año. La erradicación manual también continuó disminuyendo; de hecho, el presupuesto para esta se redujo a casi la mitad entre el 2010 y el 2012. Resulta interesante el que esto haya coincidido con una constante disminución del nivel general de cultivos de coca, los cuales descendieron a 78.000 hectáreas en el 2012. Usualmente, el Gobierno estadounidense y la ONU han reportado datos muy diferentes respecto al cultivo de coca en el país. También para el 2012, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) reportó que el cultivo de coca colombiana había disminuido a 48.000 hectáreas. No obstante las diferencias, tanto Estados Unidos como la ONU mostraron una tendencia a la baja en el cultivo de coca. Esto se atribuye –por lo menos en parte– al regreso del cultivo de marihuana, «dando lugar a lo que se ha llamado la segunda bonanza de marihuana colombiana» y a la minería ilegal, negocio actualmente más lucrativo que el de la coca (The Global Post, 2013). En resumen, la tendencia hacia la disminución en el cultivo de coca en Colombia ha continuado bajo el gobierno de Santos, pero parece tener que ver más con el cambio en la naturaleza de la industria de la cocaína y de otras actividades ilícitas que con la erradicación aérea o manual.

15. Para información adicional ver Security Assistance Monitor (2013a).

Tabla 01

Cultivo de coca en Colombia

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2005 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| Cultivos | 169,8 | 144,4 | 113,8 | 114,1 | 144,0 | 157,0 | 167,0 | 119,0 | 116,0 | 100,0 | 83,0 | 78,0 |
| (hectáreas) | 0 | 50 | 50 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Producción potencial (toneladas) | 700 | 585 | 445 | 410 | 500 | 510 | 470 | 280 | 280 | 255 | 190 | 175 |
| Erradicación | 84,25 | 122,6 | 127,1 | 131,8 | 134,4 | 164,1 | 148,4 | 129,8 | 101,5 | 97,83 | 103,3 | 98,1 |
| (aérea, hectáreas) | 1 | 95 | 12 | 24 | 74 | 19 | 35 | 76 | 73 | 6 | 2 | 85 |
| Erradicación | 1,745 | 2,762 | 4,220 | 6,232 | 37,54 | 42,11 | 64,97 | 95,73 | 60,95 | 43,95 | 34,59 | 30,4 |
| (manual, hectáreas) | | | | | 0 | 0 | 9 | 1 | 4 | 7 | 2 | 86 |

Fuente: <http://www.whitehouse.gov/ondcp/targeting-cocaine-at-the-source>
(consultado el 20 de agosto de 2013)

¿Iniciando un diálogo sobre las reformas a nivel nacional?

Al final del 2012, el presidente Santos dio el primer paso para iniciar un diálogo sobre las reformas a escala nacional. El 26 de diciembre, el Ministro de Justicia anunció la creación de una Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, encargada de evaluar la política contra las drogas y de presentar al Gobierno una serie de recomendaciones para futuras políticas en este ámbito. Esta comisión opera bajo el Ministerio de Justicia y está conformada por diez miembros y dos «invitados especiales»: el expresidente César Gaviria y el antiguo director de la Policía Nacional, el General retirado Óscar Naranjo. Aunque los miembros de la comisión son presentados como un grupo que tiene diferentes puntos de vista, el grupo en sí mismo tiende a orientarse hacia la reforma. Además del expresidente César Gaviria (miembro de la Comisión Global de Políticas de Drogas), la comisión incluye al ex miembro de la Corte

Constitucional Rodrigo Uprimny (importante defensor de la reforma) y al profesor de Economía de la Universidad de los Andes Daniel Mejía Londoño (destacado economista que trabaja en temas de políticas de drogas), quien preside la comisión. Como señaló *La Silla Vacía*, la cual se refiere a dicha comisión como «una comisión de ruptura» (o una comisión diseñada para romper con el pasado), el presidente Santos está finalmente enviando una «clara señal de que tiene la intención de alinear la política interna con su discurso internacional» (Bermúdez Liévano, 2013).

El 21 de mayo del 2013, la Comisión de Política de Drogas publicó su primer documento, enfocado en el consumo de droga, el cual recomendaba numerosas reformas de largo alcance (Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, 2013). Este documento pide que el consumo sea tratado como un asunto de salud pública y explícitamente declara que los consumidores dependientes no deberían ser criminalizados; en otras palabras, la posesión de pequeñas cantidades de droga para consumo personal no debería ser un delito. Para este tipo de usuarios se requiere de políticas de tratamiento y reducción de daños basadas en la evidencia. La comisión también resaltó la necesidad de reconocer que la mayor parte del consumo es recreacional –y por lo tanto no causa daños a las personas, sus familias o comunidades– y que esto debe ser tenido en cuenta para desarrollar políticas adecuadas.

El llamado a despenalizar el uso de la droga marca un cambio dramático en el enfoque adoptado por el gobierno de Uribe. Entre 1994 y 2009, la posesión de pequeñas cantidades de droga para consumo personal no era sancionada en Colombia debido a la Sentencia C-221 de 1994 de la Corte Constitucional, en la cual se establecía que la posesión de una «dosis mínima» de droga no podía sancionarse cuando se tratara del «ejercicio de los derechos personales [...] y el inculpado no afectara a otros» (Corte Constitucional, 1994). Al asumir el cargo, el expresidente colombiano Álvaro Uribe inmediatamente comenzó a modificar la Constitución del país con el fin de permitir la penalización de la posesión para uso personal. Después de repetidos esfuerzos, Uribe finalmente tuvo éxito y en una posterior Ley de Seguridad Ciudadana se incluyó un artículo para eliminar la disposición en la ley previamente existente, la cual permitía la posesión para uso personal, codificando así en la ley el resultado de un cambio constitucional. Sin embargo, en junio del 2012, la Corte Constitucional falló sobre el artículo en la Ley de Seguridad Ciudadana mencionada arriba,

estableciendo que la Constitución no permite penalizar a los consumidores. La Corte Suprema colombiana dictó fallos similares en casos de individuos acusados de portar drogas para el consumo personal.

Esta cuestión tendrá que ser resuelta a través de una reforma a la ley de estupefacientes colombiana, la cual ha estado en curso desde que el presidente Santos asumió el cargo. El primer borrador de la nueva ley de estupefacientes incluye una provisión, la cual también se habría promulgado dentro de la enmienda de Uribe para penalizar el consumo. Sin embargo, después de la sentencia de la Corte Constitucional anteriormente mencionada y del aporte de la sociedad civil y de otros expertos, se circuló un proyecto de ley modificado, el cual mantendría la tradicional política de Colombia frente al consumo de drogas. En enero del 2013, la Ministra de Justicia de Colombia, Ruth Stella Correa, anunció que la modificada ley de estupefacientes que se presentaría en el congreso también despenalizaría la posesión de pequeñas cantidades de drogas sintéticas para el uso personal, tales como el éxtasis y las metanfetaminas, y mantendría esta disposición para la cocaína y la marihuana, cuya posesión aún es permitida bajo la actual Ley (El Tiempo, 2013). La presentación final del proyecto de ley de estupefacientes en el Congreso colombiano esperaría el aporte proporcionado por el informe final de la Comisión de Política de Drogas, el cual estaría listo para finales del 2013.

La Comisión de Política de Drogas ya tuvo un impacto en el ámbito internacional. En julio del 2013, el Gobierno de Guatemala envió una delegación a Bogotá para aprender sobre el modelo implementado en Colombia y establecer una comisión similar en ese país. Grupos de la sociedad civil en México y otros países están solicitando a sus gobiernos la creación de comisiones similares para evaluar y realizar recomendaciones de alternativas para las políticas contra las drogas. Sin embargo, pasará algún tiempo antes de que pueda verse el impacto de la Comisión Colombiana de Política de Drogas a nivel nacional. En gran medida, el presidente Santos ha apostado el éxito de su presidencia al acuerdo negociado con las FARC y finalizar así décadas de un largo conflicto armado en el país. Con la campaña presidencial del 2013 y su reelección para un segundo periodo se profundizó poco en temas controversiales como la política contra las drogas; sin embargo, Santos ya ha asegurado un espacio internacional al impulsar un significativo debate sobre política de drogas, en

una muy buena posición para consolidar su papel internacional (a tiempo para el UNGASS del 2016) y buscar enérgicamente un programa de reforma de la política nacional de estupefacientes.

Conclusión

El expresidente colombiano Álvaro Uribe depositó toda su fe en la administración Bush para que apoyara su guerra contra el *narcoterrorismo*, y la administración Bush premió la lealtad de Uribe con crecientes niveles de ayuda. Al final de su presidencia, Uribe apenas tenía un aliado en la región, pues había alejado a los países vecinos con su deseo de combatir a los «terroristas» internos que operaban dentro de Colombia: el haber cruzado la frontera para capturar a Raúl Reyes en Ecuador terminó en una fuerte tensión entre los dos países. Además, Uribe acusó tanto a Ecuador como a Venezuela de apoyar al ELN y las FARC. En síntesis, la presidencia de Uribe no mejoró el *poder blando* (Nye, 2004) de Colombia en la región ni ayudó a promover la cooperación entre el país y sus vecinos (Brodzinsky, 2007; BBC, 2013; y Palmer, 2010).

Por el contrario, el presidente Juan Manuel Santos buscó restaurar la posición regional del país y dar una nueva forma a las relaciones con Estados Unidos, minimizando los temas de seguridad y política contra las drogas y enfatizando en vínculos económicos y comerciales. Es importante resaltar que Santos reconoció la existencia de un conflicto armado interno en Colombia y al entrar en negociaciones de paz con las FARC y más adelante con el ELN. La política de drogas fue uno de los puntos en la agenda de negociación con las FARC, junto con los temas de desarrollo económico, prevención y salud pública y el problema del narcotráfico. En cuanto a las negociaciones sobre las políticas de desarrollo rural, las FARC pedían finalizar con la criminalización de los cultivadores de coca y la erradicación aérea y manual de estos cultivos; así como el desarrollo económico en las regiones de cultivos de coca. A la larga, mejorar las condiciones de vida y las oportunidades económicas para los campesinos, sumado a la erradicación manual y cooperativa de coca, es la alternativa más prometedora para asegurar una reducción sostenida y de largo plazo de estos cultivos. Es difícil predecir qué pasará; no obstante, acordar ciertos principios

básicos para terminar la erradicación forzada y promover el desarrollo económico en las regiones de cultivos de coca podrían ser pasos hacia el desarrollo y la implementación de políticas de drogas que sean más humanas y efectivas. De hecho, eso representaría un cambio de paradigma en la política de drogas colombiana.

Referencias

- AIDA (s.f.). «Plan Colombia: The harmful impacts of aerial spraying of coca and poppy crops», *AIDA*. Consultado en octubre del 2014: <http://www.aida-americas.org/en/project/plancolombia>
- Bagley, B. (2010). «Seminario De Seguridad» (El Colegio de La Frontera Norte). Consultado en el 2014 en: <http://www.youtube.com/watch?v=sMeqNjzWXC0>
- Bagley, B. (2012). *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty First Century*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars
- Blickman, T. (2013). «Coca leaf: Myths and Reality», *Transnational Institute Drug Law Reform Project*. Consultado en 2013 en: <http://www.tni.org/primer/coca-leaf-myths-and-reality>
- Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia (2013). *Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas*. Consultado en http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/destacados/comision_asesora_politica_drogas_colombia.pdf
- Corte Constitucional (1994). *Sentencia C-221/94, Despenalización del Consumo de la Dosis Personal*. Bogotá: 5 de mayo de 1994.
- GAO (2008). *Drug Reduction Goals were Not Fully Met, but Security has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance*. Washington, D.C.: GAO Report.
- Human Rights Watch - HRW (2011). *World Report 2011: Colombia*. Human Rights Watch. Consultado el 28 de Agosto de 2012 en: <http://www.hrw.org/world-report-2011/world-report-2011-colombia>

- International Drug Policy Consortium - IDPC (2013). *IDCP Briefing Paper-The drug policy reform agenda in the Americas (ver. 2)*, 16 de agosto de 2013. Consultado en 2013 en: <http://idpc.net/publications/2013/08/idpc-briefing-paper-the-drug-policy-reform-agenda-in-the-americas-version-2>
- International Drug Policy Consortium - IDPC (2013a). *Launching the Debate: The OAS Reports on Hemispheric Drug Policy*. London, UK: International Drug Policy Consortium. Consultado en 2013 en: <http://idpc.net/publications/2013/07/idpc-advocacy-note-launching-the-debate-the-oas-reports-on-hemispheric-drug-policy>
- Isacson, A. (2004). *Optimism, Pessimism, and Terrorism: The United States and Colombia in 2003*. Washington, D.C.: Center for International Policy.
- Isacson, A. (2010). *Don't Call Plan Colombia a Model: On Plan Colombia 10th Anniversary, Alarms of «Success» Don't Stand Up to Scrutin*. Washington, D.C.: WOLA.
- Kahane, A. (2013). «Reos Partners Supports “Game-Changing” Scenario Project on Drugs in the Americas», *Reos Partners Quarterly Newsletter*, n.º 15, agosto de 2013.
- Miles, D. (2012) «Commander: “Beyond the Horizons” to Have Far-reaching Impact». *U.S. Department of Defense*, 29 de enero de 2012. Consultado en 2013 en: <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=116966>
- Nye, J. S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York, N.Y.: Public Affairs.
- Organization of American States - OAS (2013). *The Drug Problem in the Americas*. OAS official records
- Palmer, L. (2010). «Ecuador to continue investigation into DAS wiretaps». *Colombia Reports*, 5 de enero de 2010.
- Perez-Santiago, M. (2012). «Colombia's BACRIM: Common Criminals or Actors in Armed Conflict?». *InSight Crime*, 23 de julio de 2012. Consultado el 23 de septiembre de 2014 en: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/colombias-bacrim-common-criminals-or-actors-in-armed-conflict>
- Pizarro, E. y Gaitán, P. (2006). «Plan Colombia and the Andean Regional Initiative: Lights and Shadows». En Brian Loveman (ed.), *Addicted to Failure: U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.

- Posada-Carbo, E. (2011). «Colombia After Uribe», *Journal of Democracy*, 22(1).
- Ramírez Lemus, M. C.; Stanton, K. y Walsh, J. (2005). «Colombia: A Vicious Cricle of Drugs and War». En Coletta A. Youngers y Elieen Rosin (eds.), *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Restrepo, E. M. y Bagley, B. (eds.) (2011). *La Desmovilización de los Paramilitares en Colombia: Entre la esperanza y el escepticismo*. Bogota: Uniandes.
- Rosen, J. D. (2012). «Plan Colombia and Beyond: Pastrana to Santos (2000 to 2012)». Open Access Dissertations. Paper 880.
- Security Assistance Monitor (2013). «Secretary of State Kerry's trip to Colombia and Brazil», *Security Assistance Monitor*, 15 de agosto de 2013. Consultado en 2013 en: <http://justf.org/blog/2013/08/15/secretary-state-kerrys-trip-colombia-and-brazil>
- Security Assistance Monitor (2013a). «With and without U.S. aid, Colombia's training of other security forces increases», 02 de diciembre de 2013. Consultado en 2013 en: <http://securityassistance.org/africa/blog/and-without-us-aid-colombias-training-other-security-forces-increases>
- Stone, H. (2012). «The War of Words Over Colombia's Conflict». *InSight Crime*, 9 de mayo de 2011. Consultado el 26 de agosto de 2012 en: <http://www.insightcrime.org/insight-latest-news/item/884-the-war-of-words-over-colombias-conflict>
- UNHCR (2014). *UNHCR country operations profile: Colombia*. UNHCR: The UN Refugee Agency. Consultado en octubre de 2014 en: <http://www.unhcr.org/pages/49e492ad6.html>
- United Nations General Assembly (2012). *International Drug Control, Report of the Third Committee*, Sixty-seventh session, Agenda item 104, A/67/459, 4 de diciembre.
- United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC (2012). *Colombia: Coca Cultivation Survey 2011*. Colombian Government and United Nations Office on Drugs and Crime
- Washington Office on Latin America - WOLA (2011). *Human Rights During the Juan Manuel Santos Administration's First Year in Office*. Washington, D.C.: WOLA
- Washington Office on Latin America - WOLA (2013). «Uruguay Steps Forward with Marijuana Legalization Vote». *WOLA*, 2 de Agosto de 2013. Consultado en 2013 en: http://www.wola.org/news/uruguay_steps_forward

Wells, M. (2013). «BACRIM The Greatest Threat to Colombia Land Restitution: HRW», *InSight Crime*, septiembre 19 de 2013. Consultado en octubre de 2014: <http://www.insightcrime.org/news-briefs/bacrim-are-the-greatest-threat-to-colombia-land-restitution-hrw>

Youngers, C. (2010) «Colombia's new president should call for a dialogue on drugs», *Transnational Institute Drug Law Reform Project*, 18 de agosto de 2010. Consultado en 2013 en: <http://druglawreform.info/en/weblog/item/556-colombias-new-president-should-call-for-a-dialogue-on-drugs>

Prensa

BBC (2013). «US to expel Venezuelan diplomats in retaliation», *BBC*, 2 de octubre 2013

Bermúdez Liévano, A. (2013). «Santos comienza a aterrizar su discurso internacional sobre drogas». *La Silla Vacía*, 1 de enero de 2013. Consultado en 2013 en: <http://www.lasillavacia.com/historia/santos-comienza-aterrizar-su-discurso-internacional-sobre-las-drogas-41218>.

Brodzinsky, S. (2007) «Uribe, A Bush Ally, Treads on Shaky Ground», *Time*, 20 de febrero de 2007;

Doward, J. (2011). «Colombia president calls for global rethink on drugs». *The Guardian*, 12 de noviembre de 2011

El Tiempo (2013). «Se podrían cargar tres pastillas de droga sintética», *El Tiempo*, 29 de enero 2013.

Forero, J. (2008). «Cousin of Colombian President Arrested in Death Squad Probe», *The Washington Post*, 23 de abril 2008.

Mulholland, J. (2011). «Juan Manuel Santos: “It is time to think again about the war on drugs”». *The Guardian*, 12 de noviembre de 2011

Rathbone, J. P. and Mapstone, N. (2011). «FT Interview Transcript: Juan Manuel Santos». *The Financial Times*, 13 de febrero de 2011.

Semana (2008). «Uribe: Yo no me reuní con paramilitares», *Semana*, 23 de abril 2008

Semana (2011). «Preferiría no reelegirme». *Semana.com*, 15 de febrero de 2011.

Semana (2012). «Santos: despenalizar la droga sería aceptable para el país, si el mundo lo hace», *Semana.com*, 28 de enero de 2012.

Solis, M. (2010). «Colombia's Internally Displaced People». *Huffington Post*, 13 de septiembre de 2010.

The Global Post (2013). «Is Colombia Winning the Drug War?». *The Global Post*, 21 de enero de 2013.

Conclusiones

Balance de Colombia en la segunda década del siglo 21

Este libro ha analizado los principales retos y oportunidades que Colombia enfrenta en el siglo 21. El objetivo de las conclusiones analíticas es proporcionar algunas lecciones y puntos clave para examinar los principales obstáculos que enfrenta Colombia en el futuro. La conclusión se divide en varias secciones. La primera parte analiza los avances que Colombia ha realizado en las últimas décadas, centrándose en el crecimiento económico y las mejoras socioeconómicas. En las próximas secciones se examinan los principales desafíos tales como la falta de inclusión social de muchos colombianos. Colombia también enfrenta muchos obstáculos con el proceso de paz, particularmente en la implementación del acuerdo. Después de analizar el proceso de paz, esta sección final destaca los desafíos de seguridad con la aparición de nuevas bandas criminales conocidas como BACRIM. se cierra con una revisión de muchos de los obstáculos políticos a los que se enfrenta Colombia, tales como los altos niveles de corrupción, la impunidad y las instituciones débiles.

¿Tremendo progreso?

Colombia ha realizado notables progresos en las últimas décadas del siglo 20 y en la primera década del siglo 21. La economía colombiana, por ejemplo, se ha expandido rápidamente. El Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia era de 117 mil millones de dólares en 2004. En 2009, el PIB de Colombia ascendió a 233,82 mil millones de dólares (Banco Mundial, 2014c) y en 2013 aumentó a

378,1 mil millones de dólares (Banco Mundial, 2014). La tasa de crecimiento del PIB porcentual fue de 4,1% en 2012, y los pronósticos de 2014 son del 4,6% (Banco Mundial, 2014i). En marzo de 2014, Colombia se convirtió en la tercera economía más grande de América Latina, superando a Argentina. Colombia registró un tipo de cambio de 1.990 pesos por USD \$1, con lo que se demostró una economía relativamente estable (Rey Mallén, 2014). Además, las exportaciones de bienes y servicios de Colombia como porcentaje del PIB han aumentado de 26,6% en 2004 a 30,3% en 2012 (Banco Mundial, 2014b).

Colombia también ha experimentado aumentos en la producción de petróleo. En 1980, Colombia produjo un total de 134.000 barriles por día. En 2005 Colombia produjo 548.352 barriles por día; y en 2013 la producción de Colombia aumentó a 1.028.473 barriles por día (U.S. Energy Information Administration, 2014). Las reservas probadas de Colombia también han aumentado considerablemente en el tiempo. A partir de enero de 2014, las investigaciones indican que Colombia tenía un estimado de 2,4 mil millones de barriles de reservas probadas de crudo (U.S. Energy Information Administration, 2014). Chris Kraul argumenta que «durante el primer semestre de este año, la producción promedio de Colombia fue de 983.000 B/D». Y continúa, «el promedio hasta la fecha también es de 100.000 B/D por debajo del objetivo fijado por el gobierno para equilibrar sus libros del 2014» (Kraul, 2014). Así, Colombia ha experimentado mejoras significativas y se ha convertido en un productor de energía clave.

En parte debido a su éxito económico, Colombia ha sacado una parte significativa de la población de la pobreza. El porcentaje de la población que vive por debajo de la línea de pobreza nacional ha disminuido drásticamente de 47,4% en 2004 a 37,2% en 2012 (Banco Mundial, 2014g). El desempleo también ha disminuido de 13,2% de la fuerza de trabajo total a 10,8% en 2011 (Banco Mundial, 2014h). En mayo de 2014, el desempleo en Colombia bajó a 8,8%, lo cual representa la tasa más baja observada en años. Nina Damsgaard afirma que «entre marzo y mayo de 2014, el número de empleados privados creció un 4,9%, mientras que los trabajadores autónomos crecieron un 1,8% en comparación con el mismo período en 2013, según las cifras del DANE. Al mismo tiempo, el número de empleados en puestos gubernamentales se redujo en un 3,7% a partir de 2013 y el número de personas empleadas como jornaleros cayó hasta un 7,5%» (Damsgaard, 2014).

El gobierno colombiano también ha extendido la cobertura de salud a la mayoría de los colombianos y la esperanza de vida en Colombia ha aumentado de 72 años en 2004 a 73,8 en 2012 (Banco Mundial, 2014e). Un informe de 2010 de Médicos sin Fronteras discute muchos de los desafíos. Un sorprendente 78,6% de los individuos encuestados en el informe reveló que tenían dificultades para acceder a los servicios de salud porque el centro de tratamiento más cercano se encontraba demasiado lejos. El informe indica que el 41% de las personas entrevistadas respondieron que no tenían el acceso necesario a la atención médica porque vivían en áreas pobres que han sido particularmente golpeadas por el conflicto armado interno (Kobewka, 2014).

En años recientes, el panorama económico en Colombia ha experimentado una desaceleración cuyo impacto negativo pone en evidencia el efecto de un escaso crecimiento de la tasa económica del 2 por ciento en el déficit fiscal. En consecuencia, esta escasez se ha traducido en alzas tributarias implementadas por el gobierno de Juan Manuel Santos y el Ministerio de Hacienda Pública en dos ocasiones. El proceso de paz y su implementación sufrirán desafíos y encontrarán obstáculos en términos de financiación proveniente del Estado.

Pobreza y desigualdad

Colombia ha experimentado disminuciones en el porcentaje de personas que viven en la pobreza. El porcentaje de colombianos que vivían con menos de USD \$ 1.25 por día era de 21.1% en 2005 y 16.3% en 2010. En 2011, el porcentaje de colombianos que ganaron menos de USD \$ 1.25 por día disminuyó a 14.5%, lo que representa un progreso significativo. Sin embargo, existen importantes desafíos ya que para el 2012, 15 millones de colombianos vivían en condiciones de pobreza (Leonard, 2012). Colombia tiene una de las peores distribuciones de riqueza de ingresos en todo el Hemisferio Occidental y deben hacerse mayores esfuerzos para disminuir la desigualdad y aumentar las oportunidades para los colombianos que buscan mejorar su situación económica. En 2004, el 10 por ciento de los colombianos obtuvo el 46,5% de todos los ingresos. El porcentaje de ingreso del 10% más alto de los colombianos disminuyó ligeramente a 44,4% en 2010. Por otro lado, en 2010, el 10% bajo obtuvo el 0,9% de los ingresos en Colombia (Banco Mundial, 2014d). Lars

Christian Moller, economista principal de Colombia para el Banco Mundial, afirma que «si bien está en declive en Colombia, el progreso podría haber sido mucho más rápido y con una distribución de ingresos menos desigual. La pobreza de ingresos disminuyó de 47.7% en 2003 a 34.1% en 2011. La pobreza cayó exclusivamente como resultado del crecimiento de los ingresos, ya que la desigualdad de ingresos permaneció prácticamente inalterada: el coeficiente de Gini fue de 0.55 en 2011 –la misma que en 2003–. Nuestros cálculos muestran que si Colombia tuvo la misma distribución de ingresos que Perú, la pobreza habría sido diez puntos porcentuales menor que la actual, es decir, alrededor del 25 por ciento» (Moller, 2012). Una de las maneras de reducir la desigualdad es aumentar los impuestos sobre la renta y utilizar los ingresos generados para invertir dinero en la disminución de la pobreza.

Educación

El gasto público en educación ha aumentado con el tiempo de 13,8% del porcentaje total del gasto público en 2006 a 15,8% en 2012 (Banco Mundial, 2014a). Sin embargo, el acceso a una educación de calidad para los sectores pobres y de clase media sigue siendo limitado. En 2010, sólo el 37,2% de los jóvenes colombianos continuaron sus estudios después de la secundaria (Schäfer, 2013). La educación sigue siendo un factor crucial para que los colombianos obtengan empleos con ingresos estables, lo que les permite competir en el mundo globalizado. Si bien se han realizado ligeras mejoras, el gobierno colombiano debe hacer más para aumentar el acceso a una educación asequible y de alta calidad. El acceso a la educación también es esencial para reducir la desigualdad y fomentar la inclusión social. Esto, sin embargo, requiere una inversión significativa en nombre del gobierno. Vale la pena invertir en educación, ya que estas inversiones ayudarán a mejorar la competitividad del país.

Competitividad, infraestructura e inclusión social

La competitividad de Colombia en el mundo globalizado se ve gravemente afectada por la falta de inversión en mejorar la infraestructura que permite

que los bienes lleguen a los mercados. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó un préstamo de \$25 millones de dólares en diciembre de 2013 (IADB, 2013) para ayudar a Colombia a incrementar sus inversiones privadas para mejorar la infraestructura en el país, lo que ha sido bastante problemático, particularmente para las personas residentes en zonas rurales de Colombia. Colombia se ha vuelto dependiente de las exportaciones de minerales y petróleo, y el resultado es que el sector manufacturero ha disminuido. Colombia continuará enfrentando una competencia extrema con el surgimiento de otras potencias como Brasil, India y China.

A pesar de las mencionadas mejoras, el camino a seguir es bastante difícil. Deben tomarse decisiones importantes sobre cómo llevar a cabo políticas de inclusión social de manera más eficaz. Los 15 millones de habitantes¹ que viven en el campo rural de Colombia enfrentan muchos retos a medida que Colombia abre su economía a las importaciones agrícolas. Los desafíos en el campo representan algunos de los obstáculos más difíciles que Colombia debe superar. El gobierno colombiano debe desarrollar políticas para aliviar la pobreza e incorporar a los campesinos a la economía legal, lo cual será bastante difícil debido a que muchos campesinos dependen del cultivo de coca ya que pueden cultivarla en cualquier lugar, a diferencia de otros productos que no crecen tan fácilmente en el campo. Además, a menudo los campesinos carecen de la infraestructura necesaria para llevar los productos al mercado.

El proceso de paz

A pesar de lo difícil que es superar los grandes retos socioeconómicos, son aún más difíciles las cuestiones políticas que Colombia debe afrontar, tales como el proceso de paz, la consolidación institucional y las reformas para reducir los altos niveles de violencia y conflicto que han caracterizado a la sociedad colombiana durante el último medio siglo. El presidente Juan Manuel Santos ha construido sobre los avances militares del gobierno de Uribe. Como se dis-

1. De acuerdo con el Banco Mundial, 11.653.673 personas vivieron en zonas rurales de Colombia entre 2009 y 2013 (Banco Mundial, 2014f).

cutió en el capítulo de Marc Chernick de este volumen, la administración de Santos negoció con las FARC cinco puntos sustanciales, así como un punto operacional. La lista de puntos de la agenda es la siguiente: fin del conflicto, participación política, víctimas, solución al problema de las drogas ilícitas, política de desarrollo agrícola integral, y la implementación, verificación y ratificación del acuerdo de paz (Isacson, 2014). Adam Isacson argumenta que «los negociadores de las FARC han expresado cierta renuencia a entregar sus armas después de firmar un acuerdo de paz. Sin embargo, el desarme —o alguna forma de poner las armas “más allá del uso” como se hizo en Irlanda del Norte— más alguna forma de desmovilización, fueron indudablemente condiciones inamovibles del gobierno colombiano para poner fin a la guerra. Una vez que se lleven a cabo las desmovilizaciones colectivas, Colombia debe lidiar con una ola de excombatientes, la mayoría de los cuales no tienen prácticamente educación ni habilidades rentables y presentan severos casos de estrés posttraumático» (Isacson, 2014: 13-14). El presidente Santos se enfrentó a un referéndum al cual Uribe se opuso, y aunque representó un descarrilamiento importante del proceso de paz, Colombia no regresó a la guerra.

Muchos expertos han cuestionado el papel de Washington en el conflicto colombiano. Lisa Haugaard argumenta que «el gobierno de los Estados Unidos, que así como ha hecho tanto para alimentar la guerra, puede hacer mucho para apoyar la paz. Los Estados Unidos deben continuar apoyando explícitamente el proceso de paz y abogar por la inclusión de las víctimas en el acuerdo. El gobierno de los Estados Unidos debe adoptar la visión voluntaria y comunitaria de la política de drogas, sin fumigación aérea, establecida en el capítulo de política de drogas, y debe transformar completamente su asistencia de la guerra a la paz» (Haugaard, 2014). Lo que está claro es que no va a haber más apoyo de Estados Unidos en forma de Plan Colombia, el cual proporcionó a los colombianos ocho billones de dólares a lo largo de los 12 años de duración (2000 a 2012).² En cuanto al papel de los Estados Unidos y la asistencia, Adam Isacson argumenta que «aun así, los programas de asistencia de los Estados Unidos a menudo se mueven lentamente, y el tiempo para comenzar a planificar el apoyo al postconflicto se acerca rápidamente. Ante todo, los planificadores

2. Para más información sobre el Plan Colombia, ver: Jonathan D. Rosen (2014).

presupuestarios deben prepararse para brindar apoyo en los mismos o mayores niveles de asistencia que Colombia ha venido recibiendo desde mediados de los años 2000. Las reducciones anuales estables de los últimos años, del 10 al 15% en la asistencia a Colombia, tendrían que terminar y revertirse con la firma de un acuerdo de paz» (Isacson, 2014: 16). Por lo tanto, parece que el gobierno colombiano tendrá que ir solo y financiar la implementación de un acuerdo postconflicto. El costo estimado de dicho plan es de \$44 billones de dólares (90 trillones de pesos) (Portafolio, 2014) en los próximos diez años. Roy Barreras, un senador colombiano, declaró que «habrá que hacer ajustes, modificaciones, y necesitamos una reforma presupuestaria, y una reforma tributaria estructural para la paz» (Reuters, 2014).

Las transformaciones políticas en EE.UU. junto con la elección de Donald Trump como presidente, ponen en vilo el futuro de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. El presidente Trump ha anunciado que este país seguirá reevaluando los términos de la relación con Colombia. Lo anterior sugiere que no se llevará a cumplimiento la promesa de \$450 millones de dólares para la paz de la administración Obama con el programa denominado *Paz Colombia*. En este sentido, es posible que Colombia experimente un corte en los fondos provenientes del gobierno norteamericano, evidenciando la falta de prominencia del liderazgo estadounidense en el país. En resumen, es poco probable que recursos provenientes de la comunidad internacional sean una gran fuente de financiamiento de la implementación del proceso de paz colombiano.

La combinación de factores tales como la desaceleración económica en Colombia, la reforma tributaria, el «tratamiento generoso» hacia las FARC el cual ha generado un sentimiento de inconformismo entre la opinión pública y el fracaso del gobierno de Santos en defender eficazmente la refrendación del acuerdo a través del Congreso tras la derrota del plebiscito, ha impactado negativamente la imagen del proceso de paz que se vuelve cada vez más impopular. Esta impopularidad, mezclada con la sistemática oposición de Uribe al acuerdo, deja interrogantes sobre la eficacia de la implementación del mismo meses antes a la culminación de este periodo de gobierno en Agosto de 2018. La debilidad institucional del gobierno colombiano, combinada con los factores anteriores y la implementación, hace que el inicio de 2017 muestre un panorama posiblemente negativo y problemático para el país. El resultado de las elecciones

nes colombianas en 2018, determinará cuánta continuidad tendrá el proceso durante el mandato presidencial subsiguiente. Es posible que se dé un colapso en la implementación del acuerdo de paz dependiendo de quién sea elegido.

Colombia debe enfrentar debilidades institucionales tales como el fortalecimiento del poder judicial y la mejora de la gobernanza a nivel municipal y departamental, que a menudo han estado plagados de corrupción e ineficiencia. En consecuencia, mientras que en 2013 se estimó que los cultivos de coca llegaron a las 2001 millas cuadradas, en 2016, se observó un incremento en los cultivos de coca, estimando actualmente la existencia de unas 695 millas cuadradas de cultivo (Semana, 2017). En razón de erradicar los cultivos, la fumigación aérea vuelve a ser tema de conversación por parte de los tomadores de decisiones, quienes consideran la posibilidad de un aumento de este tipo de fumigación. Lo anterior, acompañado de la continua demanda en los EE.UU. y las negociaciones de paz, producen un efecto reductor en la capacidad de cumplimiento de la ley. A medida de que las FARC se han desmovilizado, se observan otros grupos involucrándose en el negocio (BACRIM).

Por último, el gobierno colombiano actualmente continúa con las negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Este proceso, aunque demorado, puede verse seriamente afectado si sigue acompañado de un ambiente de un proceso de paz impopular, instituciones débiles y otros factores que perpetúan un aire de pesimismo generalizado entre la opinión pública en Colombia.

Las BACRIM

Una de las mayores amenazas para la seguridad y la prosperidad en Colombia son las bandas criminales o BACRIM, que se han convertido en sucesores de los paramilitares y, en esencia, son neo-paramilitares. Se estima que el 30% de todas las violaciones de los derechos humanos que se producen en Colombia pueden atribuirse a la BACRIM, lo que representa una grave amenaza para la seguridad en el país (Cawley, 2013). Estas organizaciones se han infiltrado en los gobiernos locales y departamentales y continúan teniendo una presencia política en Colombia. Jeremy McDermott argumenta que «hay una percepción en ciertas regiones de que las BACRIM son una fuerza política, ya que su violencia a menudo se dirige a sindicalistas, activistas de restitución de tierras y

movimientos sociales que amenazan los intereses empresariales. Sin embargo, la razón más probable para enfocar su violencia en estos grupos es que las BACRIM operan como armas de alquiler. Son utilizados por los intereses empresariales y criminales para aterrorizar o eliminar a los opositores, pero esto no significa que estas acciones “políticas” sean una función inherente de su existencia» (McDermott, 2014). Por lo tanto, las BACRIM son más que bandas criminales, ya que tienen muchas de las mismas estructuras institucionales de los paramilitares.

Cientelismo, corrupción e impunidad

Colombia debe enfrentar el clientelismo y graves problemas en el sistema político. Colombia sigue estando plagada de altos niveles de corrupción en todos los niveles de la sociedad. Según el Índice de Percepción de la Corrupción, en 2013 Colombia anotó 36 en una escala de 0 a 100, siendo cero el más corrupto y 100 el más limpio. Como resultado de sus problemas con la corrupción, Colombia se ubicó en el lugar 94 entre 177 países en 2013 (Transparency International, 2013). Según el Informe de Integridad Global de 2011, en una escala de 1 a 100, siendo 1 muy débil y 100 muy fuerte, Colombia obtuvo 54 en organizaciones no gubernamentales anticorrupción. Igualmente, Colombia obtuvo 61 por independencia judicial, justicia y acceso ciudadano a la justicia (Global Integrity, 2011: 18).

Además de la corrupción, Colombia está afectada por niveles extremadamente altos de impunidad, ya que muchos perpetradores de crímenes simplemente quedan impunes. María Victoria Llorente y Jeremy McDermott argumentan que «la impunidad continúa como un problema crónico en Colombia, a pesar de una serie de reformas en la última década –incluyendo la formalización en 2008 de un cambio nacional hacia un sistema de justicia oral y acusatorio–, y de los esfuerzos presupuestarios para poner tal reforma en movimiento. Desafortunadamente, no sólo el intento de revisar el sistema y acelerar el proceso de justicia mostró poco progreso, sino que la tasa estimada de impunidad no ha disminuido y sigue sobrepasando el 90%, incluso para los homicidios» (Llorente y McDermott, 2014: 19). Debe hacerse más para fortalecer las instituciones y disminuir los altos niveles de impunidad.

Integración global e inclusión social

Colombia es un territorio amplio con una población de casi 50 millones de habitantes. El país es rico en una variedad de recursos desde minerales hasta petróleo. Colombia tiene bases industriales sustanciales y una clase emprendedora competente. Colombia debe mirar hacia el siglo 21 e integrarse en la economía global. Esto requiere abordar los cuellos de botella económicos, las debilidades institucionales y las reformas de implementación. Las reformas políticas que conducen a una mayor inclusión social son cruciales. La Oficina de Washington sobre América Latina publicó un informe en el que afirmaba que «las conversaciones de paz ofrecen una oportunidad para reunir a una sociedad desgarrada por el conflicto. Décadas de violencia han creado poblaciones marginadas. Desde las comunidades étnicas rurales hasta los pobres urbanos, y desde los movimientos políticos perseguidos hasta los combatientes desmovilizados, la sociedad colombiana todavía sufre profundas divisiones. Los programas integrados que promueven una amplia inclusión social son fundamentales para establecer una paz duradera y para hacer frente a los daños de la producción, tráfico y uso problemático de la droga» (WOLA, 2013a: 4). En suma, la inclusión social sigue siendo un reto importante en Colombia y el gobierno debe abordar este problema.

Colombia también debe afrontar las violaciones sistemáticas de los derechos humanos. En el 2012, por ejemplo, Colombia fue clasificada como el país más peligroso para miembros de sindicatos (WOLA, 2013). Al menos 40 líderes comunitarios y defensores de los derechos humanos fueron asesinados en 2012 solamente. En el mismo año, 20 sindicalistas fueron asesinados, lo que demuestra que las violaciones a los derechos humanos son desenfrenadas en Colombia. Los grupos indígenas también han sufrido graves abusos contra los derechos humanos, particularmente como resultado del conflicto armado interno. En julio de 2013, por ejemplo, 1.500 indígenas fueron forzados a huir de sus tierras en el Departamento de Chocó. Desafortunadamente, este es un evento demasiado común y demuestra los graves abusos a los derechos humanos que continúan ocurriendo en Colombia (Amnesty International, 2013). Human Rights Watch ha continuado monitoreando los abusos y ha «[...] documentado abusos en Tumaco contra más de 70 víctimas desde 2013 en los que hay fuertes

indicios de que las FARC fueron los responsables, incluyendo 12 asesinatos, 3 desapariciones, 6 casos de intento de reclutamiento forzado y 5 Casos de tortura, entre otros tipos de abusos. Human Rights Watch documentó los abusos contra 16 víctimas en los últimos años en los que la evidencia señala a los perpetradores como grupos paramilitares sucesores, incluyendo la desaparición de tres adolescentes y el intento de reclutamiento forzoso de dos adolescentes» (HRW, 2014). Para marzo de 2013, Colombia tenía más de 4.7 millones de personas que habían sido desplazadas internamente (UNHCR, 2014).

En esencia, Colombia necesita hacer efectivas las garantías de la Constitución de 1991. El fracaso en la implementación de las protecciones de los derechos civiles podría conducir a un aumento del descontento social, que a su vez podría dar lugar a explosiones sociales. El hecho de no incorporar muchas partes de la sociedad colombiana también podría crear disturbios urbanos y movimientos sociales.

Si Colombia no se da cuenta de su potencial, retrocederá y el conflicto con la guerrilla podría aumentar, y el tráfico de drogas y el crimen organizado podrían empeorar. Por lo tanto, el desafío clave es cómo convertir el potencial de Colombia en una realidad. Para ello, Colombia debe abordar sus problemas subyacentes.

En última instancia, Colombia tiene un futuro prometedor, pero el gobierno debe resolver muchos problemas. De no ser así, Colombia continuará plagada de violencia, tráfico de drogas, abusos contra los derechos humanos y desigualdad, entre otros desafíos.

Bruce M. Bagley
Jonathan D. Rosen

Referencias

- Amnesty International (2013). Annual Report: Colombia 2013. Amnesty International, mayo 23, 2013, <http://www.amnestyusa.org/research/reports/annual-report-colombia-2013?page=show>, accedido en octubre de 2014.
- Cawley, M. (2013). «BACRIM Responsible for 30% of Human Rights Violations in Colombia». *InSight Crime*, abril 16. Ver: <http://www.insightcrime.org/news-briefs/bacrim-perpetrators-of-30-crimes-reported-in-colombia-govt>, accessed 2014.
- Christian Moller, L. C. (2012). «Breaking with history: Why Colombia needs a more progressive tax system». *The World Bank*, diciembre 17, 2012 <http://www.worldbank.org/en/news/opinion/2012/12/17/why-colombia-needs-a-more-progressive-tax-system>, accedido en octubre de 2014.
- Damsgaard, N. (2014). «Colombia's unemployment rate lowest in 14 years: govt». *Colombia Reports*, junio 27.
- Global Integrity (2011). *Global Integrity Report: 2011. Executive Summary*. Washington, D.C.: Global Integrity.
- Haugaard, L. (2014). «Colombia: Peace and Drugs». *The Huffington Post*, mayo 19.
- Human Rights Watch - HRW (2014). «Colombia: FARC Battering Afro-Colombian Areas». *Human Rights Watch*, julio 30, 2014, <http://www.hrw.org/news/2014/07/30/colombia-farc-battering-afro-colombian-areas>, accessed October 2014.
- Inter-American Development Bank - IADB (2013). «Colombia to increase private investment in infrastructure with IDB support». *Inter-American Development Bank*, diciembre 5, 2013. <http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2013-12-05/private-investment-in-infrastructure-in-colombia,10681.html>, accedido en el 2014.
- Isacson, A. (2014). *Ending 50 Years of Conflict: The Challenges Ahead and the U.S. Role in Colombia*. Washington, D.C.: WOLA.
- Jonathan D. Rosen (2014). *The Losing War: Plan Colombia and Beyond*. Albany, N.Y.: SUNY Press.

- Kobewka, S. (2010). «Many Colombians face limited access to healthcare: Survey». <http://colombiareports.co/many-colombians-face-limited-access-to-healthcare-survey/>, accedido en octubre de 2014.
- Kraul, C. (2014). «At the Wellhead: Colombia takes a sobering look at its oil industry». *Platts*, <http://blogs.platts.com/2014/08/25/colombia-oil-exploration/>, accedido en octubre de 2014.
- Leonard, C. (2012) «15 million Colombians live in poverty». *Colombia Reports*, mayo 17, 2012.
- Llorente, M. V. and McDermott, J. (2014). «Colombia's Lessons for Mexico». in Cynthia J. Arnson, Eric L. Olson with Christine Zaino (eds.), *One Goal, Two Struggles: Confronting Crime and Violence in Mexico and Colombia*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- McDermott, J. (2014). «The BACRIM and Their Position in Colombia's Underworld». *InSight Crime*, mayo 2. Ver: <http://www.insightcrime.org/investigations/bacrim-and-their-position-in-colombia-underworld>, accedido en octubre de 2014.
- Médicos sin Fronteras (2010). *Colombia*. Ver: <http://www.doctorswithoutborders.org/country-region/colombia>, accedido en octubre de 2014.
- Portafolio (2014). «Posconflicto costaría al país 90 billones de pesos». *Portafolio.co*, octubre 8 de 2014.
- Reuters (2014). «Peace will cost Colombia \$44 billion over 10 years, senator says». *Reuters*, octubre 8, World News.
- Rey Mallén, P. (2014). «Colombia Surpasses Argentina As Latin America's Third- Largest Economy Due to Inflation, Currency Changes, GDP Growth». *International Business Times*, marzo 25, 2014.
- Schäfer, I. (2013). «Colombia's Goal: More Success in Higher Education, More Opportunities for Youth». *The World Bank*, enero 24, 2013. <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/01/24/colombia-more-success-in-higher-education-more-opportunities-for-youth>, accedido en el 2014.
- Semana (2017). «La coca se dispara». En *Semana*, marzo 4 de 2017. <http://www.semana.com/nacion/articulo/coca-cultivos-alcanzan-la-cifra-mas-alta-en-la-historia-de-colombia/517424>, accedido en marzo de 2017

- Survey of violations of Trade Union Rights: Freedom of Association-Collective Bargaining-Strike, <http://survey.ituc-csi.org/Colombia.html?lang=en>, accedido en octubre de 2014.
- Transparency International (2013). *Corruption Perception Index 2013*. Ver: <http://www.transparency.org/cpi2013/results>
- U.S. Energy Information Administration (2014). Ver: <http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=co#pet>, accedido en octubre de 2014.
- UNHCR (2014). «2014 UNHCR country operation profile-Colombia». UNHCR: The UN Refugee Agency, <http://www.unhcr.org/pages/49e492ad6.html>, accedido en octubre de 2014.
- Washington Office on Latin America - WOLA (2013). «A Dismal Anniversary: U.S.-Colombia Labor Action Plan Still Lacking Implementation Two Years Later». *WOLA*, abril 10, 2013, http://www.wola.org/commentary/a_dismal_anniversary, accedido en octubre de 2014;
- Washington Office on Latin America - WOLA (2013a). *Peace, Drug Policy, and an Inclusive Society: Eleven Ways Colombian and FARC Negotiators can Reform Drug Policy and Build a Lasting Peace*. Washington, D.C.: WOLA.

Datos estadísticos

- Banco Mundial (2014). «Colombia». *Data | The World Bank*. Ver <http://data.worldbank.org/country/colombia>, accedido en octubre de 2014
- Banco Mundial (2014a). «Expenditure on education as % of total government expenditure (%)». *Data | The World Bank*. Ver: <http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GB.ZS/countries/CO-XJ-XT?display=graph>, accedido en octubre de 2014.
- Banco Mundial (2014b). «Exports of goods and services (% of GDP)». *Data | The World Bank*. Ver: <http://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS/countries/1W?display=graph>, accedido en octubre de 2014.
- Banco Mundial (2014c). «GDP (current US\$)». *Data | The World Bank*. Ver <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries/CO?display=graph>, accedido en octubre de 2014.

- Banco Mundial (2014d). «Income share held by lowest 10%». *Data | The World Bank*. Ver: <http://data.worldbank.org/indicator/SI.DST.FRST.10/countries/CO?display=graph>, accedido en octubre de 2014.
- Banco Mundial (2014e). «Life expectancy at birth, total (years)». *Data | The World Bank*. Ver: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN/countries/CO-XJ-XT?display=graph>, accedido en octubre de 2014.
- Banco Mundial (2014f). «Población rural». *Data | The World Bank*. Ver: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL>, accedido en el 2014.
- Banco Mundial (2014g). «Poverty headcount ratio at national poverty lines (% of population)». *Data | The World Bank*. Ver: <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC/countries/CO?display=graph>, accedido en octubre de 2014.
- Banco Mundial (2014h). «Unemployment, total (% of total labor force) (modeled ILO estimate)». *Data | The World Bank*. Ver: <http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS/countries/CO-XJ-XT?display=graph>, accedido en octubre de 2014.
- Banco Mundial (2014i). *Global Economic Prospects*. The World Bank. Ver: <http://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects/data?variable=NYGDPMKTPKDZ®ion=LAC>, accedido en octubre de 2014.

Sobre los autores

Adam Isacson

Adam Isacson se unió a la Oficina en Washington para asuntos Latinoamericanos (WOLA) en 2010, después de catorce años de trabajo en asuntos de seguridad en América Latina y el Caribe con el Centro de Política Internacional. En WOLA, su programa de política de seguridad regional supervisa las tendencias de seguridad y la asistencia militar de los Estados Unidos al hemisferio occidental. Adam Isacson ha publicado y coescrito docenas de informes y artículos, testificó ante el Congreso varias veces, y dirigió varias delegaciones del Congreso. Antes de WOLA y CIP, trabajó para la Fundación Arias para la Paz y Progreso Humano en San José, Costa Rica.

Correo electrónico: aisacson@wola.org

Albert Berry

Profesor emérito de economía en la Universidad de Toronto. Tiene un Ph.D. de la Universidad de Princeton. Sus principales campos de investigación son desarrollo económico, y economía internacional. Sus publicaciones incluyen: Albert Berry and Frances Stewart (2000). «Globalization, Liberalization, and Inequality: Real Causes», *Challenge: The Magazine of Economic Affairs* 43(1), pp. 42-92; Albert Berry (1997). «Small-Scale Non-Agricultural Exports as a Route to Employment Creation and Poverty Alleviation», *Konjunkturpolitik* 43(3), pp. 275-298; Albert Berry (1997). «Poverty Policy in Latin America During the 1980's», *Review of Income and Wealth* 43(1), pp. 119-129.

Correo electrónico: berry2@chass.utoronto.ca

Bruce M. Bagley

Ph.D. en ciencias políticas de la Universidad de California, Los Ángeles. Sus intereses de investigación son las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, con énfasis en el tráfico de drogas y las cuestiones de seguridad. Desde 1991 hasta 1995 se desempeñó como decano asociado de la Escuela de Postgrado de Estudios Internacionales de la Universidad de Miami. Antes de su nombramiento en la UM, fue profesor asistente de política comparada y estudios latinoamericanos en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS) de la Universidad Johns Hopkins. Su lista de publicaciones recientes incluyen pero no se limitan a: *The International Relations of Latin America* (New York: Routledge, Forthcoming. En coautoría con Betty Horwitz); *La desmovilización paramilitar en Colombia: entre la esperanza y el escepticismo*. Bogotá: Editorial Universidad de los Andes, 2011, co-editado con Elvira Maria Restrepo.

Correo electrónico: bbagley@miami.edu

Coletta A. Youngers

Experta en política internacional de fiscalización de drogas y desarrollo de políticas relacionadas con las drogas en América Latina. Tiene más de veinte años de experiencia trabajando sobre derechos humanos y políticas de desarrollo en la Región Andina y en la política exterior de los Estados Unidos hacia los Andes. Youngers es consultora del proyecto de reforma de la política de drogas de WOLA, el cual promueve políticas de drogas más efectivas y humanas a través del diálogo y el análisis actualizado de los acontecimientos en la región. Ha ayudado a coordinar una serie de diálogos informales sobre políticas de drogas reuniendo a funcionarios, académicos expertos en derecho y otros para discutir formas de superar efectivamente la «guerra contra las drogas» fallida. Youngers es co-editora de *Drug and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy* (2004). Se unió al personal de WOLA en 1987, especializándose en derechos humanos, democracia y política de Estados Unidos hacia Perú, Bolivia y Colombia. Antes de unirse a WOLA, fue directora de proyectos en

Catholic Relief Services y en el comité editorial de Latinamerica Press/Noticias Aliadas, ambas en Lima, Perú.

Correo electrónico: cyoungers@idpc.net

Fernando Cepeda Ulloa

Doctor en derecho y ciencia política en la Universidad Nacional, en Bogotá, Colombia (1962). Él hizo el trabajo de posgrado en The New School for Social Research, New York (1961-1962). Promovió el Departamento de Ciencias Políticas, la Facultad de Derecho, el Centro de Estudios Regionales Interdisciplinarios y el Centro de Estudios Internacionales en la Universidad de los Andes, en Bogotá, donde fue secretario general, vicerrector, rector en funciones, decano de la Facultad de Derecho, etc. Fue becario visitante en el Saint Antony's College, Universidad de Oxford. Fue miembro de la Corte Internacional Permanente de Arbitraje. Fue ministro de interior (1986), ministro de comunicaciones (1987-88), asesor presidencial (1978). Fue embajador en el Reino Unido (1988-90), Naciones Unidas (Nueva York-1991) Canadá (1992-1994), Organización de Estados Americanos (1997-1998), Francia (2006-2011). Ha publicado varios libros y artículos académicos. Fue columnista en el diario *El Tiempo* durante varias décadas.

Correo electrónico: fcepedaulloa@gmail.com

Francisco Leal Buitrago

Sociólogo colombiano graduado de la Universidad Nacional de Colombia, Magister de la misma universidad y Ph.D. de la Universidad de Wisconsin en Estados Unidos. Ha sido Director del IEPRI de la Universidad Nacional y Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes. Profesor emérito de la Universidad Nacional de Colombia y de la Universidad de Los Andes.

Correo electrónico: frleal@uniandes.edu.co

Jonathan D. Rosen

Profesor en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad del Mar en México. En 2009 obtuvo su título profesional en la Universidad de Miami, donde estudió ciencia política y administración de empresas. Se graduó magna cum laude y recibió el premio departamental en Ciencias Políticas. Obtuvo su Maestría en Ciencia Política de la Universidad de Columbia. Recibió su Ph.D. en Estudios Internacionales de la Universidad de Miami en 2012. Fue galardonado con la Beca distinguida en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la UM. Entre sus publicaciones se incluyen: *The Losing War: Plan Colombia and Beyond* (Albany, N.Y.: SUNY Press, 2014); Jonathan D. Rosen and Marten Brienens (eds.) *Prisons in the Americas in the 21st Century: Human Dumping Ground* (Lanhan, Maryland, Lexington Books, 2015).

Correo electrónico: jorosen@fiu.edu

José Antonio Ocampo

Profesor y director de la Concentración de Desarrollo Económico y Político en la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos; miembro del Comité sobre Pensamiento Global y copresidente de la Iniciativa para el Diálogo Político en la Universidad de Columbia. También dirige la Comisión de Desarrollo Rural convocada por el presidente de Colombia y es el presidente del Comité de Política de Desarrollo, un comité de expertos del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas. Anteriormente fue secretario general adjunto de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, secretario ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, y ministro de finanzas, agricultura y director del Departamento de Planeación Nacional de Colombia. También fue profesor de economía en la Universidad de los Andes y de historia económica de la Universidad Nacional de Colombia y profesor visitante en las Universidades de Cambridge, Oxford y Yale. Recibió su doctorado en economía de la Universidad de Yale en 1976. Correo electrónico: jao2128@columbia.edu

Juan Pablo Milanese

Profesor asociado e investigador del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad Icesi en Cali, Colombia. Tiene un Ph.D. en ciencias políticas de la Università degli Studi di Bologna y una maestría en relaciones internacionales de la misma universidad. Sus intereses de investigación son la política comparada, las instituciones políticas, y la política internacional y latinoamericana. Correo electrónico: jmilanese@icesi.edu.co

Lisa Haugaard

Directora ejecutiva de Latin America Working Group. Como directora, y anteriormente como asociada senior, ha encabezado la defensa de los derechos humanos y los asuntos de paz en América Latina durante dos décadas. Dirige la defensa en Colombia, Centroamérica, el desarrollo, la ayuda militar y políticas, y coordina campañas de coalición con socios de Estados Unidos y América Latina. Ha testificado varias veces ante el Congreso de Estados Unidos y ha producido informes, memorándums y blogs sobre temas de derechos humanos. Ha participado en misiones internacionales de verificación de derechos humanos en Colombia, México y Centroamérica, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, defensores de derechos humanos, derechos de inmigrantes y observación electoral. Antes de trabajar en el LAWG fue directora ejecutiva del Instituto Histórico de Centroamérica en Washington, DC y escritora, editora y traductora del Instituto Histórico Centroamericano Jesuita en Managua, Nicaragua. Su título profesional es de Swarthmore College, tiene una maestría en estudios latinoamericanos de la Universidad de Nueva York y fue becaria Fulbright en Centroamérica.

Correo electrónico: lisah@lawg.org

Malcolm Deas

Graduado de New College en 1962 y fue miembro de All Souls College desde 1962 hasta 1966. Fue uno de los colaboradores originales del Centro Latinoamericano, fundado en ese momento por Sir Raymond Carr con el apoyo de la Fundación Ford y fue miembro del St Antony's College de la Universidad de Oxford y profesor universitario de gobierno y política de América latina desde 1966 hasta su jubilación en 2008. Durante una década desempeñó el cargo de editor gerente de las monografías de Cambridge University Press sobre América Latina, período durante el cual aparecieron la mayoría de los títulos de esa serie. De 1990 a 1994 fue asesor en Colombia de la Consejería de Seguridad y Defensa del presidente César Gaviria, que trabajó para diseñar políticas para reducir los altos niveles de violencia en Colombia. Tiene Doctorado Honoris Causa de la Universidad de los Andes, Bogotá. Fue el procurador mayor de la universidad, 1986-1987, y es un miembro emérito de St Antony's College. Correo electrónico: malcolm.deas@lac.ox.ac.uk

Marc Chernick

Director del Centro de Estudios Latinoamericanos y profesor asociado en Ciencia Política en la Escuela de Servicio Exterior de la Universidad de Georgetown. También ha sido director del Programa Georgetown-Los Andes sobre Resolución de Conflictos y Derechos Humanos en la Universidad de Los Andes en Bogotá, Colombia. Ha escrito ampliamente sobre temas de violencia, insurgencia guerrillera y pacificación en Colombia y en América Latina, y ha publicado recientemente *Acuerdo posible: Solución negociada al conflicto armado colombiano* (Bogotá, 3ª edición revisada), así como dos capítulos de libros en inglés sobre Las FARC: «Las FARC en la mesa de negociaciones» y «Las FARC: de guerrillas liberales a guerrillas marxistas a insurgentes posguerra fría». Ha sido consultor del Banco Mundial, el PNUD, la USAID, los gobiernos de Noruega, Suecia y Suiza, y en otras organizaciones internacionales y ONG en temas de derechos humanos, democracia, alerta temprana y resolución de conflictos en Colombia, así como en Perú, Bolivia, México, República Domi-

nicana, Centroamérica, Zambia, Sudán y Nigeria. Tiene un Ph.D. en Ciencia Política de la Universidad de Columbia.

Correo electrónico: chernicm@georgetown.edu

Marten Brienen

Actualmente enseña en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Estatal de Oklahoma. Anteriormente se desempeñó como director de Programas Académicos de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Miami. En esa capacidad, se encargó de asesorar a los estudiantes en los programas de pregrado, posgrado y doble titulación, así como de atender los asuntos cotidianos de los programas. Obtuvo su título profesional y maestría en historia latinoamericana de la Universidad de Leiden en los Países Bajos, estudió en la Université de Paris-Sorbonne, y recibió su Ph.D. en ciencias sociales de la Universidad de Amsterdam. Sus publicaciones incluyen «Warisata y la renovación de la educación rural indígena boliviana, 1932-1948». In Alicia Civera, Juan Alfonseca, and Carlos Escalante (eds), *Campesinos y escolares: la construcción de la escuela en el campo latinoamericano (siglos 19 y 20)*. Mexico City: El Colegio Mexiquense, 2011; «Interminable Revolution: Populism and Frustration In 20th-Century Bolivia». In *The SAIS Review XXVII/1* (2007), pp. 21-34.

Correo electrónico: marten.brienen@okstate.edu

Luz del Socorro Ramírez

Politóloga y coordina el Grupo Colombia-Venezuela, que es un proyecto de la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Central de Venezuela. Fue profesora en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia y ahora es consultora independiente. Ella tiene un Ph.D. de la Universidad de París I (Sorobonne). Ella es una erudita prolífica y tiene un expediente extenso de publicaciones sobre conflictos de frontera. Correo electrónico: socorroramirezv@yahoo.es

Índice temático

— A

ALBA

267

Alvaro Uribe Vélez

155

Andrés Pastrana

11, 155, 165, 180, 205, 255, 270, 301, 327-328, 354, 359, 368

AUC | Autodefensas Unidas de Colombia

12, 14, 98, 102-103, 176, 180, 206, 216, 236-237, 357, 386

— B

BACRIM

14, 18, 96, 198, 200, 245, 329, 338, 386-387, 405-406, 409, 416-417, 420-421

Banco de la República

25, 30, 41, 49, 54, 62, 158

Banco Mundial

27, 71, 313, 409-413, 422-423

Barack Obama

229

Bill Clinton

301, 394

Bolivia

17, 187, 216, 293-298, 300-305, 307-313, 315-322, 391, 426

Brasil

10, 31, 34, 46, 187, 262, 267, 296, 310, 322, 413

— C

Cartel de Cali

170, 172-173, 279

Cartel de Medellín

155, 169-170, 175

César Gaviria

155, 165, 205, 390-400

Colombia

09-14, 16-20, 23-29, 31, 34-38, 41, 43, 45-48, 50-51, 59-68, 70-75, 78-83, 87-89, 91-93, 96, 102, 104-108, 124, 129-132, 136-137, 139-140, 142-143, 148, 150-165, 176-179, 182-183, 186-190, 193, 198-199, 202-211, 214, 216-217, 219-232, 234-235, 237-243, 245-249, 253-257, 259,

261-266, 268-272, 274-277, 281-282, 284-291, 293-296, 300-304, 309, 311-318, 320-322, 328, 331-336, 341-349, 351-364, 366-369, 371-379, 382-389, 391-395, 397-409-422

Congreso colombiano

123, 208, 223, 332, 338, 402

Constitución Política de Colombia

25, 30, 32, 39, 59, 67, 96-97, 105, 165, 178, 224, 419

Conversaciones de paz

14, 205, 210-211, 418

Cuba

14, 35, 152-153, 206, 208, 213, 228, 231, 264, 266

— D

DDHH | Derechos Humanos

13, 17, 163-164, 197, 207, 210, 212, 217, 220, 223, 235-237, 246-247, 325-337, 339-346, 349, 352, 354, 356-361, 363-368, 370-373, 386, 390, 416, 418-419

Descentralización

31, 96-97, 140

Desmovilización

14-15, 96, 163, 171, 192, 197, 205-208, 214, 219, 226, 231, 235, 242-243, 328-329, 341, 386, 414

— E

Ecuador

28, 73, 158, 187, 194, 197, 199, 202, 255, 259, 261, 283, 296, 314-315, 320-321, 399, 403, 405

EE.UU. | Estados Unidos

09-10, 12-13, 17, 26, 28, 46, 75, 78, 139, 152-154, 163, 165, 170, 172-180, 182-189, 191, 193, 202, 205-207, 209-210, 227-232, 236-237, 244-249, 255, 262-264, 271-272, 275, 280-282, 288, 290, 294-303, 307-317, 322, 327, 329-331, 339, 341-343, 345, 347, 351-352, 355-367, 370-371, 373-375, 382-384, 386, 389, 391, 394, 398-399, 403, 414-416

ELN | Ejército de Liberación Nacional

10, 102-103, 149, 151, 153, 156, 162, 170, 182, 193, 197, 201, 204-206, 216-217, 220-221, 226, 257, 279, 282, 290, 295, 300-301, 354, 363, 388, 403, 416

— F

Falsos positivos

197, 238-239, 330, 340, 342-343, 345, 361, 365-367

FARC

10-16, 19, 25, 102, 136, 149-151, 153-154, 158-159, 162, 174-175, 177, 181-185, 188-191, 193-197, 199-201,

203-218, 221, 224-226, 228-234, 237-238, 240-243, 245, 255-258, 260-262, 264, 270, 279, 282, 290, 295, 300-302, 306, 313-316, 336, 340-341, 354, 356-357, 359, 360, 363, 365, 368-372, 382, 388, 394-395, 402-403, 414-416, 419-420, 422

Fuerzas Armadas de Colombia
356

— G

George W. Bush
229, 383

Guerrilla
10, 20, 71, 137, 148-151, 153-154, 156, 170-171, 173, 181, 183, 191-193, 195-197, 200-201, 207, 211, 216, 218, 223, 237, 242, 255-257, 260-261, 263, 268, 280-281, 287, 289, 326, 336, 338, 340-341, 358-359, 361, 363, 365-372, 385, 419

— H

Hugo Chávez
17, 154, 254-255, 288-289, 296, 309, 312, 314

— J

Juan Manuel Santos
11, 14, 165, 194, 199, 204, 208, 229, 263, 314, 331, 334, 361, 363-364,

382, 387, 389, 403, 406-407, 411, 414

— M

M-19
25, 148-149, 153, 167, 205, 220-221

Marco Jurídico para la Paz
208, 223, 225, 234, 237

— N

Nicolás Maduro
17, 254, 265, 268, 314

— O

OEA | Organización de Estados Americanos
106, 248, 263-264, 393-398

ONU | Organización de Naciones Unidas
15, 24, 26, 61, 82, 106, 218, 226, 248, 264, 268, 291, 328, 330-331, 334, 339, 361, 377, 389-390, 397-399

— P

Paramilitares
14, 64, 66-67, 71-72, 96-97, 102-103, 146, 151, 156, 164, 167, 176, 178-180, 182, 184, 188, 190-193, 197-198, 204-208, 210, 216, 218-219, 221, 223, 226, 234-235, 237-238, 242-244, 248, 257-258, 268,

276, 279-280, 282, 290, 326-329,
332-333, 336, 338, 341-343, 354,
357-358, 361, 365, 385-387, 407,
416-417, 419

Parapolítica

332

Partidos políticos

68, 89-90, 97, 104, 130-131, 204,
208, 215

Plan Colombia

11, 13, 19-20, 64, 165, 182-183, 186-
189, 193, 205, 225-226, 246, 255,
294-296, 301-302, 311, 313, 320-
321, 341, 343, 346, 355, 357-358,
362, 374-375, 377, 382-387, 398,
403-405, 414-415, 420

Política de Seguridad Democrática

207, 364

— S

Secuestro

10, 107, 151, 156, 181, 188, 190, 211,
282, 327

— T

Terrorismo

12, 170, 189-190, 196, 200, 206, 231,
261-262, 290, 314, 326-327, 359,
369, 382-383, 387

— U

UNASUR | Unión de Naciones Suramericanas

262, 264, 266-269, 394

Unión Europea

28, 176, 288

USAID

245, 294, 304, 309, 345, 374, 430

— V

Venezuela

17, 28, 31, 48, 55, 73, 139, 154, 158,
187, 197, 199, 208, 232, 253-273,
275-278, 280-291, 296, 312-313,
315, 317, 321, 361, 374, 389, 403

Otros títulos de la colección

El Sur es Cielo Roto

- **(In)seguridad, medios y miedos: una mirada desde las experiencias y las prácticas cotidianas en América Latina**

Brenda Focás y Omar Rincón (eds.)

- **Pensar la salud mental: aspectos clínicos, epistemológicos, culturales y políticos**

Omar Alejandro Bravo (ed.)

- **Precedente: 15 años de una nueva forma de ver el Derecho**

Mario Alberto Cajas Sarria y Natalia Rodríguez Uribe (comp.)

- **Intervención social y el debate sobre lo público: reflexiones conceptuales y casos locales**

Grupo de investigación en Intervención y Responsabilidad Social

- **Más que teclas y pantallas. Acceso público a TIC en Colombia**

Luis Fernando Barón Porras y Ricardo Gómez

Este libro se terminó de imprimir y encuadernar en abril de 2017 en los talleres de Carvajal Soluciones de Comunicación (cotizaciones@carvajal.com), en la ciudad de Bogotá D.C., Colombia. En su preparación, realizada desde la Editorial Universidad Icesi, se emplearon tipos Adobe Garamond Pro en 12/15 y 11/13,5. La edición consta de 250 ejemplares y estuvo al cuidado de Adolfo A. Abadía.



Este libro pretende examinar la política de Colombia a principios del siglo veintiuno enfocándose en las diferencias entre los gobiernos de Uribe y Santos. En este trabajo se evalúa el rendimiento económico, destacando sus avances y presentando los mayores obstáculos. Colombia ha mejorado en muchos aspectos socioeconómicos, pero aún existen unos retos importantes. Una gran parte del futuro del país permanece incierto y depende de las negociaciones con las FARC. Aunque Santos intenta lograr paz a través del diálogo, en el caso del fracaso de este, el mandatario colombiano ha manifestado su voluntad de convertirse en un presidente de guerra. Otro obstáculo importante en el paso de Colombia hacia la estabilidad es el surgimiento de las BACRIM. Con las rutas del narcotráfico volviendo a Colombia, el país puede volver a sumergirse en la violencia. Además, este libro enfatiza el papel de las instituciones y la situación política en Colombia. Aunque el país tiene una historia larga de democracia, sus instituciones permanecen débiles y su desarrollo está impedido por los niveles sumamente altos de corrupción e impunidad.

Bruce M. Bagley y Jonathan D. Rosen

Autores

José Antonio Ocampo • Albert Berry • Fernando Cepeda Ulloa • Juan Pablo Milanese • Malcolm Deas • Francisco Leal Buitrago • Luz del Socorro Ramírez • Marten Brien • Lisa Haugaard • Adam Isacson • Coletta A. Youngers • Jonathan D. Rosen • Bruce M. Bagley



Colección
**EL SUR
 RES
 CIELO
 ROTO**