

LIBROS DE **Cambio**

CONFLICTO Y PAZ EN COLOMBIA:

CONSECUENCIAS Y PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

PONENCIAS DEL SEMINARIO



LIBROS DE **Cambio**

LIBROS DE CAMBIO PUBLICADOS

1. LAS INSTITUCIONES COLOMBIANAS EN EL SIGLO XX. *S. Kalmanovitz*
2. REFORMAS INSTITUCIONALES EN COLOMBIA. *Alberto Alesina*
3. UN FUTURO ECONÓMICO PARA COLOMBIA. *José Antonio Ocampo*
4. FALLOS Y FALLAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. *Sergio Clavijo*
5. LA VIOLENCIA EN COLOMBIA. *Armando Montenegro, Carlos Posada*
6. ¿CÓMO NEGOCIAN LOS COLOMBIANOS? *Enrique Ogliastri*
7. EL CAFÉ EN LA ENCRUCIJADA. *Diego Pizano*
8. EL DESEMPLEO: ¿QUÉ HACER? *Eduardo Lora*
9. ECONOMÍA: ENTRE LA CIENCIA Y EL PODER. *Sergio Clavijo*
10. EVALUAR PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN. *SED*
11. ¿GUERRA CIVIL? EL LENGUAJE DEL CONFLICTO EN COLOMBIA.
Eduardo Posada Carbó
12. REPENSAR A COLOMBIA. *Talleres del Milenio*
13. LA JUVENTUD Y LAS DROGAS. *A. Pérez O. Scoppetta y P. Peña*
14. LA PAZ Y SUS PRINCIPIOS. *E. Posada, M. Deas, C. Powell*
15. ECONOMÍA CON RESPONSABILIDAD. *Varios*
16. EL MANEJO DE LA DEUDA PÚBLICA. *MinHacienda*
17. COMUNIDAD INTERNACIONAL, CONFLICTO ARMADO Y PERSPECTIVAS
DE PAZ EN COLOMBIA. *FIP*
18. SOSTENIBILIDAD PENSIONAL Y GASTO SOCIAL. *Sergio Clavijo*
19. GLOBALIZACIÓN: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES. *Diego Pizano*
20. PREPARAR EL FUTURO: CONFLICTO Y POST-CONFLICTO
EN COLOMBIA. *U. de los Andes, FIP*
21. SEGURIDAD Y LIBERTADES INDIVIDUALES. *Defensoría del Pueblo*
22. LA MEDIACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA LA RESOLUCIÓN
DE CONFLICTOS ARMADOS INTERNOS. *Laura Wills Otero*
23. COLOMBIA: FUNDAMENTOS ECONÓMICOS DE LA PAZ. *Banco Mundial*
24. ESTUDIO DE LOS PROCESOS DE REINSERCIÓN EN COLOMBIA: 1991-1998
Gabriel Turriago Piñeros - José María Bustamante Mora
25. 'ÍLEGITIMIDAD' DEL ESTADO EN COLOMBIA *Eduardo Posada Carbó*
26. PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN
EN CUNDINAMARCA. *Gobernación de C/marca. - Secretaría de Educación*

CONFLICTO Y PAZ EN COLOMBIA: CONSECUENCIAS Y PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

PONENCIAS DEL SEMINARIO





Calle 106A No. 22-56
Bogotá D.C. - Colombia
E-mail sciente@alfaomega.com.co
Página Web <http://www.alfaomega.com.co>

Con el auspicio de las Fundaciones Ford y Hewlett

Diseño de cubierta: Alfaomega Colombiana S.A.

Primera edición: enero de 2004

© Fundación Ideas para la Paz
© Alfaomega Colombiana S. A.

ISBN: 958-682-192-7 (colección)
ISBN: 958-682-524-8 (volumen)

Edición y diagramación electrónica: Alfaomega Colombiana S.A.
Impresión y encuadernación: Gráficas de la Sabana Ltda.

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

CONTENIDO

PRÓLOGO	vii
INTRODUCCIÓN <i>Cynthia J. Arnson</i>	ix
PRESENTACIÓN <i>Ponencia de Luis Carlos Restrepo</i>	xiii
1. EL PRIMER AÑO DEL GOBIERNO URIBE: DIMENSIONES POLÍTICAS, ECONÓMICAS Y DE SEGURIDAD	1
Vuelve la esperanza: balance y desafíos de la administración de Álvaro Uribe en su primer año <i>Ponencia de Rodrigo Pardo</i>	1
Perspectivas del desarrollo económico colombiano: los retos del gobierno de Álvaro Uribe Vélez <i>Ponencia de Eduardo Lora</i>	8
El primer año del gobierno Uribe: dimensiones políticas, económicas y de seguridad <i>Ponencia de Alfredo Rangel</i>	18
2. LOS COSTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS DEL CONFLICTO Y DE LA PAZ	24
<i>Ponencia de Hernando Gómez Buendía</i>	
El costo social del conflicto e iniciativas locales de paz en Colombia <i>Ponencia de Caroline Moser</i>	29

CONFLICTO Y PAZ EN COLOMBIA

El desplazamiento interno forzado en Colombia	42
<i>Ponencia de Édgar Forero</i>	
<i>Ponencia de Verónica Gómez</i>	59
3. PERSPECTIVAS FUTURAS DEL CONFLICTO, LA PAZ	
Y LAS RELACIONES BILATERALES	63
Perspectivas de paz para Colombia	63
<i>Ponencia de Juan Manuel Santos</i>	
<i>Ponencia de Carl E. Meacham</i>	70

PRÓLOGO

Conflicto y paz en Colombia: consecuencias y perspectivas para el futuro es el noveno libro que la Fundación Ideas para la Paz publica en la serie Libros de *Cambio*, como parte de su estrategia de divulgación de documentos que aporten a la consecución de la paz del país.

El presente libro recoge las versiones cortas de las ponencias¹ del seminario “Conflict and Peace in Colombia: Consequences and Perspectives for the Future”, realizado en la ciudad de Washington D.C. el 22 de septiembre de 2003, por la Fundación Ideas para la Paz, el Helen Kellogg Institute for International Studies at the University of Notre Dame y el Woodrow Wilson International Center for Scholars.

En esta oportunidad queremos agradecer muy especialmente a la Fundación Ford y a Corferias, el apoyo para publicar este documento.

¹ La versión completa de las ponencias se encuentra en nuestra página web www.ideaspaz.org

INTRODUCCIÓN

El 22 de septiembre de 2003, el Woodrow Wilson International Center for Scholars, la Fundación Ideas para la Paz y el Instituto Kellogg de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame, patrocinaron una conferencia, en Washington D.C., sobre el tema *Conflicto y paz en Colombia: consecuencias y perspectivas para el futuro*. El objetivo fue evaluar las políticas económicas, políticas y militares puestas en marcha durante el primer año de la administración del presidente Álvaro Uribe, así como las consecuencias sociales y humanitarias del conflicto, además de las estrategias de largo plazo para lograr la paz. La meta era refinar el lente a través del cual se mira e interpreta a Colombia internamente y en el exterior, haciendo énfasis en las posibilidades de alcanzar la paz. Recurrimos a la experiencia de prominentes analistas colombianos y estadounidenses y de funcionarios políticos con una amplia perspectiva de los principales logros de la administración Uribe, así como de los costos de dichos logros y los retos que se vislumbran para el futuro cercano.

En un discurso de apertura, cuyo texto reproducimos aquí, el alto comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo Ramírez, reitera el compromiso del gobierno con la “seguridad democrática”, con base en el fortalecimiento de la autoridad democrática y el cumplimiento del Estado de Derecho en todo el territorio nacional. Subraya la disposición del presidente Uribe de buscar la paz con todos los actores armados, dentro del marco de la ley, la Constitución y los tratados internacionales de los cuales Colombia hace parte. Restrepo se refiere a la solicitud elevada por el gobierno ante el secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, para que preste sus buenos oficios en un proceso de paz con las FARC, basado en el cese al fuego y la eventual desmovilización y desarme del grupo. También, afirma que el gobierno continúa comprometido con un proceso de diálogo con el ELN.

Así mismo, Restrepo comenta el proceso de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia, y defiende el controvertido proyecto legislativo “Ley de alternatividad penal”, mediante el cual se faculta al presidente, en ciertas circunstancias, para solicitar la suspensión de sanciones judiciales contra miembros de grupos armados ilegales que hayan cometido abusos graves contra los derechos humanos. Insiste en que los principios de verdad, justicia y reparación contribuyen al proceso de paz, y las decisiones relativas a la suspensión de sentencias de prisión serían tomadas por el presidente, estudiando caso por caso.

La primera parte de esta publicación se refiere a las políticas de seguridad, política y economía del gobierno de Uribe. Rodrigo Pardo, subdirector de *El Tiempo*, resalta los altos índices de aceptación permanente del presidente. Popularidad basada, en gran parte, en un nuevo estilo de liderazgo político y en logros concretos en materia de seguridad, incluso una notable reducción en el número de secuestros, masacres y homicidios. Pardo resalta los distintos retos futuros, entre ellos, mantener una posición política de centro y reactivar la economía. Alfredo Rangel, director de la Fundación Seguridad y Democracia, también anota la mejor percepción que hoy tienen los ciudadanos con respecto a la seguridad, y cita medidas tales como el aumento en el presupuesto de defensa y el tamaño de las Fuerzas Armadas y de la Policía. Advierte que la exageración del avance frente a la guerrilla, que aún no se ha consolidado, puede resultar difícil de sostener. Eduardo Lora, asesor del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo, destaca problemas en el nivel macroeconómico, incluso la debilidad en la autoridad para tomar decisiones por parte del gobierno central, el aumento en el gasto público, y un sistema de pensiones generoso aunque ineficiente. Argumenta que las tasas de interés y el nivel de gasto público son las dos variables más críticas en la política de estabilización.

En la segunda parte se exploran los costos sociales y humanos del conflicto en Colombia. Édgar Forero, asesor del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Bogotá, demuestra cómo el fenómeno de los desplazados ha ido cobrando complejidad, puesto que los actores armados han optado por el desplazamiento permanente de las poblaciones objetivo, con el fin de controlar el territorio y las economías ilícitas basadas en el tráfico de drogas y armas. También resalta la creciente brecha entre el número de desplazados a la fuerza por él y los recursos, dedicados a suplir sus necesidades. Verónica Gómez, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, detalla varios de los abusos más serios contra los derechos humanos cometidos por los actores del conflicto armado, entre ellos, el reclutamiento de menores, la victimización de los grupos vulnerables. Refiriéndose a la ley propuesta de ofrecer sentencia suspendida a los miembros desmovilizados de los grupos paramilitares, sugiere tener cautela con las leyes de amnistía que impiden un enjuiciamiento efectivo y completo de las violaciones de derechos humanos. Caroline Moser, del Overseas Development Institute en Londres, enfatiza las perspectivas “ascendentes” de resolución del conflicto, haciendo una distinción entre la violencia política y la más penetrante violencia económica y social a la que se ven sometidas las comunidades locales. Argumenta que la

confianza a nivel micro y el capital social son importantes para sostener la paz como factores políticos y económicos y, por tanto, urge que haya iniciativas para fortalecer la capacidad localmente, aun si los procesos de paz en el país continúan estancados.

La sección final de esta publicación se enfoca en las perspectivas sobre conflicto, paz y relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Colombia. Hernando Gómez Buendía, coordinador del Informe Nacional de Desarrollo Humano en Colombia para el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, enfatiza la dificultad de medir los costos del conflicto, dadas las diferentes estadísticas y metodologías empleadas para dicho fin. El Informe de Desarrollo Humano, no obstante, se enfoca en tres clases de costos: la victimización (incluidos secuestro, desplazamiento, masacres y muertes en combate); los costos directos, que incluyen la expectativa de vida, los niveles de educación, el ingreso como porcentaje del PIB y los costos indirectos, que incluyen la relación entre el cultivo de drogas y la intensidad del conflicto, la restricción de los derechos democráticos y el impacto del conflicto sobre la inserción internacional de Colombia. Juan Manuel Santos, presidente de la Fundación Buen Gobierno, describe tres factores que tendrán un impacto en el futuro del conflicto armado: la relación de las Fuerzas Militares y su impacto sobre las intenciones de los partidos en el conflicto; la legitimidad política y el apoyo popular de los que disfruta el gobierno, y la naturaleza de las alianzas internacionales del país. Con base en el argumento de que las condiciones de un arreglo negociado no se dan en la actualidad, describe varias vías para lograrlo, y menciona un estancamiento prolongado, que agota a los partidos, con un costo tremendo para la sociedad. Finalmente, Carl Meacham, funcionario del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos, anota que el éxito del presidente Uribe en ampliar el control del gobierno a lo largo del territorio nacional ha reforzado el respaldo del Congreso para el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina, que incluye a los vecinos del país. Asevera que el compromiso de Estados Unidos de ayudar a Colombia en los escenarios antinarcoóticos y antiterrorismo no dan lugar a dudas; sin embargo, es necesario evaluar continuamente las políticas hacia Colombia, puesto que el Senado de Estados Unidos, aunque animado por el progreso alcanzado hasta el momento, aún dista de estar satisfecho.

Numerosas instituciones y personas han contribuido al éxito de esta publicación y de la conferencia en la que se basó. La Fundación Ford, la Fundación William and Flora Hewlett y el Departamento de Educación de Estados Unidos, brindaron un generoso apoyo económico para estas dos empresas. Pilar Gaitán, antigua representante de

CONFLICTO Y PAZ EN COLOMBIA

la Fundación Ideas para la Paz en Washington; Christopher Welna, director alternativo en el Instituto Kellogg de la Universidad de Notre Dame, y Rodrigo Gutiérrez Duque, presidente del Comité Ejecutivo de la Fundación Ideas para la Paz, merecen un reconocimiento especial por su papel como co-organizadores de la conferencia de septiembre de 2003. El embajador de Colombia en Estados Unidos, Luis Alberto Moreno, y María Claudia Gómez, de su despacho, también prestaron una asistencia invaluable. Debemos un agradecimiento especial a Elizabeth Bryan, del Centro Woodrow Wilson; a Sandra Fonnegra y María Rueda de la Fundación Ideas para la Paz por ayudarnos con la conferencia y con esta publicación.

CYNTHIA J. ARNSON

*Directora adjunta, Programa Latinoamericano,
Woodrow Wilson International Center for Scholars
Washington, D.C., diciembre de 2003.*

PRESENTACIÓN

La política de seguridad democrática

*Luis Carlos Restrepo,
Alto Comisionado para la Paz*

La política de seguridad democrática, adelantada por el presidente Uribe, tiene como uno de sus componentes centrales la búsqueda de una salida negociada para los problemas de violencia que vive el país. Esta política, que busca superar la violencia crónica, difícil, endémica que vive nuestra patria, y mejorar significativamente el respeto a los derechos humanos, nunca ha excluido la posibilidad de una alternativa negociada. Si bien el presidente Uribe fue un duro crítico del proceso de paz que se desarrolló en la administración anterior, en ningún momento su postura estaba orientada en contra de la salida negociada, sino que básicamente era una postura crítica que buscaba mejorar, encontrar alternativas diferentes, hacer cambios metodológicos en los esfuerzos de negociación que se adelantaban por entonces. Es por esto que, desde el momento mismo de su elección, el presidente Uribe dejó abiertas las posibilidades de negociación con los grupos armados al margen de la ley. Ya desde su campaña, el presidente había planteado la posibilidad de adelantar conversaciones tanto con los grupos guerrilleros como con los grupos de autodefensa, y había resumido lo que sería su orientación en política de paz en una frase que acuñó entonces en la campaña y que sigue teniendo vigencia en la actualidad: “Urgencia para el cese de hostilidades, paciencia para la desmovilización y el desarme”. Dicho en otras palabras, la gran urgencia de los colombianos es que los grupos armados al margen de la ley dejen de matar; logrado este propósito inicial, podemos darnos el tiempo necesario para que se produzca la desmovilización y el desarme. El punto de partida es el cese de hostilidades, el punto de llegada, la desmovilización y el desarme. Sin embargo, entre uno y otro bien puede transcurrir el tiempo necesario para que se genere la confianza, de tal manera que aquellos que han estado con las armas enfrentando a la institucionalidad recuperen la confianza y decidan volver a la democracia.

El objetivo político de toda negociación es la desmovilización y la reintegración de los grupos armados a la institucionalidad democrática, es decir, el propósito central es fortalecer la democracia, el pluralismo político y tener como oposición política a quienes en la

actualidad pretenden ejercer oposición armada. Una vez el presidente resultó electo, el mismo día, en su primer discurso como presidente, dejó abierta la posibilidad para que Naciones Unidas nos acompañara con sus buenos oficios, a fin de restablecer el diálogo con el grupo guerrillero de las FARC. Esta decisión se soporta básicamente en la evaluación de la experiencia anterior. Si bien, el diálogo con las FARC en el gobierno anterior se rompió de manera súbita sin quedar ningún canal de comunicación, es indudable que se dio un paso adelante en cuanto a comprometer a la comunidad internacional en la búsqueda de una salida negociada; por eso el presidente decidió solicitar al señor secretario general de Naciones Unidas que adelantara una gestión de buenos oficios, a fin de restablecer el canal de comunicación con las FARC y ver la posibilidad de reiniciar un proceso de negociación que nos permitiera alcanzar la paz del país. Esta decisión fue tomada pensando en los intereses del Estado, en que no podía volver a suceder lo que había acontecido, que después de tantos esfuerzos del gobierno anterior, súbitamente se interrumpiera la comunicación y no quedara ningún canal para seguir orientando los esfuerzos de negociación. Un tercero con la credibilidad que tiene Naciones Unidas, con toda la experiencia que tiene en el tema, con toda su capacidad para convocar a su alrededor la comunidad internacional, es tal vez el mejor legado que puede dejar cualquier gobierno para la consecución de la paz del país.

Cuando se tomó esta decisión no fue de manera apresurada, se hizo pensando que si al terminar este gobierno no se haya podido concretar de manera definitiva la paz del país, al menos los esfuerzos haya sido canalizados a través de una institución como Naciones Unidas, que sea capaz en los siguientes gobiernos de mantener esta interlocución y estos esfuerzos. Desde entonces, hasta el presente, se ha mantenido esta propuesta por parte del gobierno. El señor secretario general aceptó el día 8 de agosto, 24 horas después de la posesión del presidente, adelantar la gestión de buenos oficios y hace algunas semanas el grupo de las FARC envió una carta al secretario general solicitando una audiencia para establecer conversación con él y exponerle sus planteamientos sobre la situación del país y su perspectiva de salida negociada. De manera muy rápida y confidencial, el gobierno entró en contacto con el secretario general y su equipo y dio el aval para que se adelantaran los contactos a fin de concretar esta reunión. De hecho, la rápida respuesta del secretario al pedido de las FARC tuvo mucho que ver con esta diligencia del gobierno colombiano en valorar positivamente este paso dado por el grupo guerrillero. Hasta este momento está abierto ese canal de comunicación, aunque no ha habido pasos concretos operativos para que se

puedan establecer las condiciones del encuentro entre el grupo de las FARC y el señor secretario de las Naciones Unidas; de parte del gobierno colombiano seguimos dando todo el apoyo para que esto pueda concretarse. También, con el aval del gobierno colombiano, el señor secretario general propuso hace algunas semanas la posibilidad de que la reunión podía realizarse en Brasil, e igualmente el gobierno de Brasil ha mostrado su disposición en caso de que se concrete esta idea.

Igualmente, con el grupo del ELN, el gobierno ha realizado grandes esfuerzos para buscar una salida negociada. En la época del empalme, entre la elección presidencial y la posesión del presidente Uribe, hicimos una evaluación muy minuciosa de lo que había acontecido en el anterior gobierno con este grupo. Después de hacer esta evaluación, se tomó la decisión de ratificar a Cuba como el país que bien podría prestarnos su territorio para seguir conversando con los representantes de este grupo guerrillero. Así, el presidente Uribe, antes de su posesión, solicitó al canciller cubano que siguiera brindando su territorio para los encuentros, y apenas comenzado el gobierno me trasladé a Cuba donde empecé conversaciones con un representante del COCE, con quien tuvimos varias reuniones durante el año pasado.

En estas reuniones el gobierno hizo el siguiente anuncio: que gobierno estaba dispuesto a trabajar sobre la propuesta de la Convención Nacional, proveniente del ELN. Concomitantemente con este hecho, el gobierno planteaba la necesidad de adelantar un cese de hostilidades y retomar las discusiones adelantadas en el gobierno del presidente Pastrana sobre un cese de fuego y hostilidades, de tal manera que se pudieran acercar a las pretensiones del actual gobierno. También se le propuso a este grupo guerrillero que estábamos dispuestos a discutir sobre lugares de asentamiento, de ubicación de sus combatientes mientras se adelantaban las conversaciones y se sacaba adelante la propuesta de la Convención Nacional. El ELN hizo consultas internas sobre la propuesta del gobierno y finalmente, en diciembre del año pasado, nos dijeron que no tenían una respuesta sobre la propuesta del gobierno y que suspendían de manera unilateral las conversaciones. En aquella ocasión el argumento central que plantearon los miembros del ELN era que no veían clara una propuesta de paz en el gobierno Uribe. Se insistió sobre la seriedad de la propuesta, pero hasta el día de hoy no ha llegado ninguna contrapropuesta. Sin embargo, el Estado no se ha quedado con los brazos cruzados, se le ofreció a los voceros del ELN, detenidos en la cárcel de Itagüí, todas las posibilidades para que siguieran cumpliendo con su labor: no solamente se les permitió conservar un espacio físi-

co suficientemente amplio para que ellos pudieran reunirse, sino que se les dieron medios electrónicos: Internet, teléfonos, etc. Igualmente, en el mes de enero de este año, el gobierno decidió reactivar el grupo de países amigos, conformado por: España, Cuba, Suiza, Francia y Noruega, que desde la administración anterior viene cumpliendo las labores de facilitación para sacar adelante el proceso de paz con este grupo. El gobierno ha dado el aval para que se continúe con esta labor y hasta el presente este grupo está trabajando activamente. También se reactivó la Comisión Facilitadora Civil para el ELN, la cual viene funcionando desde el gobierno Samper, con la participación de prácticamente todos los partidos políticos, personas de muy alto nivel, quienes también recibieron toda la confianza para continuar con su labor. El gobierno, también durante este año, depositó nuevamente su confianza en la Iglesia católica, para que a través de una comisión episcopal compuesta por varios obispos, y sumado a la confianza depositada en Naciones Unidas en los esfuerzos que viene adelantando en el caso de las FARC, se trabaje para buscar el reinicio de las conversaciones con el ELN.

Es evidente la disposición expresa del gobierno para iniciar unas conversaciones serias que puedan llevar a aclimatar la paz nacional; sin embargo, ha sido difícil concretar estos contactos y avanzar de manera operativa. Nos da la impresión que en algún sector de las FARC existe resistencia a conversar con este gobierno; de alguna manera apuestan al desgaste del gobierno, ellos saben que dentro de la democracia los ciclos son de cuatro años y quisieran apostar al desgaste de la política de seguridad democrática para, tal vez, llegar con mejores ventajas políticas y militares a una mesa de negociación. Por otro lado, en el caso del ELN parece también claro que aunque muchos sectores de opinión han insistido en que es posible sacar adelante las conversaciones con ellos, independientemente de que haya conversaciones con las FARC, su postura es la de no dar un paso hasta obtener una propuesta compartida con las FARC.

Hace algunos días estos grupos emitieron un comunicado conjunto en el que se sitúan en una postura muy fuerte frente al gobierno, oponiéndose radicalmente a éste e indicando que los contactos políticos entre las FARC y el ELN podrían llevar en un futuro cercano a que ninguno de estos grupos dé un paso adelante si el otro no lo da de manera simultánea. Sin embargo, insisto, nuestros esfuerzos continúan en ese sentido. Nosotros tratamos por todas las vías de buscar esa salida negociada. El hecho de haberle planteado al ELN nuestro acuerdo sobre sacar adelante la Convención Nacional es una clara muestra de los pasos políticos audaces que está dispuesto a dar

el gobierno y, por supuesto, esperamos que fructifique esa gestión de buenos oficios en el caso de las FARC.

Hay un caso especial con respecto al tema de las FARC al cual me quiero referir, se trata del llamado Acuerdo Humanitario. Cuando nosotros recibimos el gobierno, también recibimos una situación bastante delicada, relacionada con el secuestro de varios colombianos, entre ellos prestantes miembros del Congreso y una ex candidata a la Presidencia de la República, personas que permanecen secuestradas por las FARC, grupo que desde hace varios años viene insistiendo en un canje de rehenes por guerrilleros presos. Desde el comienzo de la administración, el presidente tomó la iniciativa en este asunto y en su discurso de posesión planteó de manera expresa que estaría dispuesto a buscar un mecanismo que permitiera la liberación de los secuestrados siempre y cuando estas conversaciones estuvieran acompañadas de un reinicio de diálogo de las FARC y un cese de hostilidades. Sin embargo, a las pocas semanas el presidente tomó la decisión de separar los dos asuntos y de buscar la posibilidad de un acuerdo humanitario con el grupo de las FARC, independientemente de las negociaciones y de la declaración de un cese de hostilidades. A partir de entonces, el gobierno ha planteado la siguiente propuesta: si las FARC liberan a todas las personas secuestradas que tienen en su poder, el gobierno estaría dispuesto a estudiar la posibilidad de liberar a miembros de las FARC que estén en las cárceles colombianas y que puedan recibir el beneficio de la excarcelación. Siempre y cuando estas personas se comprometan a no volver a delinquir, a dejar las armas y queden bajo la tutela de un país amigo.

Creemos que esta salida es la más adecuada, ya que por un lado permite la liberación de los secuestrados y, por otro, asegura también que las políticas de Estado y las políticas de orden público no van a sufrir menoscabo; lo que sería inadmisibles en el caso de la liberación de los guerrilleros sería que éstos volvieran a delinquir. Para concretar esta propuesta, el gobierno nombró una comisión facilitadora para el Acuerdo Humanitario, compuesta por tres personalidades muy importantes para el tema de la paz en Colombia: monseñor Luis Augusto Castro, vicepresidente de la Conferencia Episcopal; el padre Darío Echeverri, secretario de la Comisión de Conciliación Nacional, y el ex ministro Angelino Garzón. A comienzos de este año, la Comisión se hizo pública y ha estado trabajando para contactar al grupo de las FARC. Hace algunas semanas, el Dr. Angelino Garzón renunció y en este momento ha reiterado su confianza en los dos jerarcas de la Iglesia para que sigan buscando mecanismos para concretar el Acuerdo Humanitario. Hace pocos días,

el gobierno planteó que estaba dispuesto a materializar una primera fase del Acuerdo Humanitario, que permitiera la liberación de los secuestrados enfermos. En ese sentido se hizo pública la manifestación de este mensaje para las FARC. Hemos insistido también en que una misión médica de la Cruz Roja Internacional pueda hacerse presente en los sitios donde están los secuestrados, para evaluar las condiciones y buscar la forma de su rápida liberación. Tal como lo había prometido en su campaña, sacar adelante conversaciones con los grupos guerrilleros y con los grupos de las autodefensas, al comenzar el gobierno el presidente dio su visto bueno a la labor que venía adelantando la Iglesia, de establecer contactos con los grupos de autodefensa. A finales del año pasado recibimos, por parte de varios grupos de autodefensa, el mensaje de que estarían dispuestos a adelantar conversaciones formales, bajo la condición del gobierno de ese entonces, que previamente ellos debían declarar unilateralmente un cese de hostilidades. En el mes de diciembre, tres diferentes grupos de autodefensa: las AUC, el Bloque Central Bolívar y las Autodefensas de Meta, Vichada y Casanare declararon cese de hostilidades, y el gobierno respondió con la creación de una Comisión Exploratoria de seis miembros, que a comienzos de este año me acompañó en los acercamientos con este grupo. La conversación con los grupos de autodefensa no ha sido fácil; primero, porque no están unificados bajo un solo mando, estos grupos responden a unas dinámicas regionales propias, se parecen más a una federación de grupos armados que a un ejército y, por otro lado, porque desde el comienzo ellos insistieron en que no estaban dispuestos a desmovilizarse hasta tanto no lo hiciera la guerrilla; sin embargo, después de varios meses de conversaciones, finalmente en julio de este año se firmó un acuerdo (con las AUC) para desmovilizar la totalidad de sus miembros antes de finalizar el año 2005, y el gobierno se comprometió a facilitar la reintegración de estas personas a la vida civil.

Nuestro propósito es que podamos terminar la administración desmantelando completamente los grupos de autodefensa de este país. Sin embargo, hay una gran distancia entre lo que es este primer acuerdo y la posibilidad de cooperativizar el desmonte de estos grupos, que es una tarea enorme. De hecho, el temor en ciertas regiones es que al desmovilizar estos grupos retornen los guerrilleros a estos territorios. La responsabilidad del Estado de asumir la seguridad íntegra de estos territorios es muy grande. Sin embargo, existe la decisión de avanzar en este sentido. Hemos creído que para que este proceso pueda ser efectivo y transparente es fundamental la participación de la comunidad internacional tanto de Naciones Unidas como

de los diferentes países que quieran acompañar para tres propósitos, fundamentalmente:

1. Que exista una veeduría por parte de la comunidad internacional que constate que estos grupos de autodefensas se desmantelan en su totalidad, que estas organizaciones desaparecen por completo y que en las zonas de influencia de estos grupos no se creen nuevas organizaciones de autodefensa ni otro tipo de grupos armados.
2. Creemos que el acompañamiento es importante para llevar a cabo una pedagogía con las comunidades. Es doloroso reconocer que en muchas zonas donde operan las autodefensas, los pobladores han convivido con estos grupos e incluso los han apoyado. Las autodefensas, por un anhelo de seguridad de los ciudadanos que no logra ser satisfecho plenamente dentro de los canales institucionales y que estos grupos ilegales entran a satisfacer, una vez comienzan a actuar, se convierten en grupos autónomos que extorsionan y terminan involucrados en actividades delictivas como el narcotráfico o el robo de gasolina. Es supremamente importante una acción colectiva para llevar a estas comunidades de la ilegalidad a la legalidad, para reinsertarlas en el Estado Social de Derecho y para poder atacar eficazmente todas estas fuentes financieras que alimentan las autodefensas.
3. El relacionado con la desmovilización de los combatientes. No tenemos en este momento una cifra actualizada sobre cuántos son los miembros de las autodefensas. En el gobierno tenemos un dato, y es que son cerca de 13.500 hombres en armas. Por las conversaciones que hemos tenido con las autodefensas, han dado a entender que podrían ser muchos más, pero de todas maneras se habla de grandes cifras. Esta desmovilización implica una gran gerencia, tomar a trece mil hombres que han estado en armas, desmovilizarlos, reeducarlos, capacitarlos tanto para la vida civil como para la vida productiva es una tarea de gran magnitud, que exige no sólo experiencia sino también grandes recursos. Esperamos, por eso, que la comunidad internacional nos acompañe en este esfuerzo.

Para nosotros es claro que el único horizonte posible para los miembros de las autodefensas es retornar a la vida civil. En algunas ocasiones algunos comentaristas han supuesto que podría existir el interés por parte del gobierno de vincular a estos miembros a las Fuerzas Armadas; esa opción ni siquiera ha sido considerada dentro del gobierno, creemos que es completamente indeseable.

Este paso dado con las autodefensas es muy significativo y lo debemos valorar en términos de los esfuerzos por conseguir una paz global en Colombia. Permítanme decirlo de esta forma: creo que la paz en Colombia, hablando en términos de una mesa de billar, es como una carambola a tres bandas, necesitamos un proceso con las autodefensas, un proceso con las FARC y un proceso con el ELN. Inevitablemente, esta decisión de las autodefensas de desmovilizarse debe ser complementada con pasos eficaces que podamos dar con las FARC y el ELN. El argumento histórico que han tenido las guerrillas para no desmovilizarse es precisamente la existencia de estos grupos de autodefensa; el argumento de las autodefensas era a su vez el que se desmovilizaran estas guerrillas.

Por esta razón, se le ha solicitado a la comunidad internacional que apoye estos objetivos globalmente. No ha sido fácil negociar con las autodefensas, pero este esfuerzo debe entenderse como un activo inicial para poder avanzar en la negociación con los demás grupos.

En último lugar quiero referirme a algunas medidas y proyectos que tiene el gobierno, sobre todo en el campo legislativo para aclimatar la paz nacional. En primer lugar, recordar que este gobierno presentó al Congreso el año pasado un proyecto para la prórroga de la Ley 418, que servía de marco para adelantar negociaciones con grupos armados al margen de la ley; dentro de esa prórroga se hicieron algunas modificaciones, como por ejemplo quitar la condición de conceder status político al grupo con el cual se negociaba y simplemente definir el grupo con el que se podía negociar en términos de lo que establece el artículo primero del Protocolo Dos, que es la definición de grupo armado organizado al margen de la ley. Entonces, quedó establecido simplemente que el gobierno podía adelantar negociaciones con grupos armados al margen de la ley que tuvieran acciones sostenidas y un mando responsable, conversaciones para sacar adelante acuerdos de paz sin el requisito de que tuvieran carácter político, carácter que se consideró innecesario, ya que el Ejecutivo no puede calificar como político o no a los grupos armados, sino constatar de manera pragmática su voluntad para iniciar conversaciones.

Igualmente, después de la aprobación de esta ley, se reglamentó, mediante el Decreto 128, la Ley 782 de 2002 y se abrió la posibilidad de incentivar la desmovilización individual. Hasta el año pasado, en Colombia, la desmovilización de combatientes sólo se entendía dentro de la ley como un fenómeno colectivo, no existía una legislación adecuada para facilitar la desmovilización individual de combatientes, sino la desmovilización colectiva como producto de

acuerdos. El gobierno reglamentó esa desmovilización individual para motivar su programa de favorecer las deserciones, que ha sido uno de los programas bandera de este gobierno, relativamente exitoso, pues se ha logrado la desmovilización de 2.000 miembros de los grupos armados, 80% de éstos de la guerrilla y 20% de las autodefensas.

Igualmente, dentro de la Ley 782 de 2002, que prorrogó la antigua 418, quedaron establecidas las facultades que se le conceden al Ejecutivo para levantar, en caso de que lo considere conveniente, la orden de captura a los miembros representantes de las organizaciones con las cuales se adelanten conversaciones e igualmente para determinar unas zonas geográficas o de ubicación donde los combatientes de estas organizaciones puedan permanecer mientras duren las negociaciones, sin que allí opere la orden de captura sobre ellos.

Recientemente se ha presentado al Congreso un proyecto de ley que busca incentivar la desmovilización de miembros de grupos armados al margen de la ley. El proyecto de alternatividad penal busca fijar condiciones para la reincorporación de miembros armados que contribuyan de manera eficaz a la paz nacional. ¿De dónde surge la necesidad de este proyecto de ley? Es decir, la posibilidad del indulto o de la amnistía se restringe básicamente al delito de conformar grupos armados ilegales y portar armas bien sea para enfrentar al Estado o para interferir de manera transitoria con su funcionamiento. Esto lleva a una especie de paradoja: la totalidad de las cúpulas de las organizaciones guerrilleras y de autodefensa hace mucho tiempo superaron el ámbito del delito político, ya que no solamente están acusados de armar grupos ilícitos, sino también de todo tipo de delitos, de crímenes de guerra, de delitos graves, de delitos atroces, producto de la profunda degradación del conflicto colombiano. Es decir, en este momento no hay dentro de la legislación nacional una alternativa diferente a la pena de prisión. Por supuesto, dentro de la negociación esperamos poder ofrecerle a aquellos que desistan voluntariamente de la acción armada y a aquellos que contribuyan al desmonte de los aparatos armados, alguna alternativa judicial, teniendo en cuenta que no pueden ser ni el indulto ni la amnistía, porque en el mundo actual las posibilidades del indulto o amnistía están vedadas, las exigencias internacionales son diferentes; con la existencia de la Corte Penal Internacional se ha impuesto una investigación plena de los hechos, con establecimiento de pena y reparación a las víctimas.

El presidente plantea la siguiente paradoja: “qué hacemos para buscar una salida negociada; o violamos la ley tratando de indultarlos o enfrentamos el asunto de cara a las circunstancias actuales y

entendiendo que el mundo es muy exigente en lo que tiene que ver con la investigación de estos casos, el fallo judicial y con la reparación buscamos alternativas dentro de nuestra legislación”; por eso hemos optado por este segundo camino y se ha presentado un proyecto de ley estructurado en torno a los ejes de la verdad, la justicia y la reparación. Un proyecto de ley que deja en manos del presidente de la República la posibilidad de solicitar la suspensión condicional de la pena a miembros de los grupos armados que hayan contribuido de manera eficaz a la consecución de la paz nacional, siempre y cuando estos grupos se comprometan a una activa reparación de las víctimas y cumplir con una pena alternativa.

Todo esto quedando en manos del presidente y asumiendo la responsabilidad política de aplicarlo, finalmente. Aquello que se modifica dentro del proyecto de ley es la pena privativa de la libertad en cárcel, porque dentro de las penas alternativas existe la pena privativa de libertad, pero en lugares geográficos determinados.

Hemos decidido involucrarnos en este tema espinoso y no dejarlo para después, porque no estamos dispuestos a someter el tema de la justicia a una mesa de negociación. Es importante fijar un marco, porque para nosotros el asunto de la reinserción es vital, creemos que el logro más importante de la paz es que las personas que están con las armas en la mano puedan estar dentro de la sociedad democrática y que dentro de esta sociedad puedan tener las mejores posibilidades para luchar por sus ideas dentro de la democracia y no con las armas.

Los debates que esta legislación pueda generar están abiertos y es por esta razón que el debate se ha realizado de manera pública, y éste tendrá que cumplir con los rigores del Congreso y de la Corte Constitucional. Sobre este proyecto ha habido mucha tergiversación por parte de la opinión pública y en muchos casos, aparte de simplificar este proyecto, se adultera por completo, caricaturizándolo.

Algunas de las cuestiones que se le critican a este proyecto es que es una ley de impunidad, que basta con que el miembro de un grupo armado firme un cheque o entregue una propiedad para que inmediatamente quede libre, esto es falso. Primero, porque no es el miembro del grupo armado quien decide cuál es la pena que le corresponde, es el presidente de la República quien decide si se le concede el beneficio. Por otro lado, la reparación a las víctimas no debe ser únicamente monetaria, social también, debe haber un compromiso eficaz con la no repetición. No creemos que se trate de impunidad; sí hay una modificación en lo que tiene que ver con la pena privativa de la libertad, pero hay que mirar integralmente el proyecto. Por otro lado, se le ha querido mostrar como un proyecto que

beneficia únicamente a los líderes de las autodefensas, falso, tampoco es así: primero, este asunto no ha sido discutido en las mesas de negociación, ni será discutido con las autodefensas; segundo, el proyecto se orienta a todos los miembros de grupos armados al margen de la ley; y tercero, nadie tiene asegurado el beneficio, ya que el presidente decide discrecionalmente a quiénes se le aplica. Se ha dicho que dentro del proyecto de ley no se tiene en cuenta lo que sucedería con los bienes habidos ilícitamente por miembros de grupos armados al margen de la ley; a eso se responde que ya existe una excelente ley sobre extinción de dominio que permite expropiar cualquier bien habido ilícitamente. Es por esto que es innecesario volver a tratar este tema dentro del nuevo proyecto de ley.

Quiero que se valore este proyecto en su dimensión real: para nosotros es un instrumento necesario y eficaz para avanzar en la desmovilización de miembros de grupos armados al margen de la ley; creemos que el tema de la paz y la justicia debe ponerse sobre el tapete, creemos que debemos adelantarnos a ese momento –que esperamos cercano–, en que podamos tener negociaciones con todos los grupos armados ilegales y saber con seguridad lo que podemos ofrecer.

Confiamos en los mecanismos de la democracia y éste es un gobierno dispuesto a explorar la salida negociada. El presidente lo ha dicho, tal vez aquí no tengamos grandes discursos sobre la paz, creemos que existen excelentes análisis dentro del ámbito nacional, avalamos esos análisis y nos apoyamos en ellos, pero lo que le corresponde al gobierno, ante todo, es tener voluntad, y voluntad la tenemos toda; tenemos toda la voluntad para sacar adelante el proceso de negociación y toda la disposición mostrada con estos grupos armados al margen de la ley, son las acciones necesarias para que finalmente la paz tan anhelada por todos los colombianos pueda ser una realidad.

1. EL PRIMER AÑO DEL GOBIERNO URIBE: DIMENSIONES POLÍTICAS, ECONÓMICAS Y DE SEGURIDAD

Vuelve la esperanza: balance y desafíos de la administración de Álvaro Uribe en su primer año

*Ponencia de Rodrigo Pardo,
Subdirector de El Tiempo*

La elección de Álvaro Uribe, el 26 de mayo de 2002 –en rebeldía y “disidencia” de su partido, el Liberal– significó un profundo viraje en la política colombiana. Al evitar la segunda vuelta electoral y obtener una amplia victoria, con el 53 por ciento de los votos, después de haber iniciado la campaña con sólo un 20 por ciento del electorado a su favor, Uribe cambió la historia electoral colombiana, hasta entonces considerada como altamente predecible.

El triunfo amplio y sorpresivo de Álvaro Uribe significó, además, un mandato de cambio frente a la política de paz de su antecesor, Andrés Pastrana (1998-2002), quien dedicó gran parte de su gobierno a encontrar una solución política al conflicto interno. Con el lema de “Mano firme, corazón grande”, Uribe interpretó el hastío de la opinión pública frente a los “excesos” de su antecesor y, sobre todo, frente a la arrogancia de la guerrilla de las FARC, que nunca dio muestras convincentes de su disposición a negociar el fin de su lucha armada de más de cuarenta años. La campaña electoral giró en torno al tema de la guerra y la percepción mayoritaria de que el proceso de paz había fracasado, fue canalizada por Uribe, el principal crítico de la política de Pastrana. Su discurso y programa de gobierno, reflejaron una “línea dura” que el electorado acogió con entusiasmo.

En consecuencia, desde sus inicios, el 7 de agosto de 2002, la columna vertebral de la presidencia de Álvaro Uribe ha sido la definición y ejecución de una política de “seguridad democrática”, que incluye una guerra frontal en contra de los actores armados que no estén dispuestos a negociar según los términos anunciados por el gobierno. La “política de defensa y seguridad democrática” fue propuesta durante la campaña electoral como un plan integral de consolidación del control del Estado sobre el territorio nacional y garantía de la seguridad de la población.

En segundo lugar, las poco usuales características del triunfo de Uribe –por fuera de su partido, sin organizaciones políticas, con un

lenguaje crítico sobre las costumbres tradicionales— implicaron un evidente mandato de cambio en el campo político. Uribe propuso en la campaña un Referendo “contra la corrupción y la politiquería”, que incluía una reforma del régimen de partidos, la posibilidad de revocar el Congreso y la reducción de este último a una sola cámara. Fiel a su promesa, el mismo día de su posesión presentó en el Congreso un proyecto de ley para convocar el referendo. En sus primeros actos de gobierno, el presidente Uribe sorprendió con la composición de un gabinete técnico, de distintos orígenes políticos, con amplia participación femenina en carteras clave como Defensa, Relaciones Exteriores y Educación, y con una transformación institucional que redujo el número de ministerios, de 15 a 13.

Desde el punto de vista de la política exterior, Uribe ha consolidado una estrecha alianza con Estados Unidos la cual, a su vez, tiene como columna vertebral la vinculación del conflicto interno a la cruzada internacional liderada por la administración de George W. Bush contra el terrorismo. La identificación de los tres principales grupos armados colombianos como organizaciones terroristas con alcance global, por parte del Departamento de Estado, así como la comprobada participación de las FARC y las AUC en diversas etapas del negocio de las drogas, facilitó este proceso.

Un año después

Al cumplirse el primer año del gobierno de Álvaro Uribe, el balance era altamente positivo para el innovador gobernante. Un 71 por ciento de los colombianos, según las principales encuestas, apoyan la gestión gubernamental. Las simpatías hacia Uribe son tales, que en un hecho muy elocuente, miembros de su bancada en el Congreso presentaron un proyecto de reforma constitucional para abolir la prohibición de la reelección y remplazarla por la posibilidad de la reelección inmediata a partir del 2006, cuando termina el cuatrienio de Uribe. Más dicente aún fue su rápida aprobación en primer debate (aunque necesita ocho), y que las encuestas están favor de ella en un 63 por ciento. (Lo cual incluye el 92 por ciento del estrato alto de Bogotá).

Las estadísticas históricas de popularidad del presidente se deben a tres razones principales: el estilo de gobierno, el cambio en el ejercicio de la política y los logros del programa de “seguridad democrática”.

El estilo: sencillo y trabajador. Uribe ha cambiado las tradiciones sobre la naturaleza de la Presidencia. Al desconfiar de los mecanismos de representación (factor fundamental para su éxito en la cam-

paña electoral) el presidente inauguró una serie de conversatorios directos con las comunidades, en el nivel local, una vez por semana y con transmisión por la televisión nacional. Los “consejos comunitarios”, a los cuales les dedica días enteros, permiten la expresión de ideas y, sobre todo, la comunicación directa de los objetivos de la agenda gubernamental. Al cumplir su primer aniversario, Uribe y su gabinete se sentaron 14 horas ante la televisión para recibir “cuentas y balances” de sus subalternos y para responder preguntas y mensajes del amplio público, enviadas a través de Internet o del teléfono. Todo esto ha proyectado la imagen de un hombre sencillo, cuya principal motivación es el servicio público y cuyo lema “trabajar, trabajar y trabajar” –una combinación de espíritu austero y visión apolítica– marca un rumbo de salida a la crisis.

Como resultado, y en contraste con los bajos niveles de popularidad y gobernabilidad que, por diferentes razones, tuvieron sus antecesores Ernesto Samper y Andrés Pastrana, Uribe ha proyectado la imagen de que “hay presidente”, el “país avanza” y “hay solución”. Los índices de optimismo sobre el futuro, según las encuestas, se incrementaron a niveles sin precedentes.

Cambio político: contra la corrupción y la politiquería. El próximo 25 de octubre los colombianos votarán un complejo cuestionario de 15 preguntas, que tiene dos ejes fundamentales: medidas drásticas para reducir el déficit fiscal y opciones de cambio político. Las primeras incluyen la congelación de salarios del sector público, la reestructuración del sistema de regalías petroleras, la abolición de contralorías locales y la reforma del régimen de pensiones.

La segunda, la parte política, incluye mecanismos para darle transparencia al trabajo del Congreso, aglutinar organizaciones partidistas, aumentar las penas para los delitos de corrupción y adoptar mecanismos de austeridad en el Estado.

El Congreso, sin embargo, durante el primer semestre del año, adoptó una reforma política que duplica algunas de las cuestiones por las cuales votarán los colombianos el próximo 25 de octubre. En especial, las que tienen que ver con la aglutinación de las fuerzas políticas: listas únicas, umbrales, cifra repartidora, etc. Una doble columna entre Reforma Política y Referendo arroja la conclusión de que las diferencias son de matices: el voto preferente, es decir, que además de optar por una lista el votante puede seleccionar su favorito dentro de ella (no está en el Referendo), la financiación estatal de las campañas (es más generosa en la Reforma), y la reducción del tamaño del Congreso (que está en el Referendo, aunque el Congreso desmontó la idea inicial del unicameralismo). También hay divergencias sutiles en las definiciones de la “cifra repartidora” (que

reemplazará al cociente electoral para definir el número de curules que se asignan de acuerdo con la votación de cada partido) y los umbrales. La mayor parte de las herramientas propuestas en el Referendo ya están en la Constitución o fueron incorporadas en el Código Penal, reformado hace dos años para incrementar—entre otras cosas— las penas de soborno, cohecho o trampas en los contratos.

Mejora la seguridad. El balance del primer año de gobierno en materia de seguridad es positivo. Las estadísticas oficiales indican que se redujeron los secuestros, las masacres y los homicidios. Un hecho sorprendente es que las encuestas indican que las percepciones de los ciudadanos son positivas, en el sentido de que registran las mejores condiciones de seguridad.

Aliados para la seguridad democrática

La política exterior de Álvaro Uribe, en su primer año, refleja el programa prioritario de su gobierno: el fortalecimiento de la seguridad, la confrontación de los grupos guerrilleros y la legitimación del uso de la fuerza. En el plano diplomático, la búsqueda de la “seguridad democrática” define el discurso, las prioridades, las alianzas y los instrumentos utilizados. La estrategia internacional del actual gobierno parte de una estrecha alianza con los Estados Unidos, país que antes de la llegada de Uribe había convertido a Colombia en el tercer beneficiario de ayuda militar después de Israel y Egipto. Esta relación especial con Washington implica priorizar la relación bilateral sobre la de otros actores del sistema internacional como son Europa e incluso los países vecinos, así como las Naciones Unidas.

En términos conceptuales, la administración Uribe comparte la visión que tiene su contraparte, George W. Bush, de los principales problemas de la política internacional y —como en la guerra en Irak— está decidida a jugar en forma decisiva de su lado. Lo anterior ha conllevado a la inserción del conflicto interno colombiano dentro de la cruzada internacional antiterrorista. En consecuencia, los grupos guerrilleros son considerados en la actualidad como terroristas (y no como combatientes), lo cual genera efectos para su tratamiento desde el punto de vista de la no aplicación del DIH y, en cambio, podría convertirlos en blancos para la aplicación de la resolución 1373 del Consejo de Seguridad, que contempla drásticas sanciones contra los grupos terroristas y medidas para asfixiar su movilidad y manejos financieros.

Desde el punto de vista temático, el discurso internacional de Uribe está dominado casi del todo por el problema de la seguridad.

Los planteamientos y propuestas formuladas en distintos escenarios se circunscriben a esta agenda, como se vio con la convocatoria en Bogotá de una cumbre regional sobre seguridad, las propuestas planteadas al Grupo de Rio y la OEA para que conminen a la ONU a tomar un papel activo de acorralamiento político de las FARC, y las iniciativas llevadas a la propia ONU dirigidas a buscar un esquema de participación ‘a la colombiana’. En forma paralela, y hasta ahora fallida, el gobierno ha acudido a la ONU para que intervenga en el conflicto con mecanismos que se apartan de su tradición (y que, de alguna manera, implican el tratamiento de las FARC como terroristas), lo cual ha generado roces públicos por las críticas de la administración Uribe a una respuesta rápida y positiva a las solicitudes formuladas a esta institución.

La apuesta del presidente Uribe es alta y no está exenta de riesgos. Al parecer, su gobierno considera que el contexto global actual, junto con el deterioro de la crisis nacional, no sólo obligan sino que hacen rentable una estrategia de subordinación. En efecto, sería difícil argumentar que ésta no ha traído algunos beneficios tangibles: entre 2000 y 2001 solamente, la ayuda estadounidense para el país ascendió a la cifra histórica de alrededor de US\$1.300 millones, y los montos correspondientes a 2002, 2003 y 2004 siguen evidenciando el alto nivel de compromiso de los Estados Unidos con Colombia.

Los desafíos

¿Podrá mantener el presidente Uribe sus altos niveles de popularidad y gobernabilidad? Los principales desafíos que deberá superar son tres: mantener la imagen de un gobierno de centro, lograr créditos para la gestión económica y manejar con éxito el referendo del 25 de mayo.

Mantener el centro. La agenda inmediata, que obligará al presidente a defender el estatuto antiterrorista, una controvertida reforma de la justicia y la negociación con los paramilitares (la cual implicará, por naturaleza, concesiones e impunidad), puede consolidar una imagen de derecha y borrar los esfuerzos realizados durante el primer año por presentarse como un gobierno de centro. Recientes actos del presidente, como un polémico discurso que critica a las ONG y las cuestiona –al menos a algunas de ellas, como “politiqueras del terrorismo”– igualmente contribuyen a fortalecer una imagen de derecha. No se puede descartar que la “línea dura” en su equipo adquiera poder frente a la “línea pragmática”.

El mayor desafío tiene que ver con el proceso de negociación con los grupos paramilitares, el cual, a su vez, está relacionado con un proyecto de ley de “penas alternativas” que permitiría la libertad de sus principales cabecillas, y que deberá abocar la definición del status político de las AUC y del proceso mismo de negociación. En otras palabras, si se manejara como un acuerdo sobre desmovilización o como un proceso de paz. Lo primero es acordar condiciones para la entrega de armas y la reincorporación y, lo segundo, negociar concesiones de legitimidad sobre el futuro de Castaño y compañía en la vida legal. Sobra recordar que estos últimos lanzaron, desde hace un par de años, una sofisticada campaña para “politizar” su imagen y asociarla a un ideario antiinsurgente, con el fin de ganar acceso a gabelas y prerrogativas como las que se les han concedido a los grupos guerrilleros que han participado en procesos de paz.

Más difícil aún será el tema de la impunidad, debate sobre el cual se han suscitado opiniones diversas a raíz de un proyecto de ley elaborado por el gobierno. ¿Se otorgará libertad para autores de masacres? ¿Aceptaría Estados Unidos que no se extraditen personas pedidas por narcotráfico? ¿Permite el Tratado de Roma –el de la Corte Penal Internacional– impunidad para crímenes de esta naturaleza? La definición de estos espinosos problemas puede ser desgastante, políticamente, para el gobierno Uribe.

La economía. Un enemigo potencial de la reputación presidencial podría ser la economía. El encuestador Jorge Londoño, demuestra con sus trabajos que, en el largo plazo, la imagen de los mandatarios tiende a parecerse a la calificación que los ciudadanos le otorgan a la gestión económica. Mientras la aprobación de la gestión de Uribe alcanza niveles superiores al 70 por ciento, la del manejo económico está en 48. Los ciudadanos no registran la incipiente reactivación económica, ni la inflación controlada (van dos meses sin aumento de los precios), ni la caída de dos puntos del desempleo. Lo cual significa que, sin un cambio muy fuerte en el desempeño de la economía, la imagen del presidente podría perder, por este concepto, unos 20 puntos.

Más que lo económico, de hecho, los problemas sociales ya explican el descontento de más del 20% de los (pocos) colombianos que no califican bien al gobierno. Esta franja considera que Uribe está demasiado concentrado en el tema de seguridad y no le importa la pobreza ni las malas condiciones de vida de los más perjudicados.

El Referendo. En el corto plazo, el presidente Uribe se juega una buena parte de su capital político en el referendo del 25 de octubre. Es evidente que, más allá del complejo texto de 15 preguntas que se

someterá a los votantes, la consulta ha tomado un carácter plebiscitario. Aunque las encuestas indican que hay amplias preferencias por el “sí”, el mayor obstáculo lo constituirá el requisito constitucional de alcanzar un umbral de 25% del censo electoral, una meta alta si se considera que las organizaciones electorales tradicionales no participarán en la contienda. La mayor parte de ellas se concentrará en las elecciones del día siguiente, 26 de octubre –de alcaldes, gobernadores y cuerpos colegiados locales– mientras el Partido Liberal asumió como posición oficial la abstención, posición que comparte con el Polo Democrático.

La eventualidad de que el referendo no alcance el volumen de votos necesario implicaría un revés para el popular presidente, quien ha lanzado una activa campaña para intentar una transferencia de sus simpatías personales a una votación masiva por el referendo, algo que aún no parece haber sucedido.

Política exterior. Los resultados de la alianza de Colombia con Estados Unidos, dentro del esquema de la lucha antiterrorista, han sido el gradual fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, el levantamiento de las restricciones sobre el uso de la ayuda militar estadounidense, y en menor medida, el aseguramiento de fondos limitados para iniciativas de fortalecimiento institucional y desarrollo alternativo en el país. Sería viable argumentar que el gobierno colombiano hubiera podido obtener los mismos logros sin haberse subordinado completamente a los designios de los Estados Unidos.

La alianza especial que ha construido el presidente Uribe con George W. Bush podría enfrentar una serie de desafíos durante los próximos meses. Si bien hay evidencias contundentes sobre la voluntad política de los dos gobiernos de mantener intacta esta relación, hay otros elementos que sugieren la existencia de algunos problemas. Las últimas votaciones en el Congreso estadounidense, sobre temas que tienen que ver con la ayuda a Colombia, muestran señales de fatiga. En particular, un grupo demócrata de la Cámara de Representantes considera que antes de mantener los niveles actuales de ayuda debe evaluarse la efectividad del presupuesto gastado, y compararlo con otras necesidades más apremiantes de la política interna y externa de los Estados Unidos. Además, se inicia un año electoral, en el que el presidente Bush buscará, no solamente su reelección sino el incremento de las mayorías republicanas en el Senado y en la Cámara, lo cual podría ser un escenario poco fértil para defender el gasto de recursos en temas tan lejanos para los votantes.

Y habría que ver, finalmente, hasta dónde la alianza con Estados Unidos podría tener costos en algunas de las siguientes materias: (1) la debilidad en la capacidad de negociación frente a Washington en

temas donde no haya identidad de intereses; (2) la falta de visiones diferentes a las de Estados Unidos en temas como el narcotráfico y los derechos humanos, sobre los cuales Europa, por ejemplo, tiene perspectivas que podrían enriquecer el conjunto de alternativas de políticas a seguir; (3) tensiones en las difíciles relaciones con países vecinos, y en especial con Venezuela; (4) un eventual aislacionismo en el contexto latinoamericano, en el que Colombia podría caer como consecuencia de su alejamiento de los esfuerzos que están haciendo los nuevos gobiernos de Brasil y Argentina por fortalecer la integración del sur; y (5) dificultades para la participación de otros actores en un eventual proceso de paz.

* * *

Perspectivas del desarrollo económico colombiano: los retos del gobierno de Álvaro Uribe Vélez²

*Ponencia de Eduardo Lora,
Asesor del Departamento de Investigación del BID*

Hasta fines de los ochenta, Colombia era el país más estable y de mayor crecimiento de la región. Cambió en los noventa. Primero pasó por un auge extraordinario, alimentado por una combinación de bonanzas de petróleo, narcotráfico y capitales externos y luego se precipitó en una aguda crisis. En 1999 el PIB cayó por primera vez en siete décadas. Cuando Álvaro Uribe asumió el gobierno, la recuperación seguía siendo esquiva y se habían agudizado los síntomas de inestabilidad económica. Los retos del gobierno en materia económica eran, y son aún numerosos, pero es conveniente verlos a la luz de los objetivos de la estabilidad y el crecimiento, pues eso permite organizar un diagnóstico de la situación que encontró y analizar si ha dirigido sus esfuerzos con un sentido de prioridades. Con ese propósito, las dos primeras secciones de este artículo se preguntan, respectivamente, por qué el país perdió la capacidad de estabilizar la economía y por qué se debilitaron las posibilidades de crecimiento económico.

² Este documento fue preparado para el seminario “Conflict and Peace in Colombia: Consequences and Perspectives for the Future”, organizado por Woodrow Wilson International Center for Scholars, Fundación Ideas para la Paz, y Kellogg Institute for International Studies of the University of Notre Dame. Quiero agradecer muy especialmente la generosa ayuda que recibí de Iván Duque para la preparación de este documento, y los valiosos comentarios y sugerencias de Pilar Gaitán y Roberto Steiner.

Hecho ese diagnóstico, la tercera sección discute si el nuevo gobierno ha dirigido sus esfuerzos a atacar las causas del doble problema de falta de estabilidad y bajo crecimiento. En la cuarta sección se concluye con una evaluación de las posibilidades de éxito de la estrategia de Uribe, teniendo en cuenta la oportunidad que ofrecen dos factores adicionales: la demografía y la integración internacional.

¿Por qué se perdió la capacidad de estabilizar la economía?

Los desajustes macro que se acumularon en los noventa han sido más difíciles de corregir de lo que ocurría en el pasado. A comienzos de los ochenta el déficit fiscal, el déficit externo y la apreciación cambiaria fueron tan o más graves que en la crisis de los noventa, pero fueron corregidos más fácilmente debido, esencialmente, a la mayor centralización de las decisiones económicas. En los noventa, la independencia del Banco Central, la descentralización fiscal (es decir, la transferencia obligatoria de cerca de la mitad de los recursos tributarios y la descentralización de buena parte las decisiones de gasto y endeudamiento), la mayor independencia de los poderes legislativo y judicial frente al ejecutivo, fueron todos *factores que redujeron el centralismo* y, *por consiguiente, la discrecionalidad de las políticas macro* (aunque hayan sido cambios justificables por otras razones). Además, la discrecionalidad macro se redujo por el hecho de que desaparecieron instrumentos de política tales como los aranceles, licencias y otros mecanismos de control a las importaciones, controles a los movimientos de capitales, a las tasas de interés y al crédito bancarios. En los noventa también desapareció como instrumento directo de política el ritmo de devaluación del tipo de cambio, al establecerse primero el sistema de bandas, y luego la libre flotación del tipo de cambio. Todos estos instrumentos se eliminaron en busca de dos objetivos: mejorar la eficiencia (abriéndole espacio al mercado) y facilitar la reducción de la inflación.

La menor discrecionalidad macro se combinó de manera desafortunada con *aumentos de naturaleza permanente en el gasto público*, en parte dictados por la Constitución de 1991, que consagró la descentralización, creó nuevas entidades en los sectores de justicia y seguridad, prohibió cualquier corrección futura de los aumentos del gasto social, y respaldó con la tutela una serie de derechos que demandan gastos públicos. El costo de estas decisiones constitucionales sólo adquirió visibilidad con el paso del tiempo, en parte porque los primeros años fueron de bonanza fiscal, en parte porque las normas constitucionales estaban aún por interpretar e implementar. Los aumentos de gastos públicos fueron impulsados además por la con-

vicción en los gobiernos de Gaviria y Samper de que era deseable ampliar el tamaño del Estado para responder a las demandas sociales, y por la expectativa durante el primero de estos gobiernos de que la apertura, la liberación financiera y otras reformas estructurales elevarían en forma permanente las tasas de crecimiento económico. De esta manera, a pesar de la transferencia masiva de recursos a los gobiernos subnacionales, el gobierno central aumentó sus niveles de gasto propio, en lugar de reducirlos como hubiera sido consistente con la estrategia de descentralización. Como resultado, el gasto público se elevó de menos de una cuarta parte del PIB a más de la tercera parte del PIB en el curso de la década.

En los noventa afloraron además los costos fiscales del *generoso e ineficiente sistema de pensiones*, cuyos problemas sólo fueron parcialmente corregidos por la reforma de 1993, que no detuvo el crecimiento de las deudas actuariales del ISS ni resolvió cabalmente el problema de los regímenes especiales en el sector público, pero sí redujo los ingresos corrientes del sistema por la creación del sistema de fondos privados de pensiones. Como resultado, actualmente la deuda actuarial de todo el sistema de pensiones es cercana al 200% del PIB, la más alta de América Latina, con la excepción de Brasil.

Los factores que dificultan actualmente dar respuesta a las crisis no son únicamente de naturaleza macroeconómica. Ya he mencionado algunas de las bases institucionales de la pérdida de discrecionalidad económica. Además, hay importantes factores políticos. El problema central, a mi juicio, es *la pérdida de cohesión de los partidos políticos*. Considerando el número y la orientación ideológica de los partidos, Colombia cuenta con una estructura partidista poco fragmentada y poco polarizada, lo que en principio debería facilitar la toma de decisiones colectivas en situaciones de crisis (y fue uno de los factores de éxito económico del Frente Nacional). Sin embargo, la cohesión partidista se resquebrajó gradualmente por efecto de un sistema electoral y de funcionamiento de los partidos que premia la diferenciación y la fragmentación, y que carece de mecanismos adecuados de selección y control de las jerarquías políticas y de sus fuentes de financiamiento. En este sistema los intereses particulares predominan sobre los intereses colectivos, pues los políticos tienen incentivos más fuertes para responder a grupos específicos de electores y a los patrocinadores de sus campañas que a los lineamientos y objetivos centrales del partido (los cuales son además intrínsecamente débiles, debido a la ausencia de diferenciación ideológica). Reformas económicas esenciales para superar las crisis (tales como reformas tributarias o del aparato estatal) son desvirtuadas en el proceso de discusión legislativa por esta falta de cohesión de los partidos y su debilidad frente a pode-

rosos grupos de interés, tales como los grupos económicos y los sindicatos del sector público. El Ejecutivo contribuye a este problema en la medida en que acude a prácticas clientelistas para conseguir el soporte de los congresistas a sus iniciativas de reforma.

La capacidad de influencia de los intereses particulares depende de la magnitud de las rentas que están en juego y que pueden ser utilizadas para influir las decisiones. La apertura y otras reformas pro mercado de comienzos de los noventa buscaron reducir las rentas improductivas derivadas del control de importaciones, los controles de precios y otras formas de intervencionismo del Estado en la economía. Sin embargo, en los noventa, *las fuentes de rentas improductivas crecieron y se multiplicaron* por muchos otros canales: las bonanzas del petróleo y del narcotráfico, las transferencias de recursos fiscales a municipios y departamentos, la privatización de los servicios de infraestructura y el aumento del gasto público total. Paradójicamente, cayeron rentas que se manejaban en forma más institucional y democrática, si bien no del todo eficiente, como las rentas del café, que se desplomaron como resultado del fin del Pacto de Cuotas en 1989. En cambio, aumentaron rentas más difíciles de manejar por ser de origen público, como las rentas petroleras, o de origen ilegal, como el narcotráfico. Aparte de penetrar los procesos de decisión política, las mayores rentas tuvieron otro efecto nefasto: fortalecieron a la guerrilla y a los paramilitares. Prácticamente ignorados en el pasado, estos grupos adquirieron suficiente capacidad de intimidación y destrucción para inducir fuertes aumentos del gasto público en defensa y para hacer inviables numerosos proyectos de inversión privada y pública.

¿Por qué se debilitó el crecimiento?

Como hemos visto, la capacidad de respuesta a los *shocks*, que había sido clave para el éxito relativo de la economía colombiana hasta los ochenta, se debilitó notablemente en los noventa por una combinación de causas económicas, políticas e institucionales. Pero las posibilidades de desarrollo económico futuro lucen bastante modestas además por otra serie de factores que afectan las tendencias de crecimiento permanente.

El principal factor adverso es la *violencia*, cuyas principales causas de aumento desde mediados de los ochenta han sido el auge de las rentas del narcotráfico, el aumento de las actividades guerrilleras y, en menor medida, el colapso del sistema judicial. Las explicaciones socioeconómicas tradicionales tienen una capacidad explicativa mucho menor, pero forman parte del círculo vicioso de crimen, baja

productividad, baja inversión, pobreza y concentración de la propiedad y el ingreso. No es necesario que me extienda en este tema, pues es objeto de otras sesiones de este seminario. Basta con mencionar que algunos estudios atribuyen al aumento de la violencia una reducción de dos puntos en la tasa de crecimiento económico desde los ochenta³.

El segundo factor de importancia que atenta contra las posibilidades de crecimiento de mediano plazo es la *corrupción*. Colombia se considera actualmente uno de los países más corruptos de América Latina (posición 15 entre 25 países)⁴. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en otros países, la corrupción no se concentra en los niveles bajos de prestación de servicios y atención al público en oficinas del gobierno sino en los niveles de decisión pública. Esta corrupción menos visible pero más dañina para las decisiones económicas es consecuencia de los problemas del sistema político ya mencionados (aunque influyen otros factores como las prácticas de manejo de personal y de incentivos de los funcionarios públicos y como la tradición de formalismo procedimental). Las entidades menos corruptas son aquellas que han podido ser aisladas de las influencias políticas, lo cual sugiere que las medidas administrativas no bastan para combatir la corrupción.

Un tercer factor, muy relacionado con el anterior, es la *falta de imperio de la ley*, entendiendo por tal cosa la existencia de un sistema estable de leyes y normas, cuya interpretación es conocida y el cual es respetado por los particulares y por el gobierno con el apoyo de la justicia. En esta materia, Colombia ocupa un lugar aún más bajo en las calificaciones comparativas (posición 20 entre 26 países). La inoperancia de la justicia, que está en la base de este problema, no se debe a falta de recursos (el presupuesto desde 1995 ha sido tres veces más grande que en los primeros años de los noventa) sino a los mismos factores políticos ya mencionados, a la complejidad de los procedimientos, y a los cambios en el marco constitucional, los cuales aumentaron las demandas de justicia (ya de por sí muy elevadas debido al aumento de la violencia y el crimen), y crearon inseguridad jurídica en un laberinto de cortes judiciales con roles superpuestos y dualidades funcionales (como la Fiscalía, que dictamina medidas de aseguramiento e instruye los procesos, contribuyendo a la

³ Cárdenas, Mauricio, "Economic Growth in Colombia: A Reversal of 'Fortune'?", Center for International Development at Harvard University, Working Paper 83, 2001.

⁴ Según el sistema de indicadores de Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/1", Banco Mundial.

congestión de las cárceles por numerosas detenciones sin sentencia). La falta de imperio de la ley implica incertidumbre, altos costos de transacción y poca protección de derechos de los inversionistas, todo lo cual atenta contra la inversión y la productividad. La legislación colombiana tiene además sesgos muy marcados en contra de los acreedores, los empleadores y los arrendadores, que se combinan con el débil imperio de la ley produciendo como efectos deficiencias de inversión en infraestructura, un reducido tamaño del sector financiero y muy baja generación de empleo formal (es decir, con cobertura plena de beneficios legales).

¿Qué está haciendo el gobierno?

Como hemos visto, las causas de la pérdida de estabilidad y el débil crecimiento económico se cifran en: la pérdida de discrecionalidad de las políticas macro; los aumentos de naturaleza permanente en el gasto público; el generoso e ineficiente sistema de pensiones; la pérdida de cohesión de los partidos políticos; el aumento de las rentas improductivas, especialmente el narcotráfico; el aumento de la violencia y la corrupción, la falta de imperio de la ley y el debilitamiento de la justicia.

Puesto que estas causas están relacionadas entre sí, debe juzgarse la estrategia de gobierno según su capacidad para atacarlas en forma conjunta. Creo que eso es justamente lo que ha tratado de hacer el gobierno de Uribe, aunque en forma inefectiva en algunos casos. A continuación se resumen las principales medidas e iniciativas en cada campo y los principales resultados.

Para *recuperar la discrecionalidad de las políticas macro*, no es una opción regresar al modelo de intervencionismo económico del pasado (aunque algunos segmentos del gobierno han tratado que así sea). Tampoco es una opción poner bajo control del ejecutivo la política monetaria y cambiaria (como lo ha intentado sin éxito el presidente), pues la independencia del Banco Central es esencial para mantener la inflación bajo control y para asegurar la confianza de los acreedores internacionales. No será posible recuperar los instrumentos de estabilización que desaparecieron, y eso significa que aquéllos que quedan disponibles deben ser mucho más eficaces. La tasa de interés y el nivel de gasto público deberían ser las dos variables clave de la política de estabilización, como lo son en los países desarrollados. Pero el margen en que pueden moverse estas variables en Colombia está muy limitado por niveles de deuda pública que superan el 50% del PIB (sin incluir la deuda pensional y muchos otros pasivos contingentes) y por inflexibilidades del gasto público

(el servicio de la deuda, los pagos de salarios y pensiones y las transferencias a los territorios absorben 112% de los recursos tributarios, según cálculos del Banco Mundial para el 2001)⁵. La estrategia macro del gobierno tiene entre sus objetivos centrales reducir el coeficiente de deuda y recuperar flexibilidad en el manejo del gasto público, pero el espacio que puede esperar ganarse es bastante modesto, como veremos enseguida. Por consiguiente, la economía seguirá estando vulnerable a la volatilidad.

Recortar el gasto público de naturaleza permanente ha sido un elemento central de la política del Ministerio de Hacienda (que no ha contado siempre con el apoyo del presidente). Los logros incluyen el cierre de algunas entidades y la propuesta de reforma de la Constitución en lo relativo a los salarios públicos, que forma parte del referendo. Sin embargo, el Ejecutivo ha mostrado poca unidad y coherencia en otros recortes al gasto, y ha contribuido a que haga carrera la tesis de que es necesario continuar aumentando los gastos “sociales” en educación, salud y protección social. De acuerdo con el proyecto de Presupuesto para el 2004, los gastos totales del gobierno central volverán a subir, llegando a 21,6% del PIB, el doble que en 1993. Ante la imposibilidad de lograr los recortes del gasto que asegurarían la sostenibilidad fiscal, el gobierno se ha visto forzado a elevar algunos impuestos, lo cual es un paliativo fiscal de corto plazo, pero una medicina costosa en el mediano plazo, debido a la manipulación de las iniciativas en el Congreso y a los efectos dañinos que pueden tener más impuestos sobre la inversión y el crecimiento. Los ingresos totales del gobierno central en 2004 llegarán tan sólo al 16% del PIB, según el proyecto de Presupuesto, dejando un déficit fiscal del gobierno central de más de 5 puntos del PIB.

La reforma del sistema de pensiones ha sido una prioridad del gobierno, que logró ya una reforma que eleva los requisitos de cotización, recorta los beneficios y limita el traslado de afiliados de los fondos de pensiones al sistema público, entre otras medidas. Según el Ministerio de Protección Social esto reduce la deuda actuarial del sistema de más de 200% a 158% del PIB. Sin embargo, sigue sin resolver el problema de los regímenes excepcionales, y no puede decirse que esté asegurada la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

La reforma del sistema electoral y de partidos ha sido una iniciativa central del gobierno que tiene como objetivo disciplinar y dar cohesión a los partidos. El Congreso aprobó el pasado mes de julio una reforma que elimina la doble militancia política, aumenta los requisitos para la constitución de partidos, establece las listas únicas

⁵ World Bank, *Colombia: The Economic Foundation of Peace*, 2003.

con voto preferencial (optativo para los partidos), define las reglas de financiamiento de las campañas y democratiza el acceso a los medios de comunicación. El gobierno aspira a complementar esta reforma con los puntos del referendo que buscan la eliminación de las suplencias en el Congreso, la muerte política de los funcionarios corruptos, la administración independiente del Congreso, la reducción del número de congresistas y la creación del sistema de bancadas.

El gobierno Uribe ha puesto un gran énfasis en la necesidad de *recortar las rentas del narcotráfico*, y los logros no son despreciables. Las zonas de cultivos ilícitos se redujeron de cerca de 180.000 hectáreas en el año 2000 a 101.000 hectáreas a fines del 2002, según información del Departamento de Estado de los Estados Unidos, o de 163.000 hectáreas en el 2000 a 102.000 hectáreas en 2002 según las estadísticas del Ministerio de Defensa Nacional. Esto se ha logrado gracias a la eliminación de la zona de distensión, las campañas activas de persecución de la guerrilla y la fumigación de cultivos. La meta para este año es fumigar 150.000 hectáreas y hasta agosto se habían fumigado más de 100.000. Por supuesto, esta política no está libre de costos ambientales y sociales, y su efectividad dista de ser total, pues buena parte de los cultivos tienden a reaparecer, tanto en el país como en otras partes. En adición, puesto que la demanda del producto es poco elástica, cualquier disminución en la oferta de coca tiende a ser compensada con aumentos de precio. Por lo tanto, a partir de estas cifras es difícil saltar a conclusiones sobre cuánto se han reducido las rentas del narcotráfico⁶.

El gobierno de Uribe fue elegido bajo el mandato de *reducir la violencia*, como requisito para restablecer el imperio de la ley. Aunque la estrategia que ha seguido el gobierno es objeto de debate en otra sesión de este seminario, es importante destacar que ésta ha sido el área de mayores logros del gobierno. En el primer semestre del 2003 los homicidios disminuyeron 21%, los secuestros 34%, los ataques terroristas 53%, el número de víctimas de masacres 35%, y los atentados contra torres de energía 58%⁷. El mejor ambiente de seguridad ha incidido ya en el clima de inversión y en la confianza de las personas. Sin embargo, algunos observadores señalan que para profundizar estos logros debe replantearse la estrategia de seguridad.

⁶ La efectividad de la política de fumigación ha sido duramente cuestionada por un estudio reciente de un grupo de investigadores coordinado por Hernando Gómez Buendía. Véase "El conflicto: callejón sin salida", Informe de Desarrollo Humano, Naciones Unidas.

⁷ Departamento Nacional de Planeación, "Cifras de Violencia II Trimestre 2003", abril-mayo-junio, 2003.

Las principales iniciativas para *combatir la corrupción* han sido adelantadas por la Contraloría General de la República y la Procuraduría de la Nación. En el último año la Contraloría ha tomado en garantía bienes por 15.000 millones de pesos, propiedad de 3.500 ex funcionarios públicos que han sido acusados de delitos y pérdidas contra el Estado por más de 200.000 millones de pesos⁸. Estas iniciativas implican un esfuerzo notable, si se considera que entre 1994 y 2002 el monto de los fallos fiscales proferidos ascendió a 250.000 millones. También se ha registrado un importante aumento en la carga de la Procuraduría General de la Nación (más de 15.000 procesos iniciados y un número semejante de procesos terminados desde enero de 2002 hasta junio pasado, que han llevado a sancionar a 2.400 funcionarios públicos). El gobierno carece de una estrategia articulada de *fortalecimiento de la justicia*, y ha tenido pocos avances en este campo. El tema ha surgido recientemente en el debate público con las propuestas de un importante grupo de analistas que apuntan, entre otras cosas, a fortalecer la capacidad investigativa del Estado, y a eximir al sistema judicial de casos de carácter comercial y delitos menores que podrían ser atendidos por sistemas alternativos, con el fin de concentrar a los aparatos del Estado en castigar los delitos atroces⁹.

¿Qué posibilidades de éxito tiene el gobierno?

La conclusión que se extrae de esta reseña de iniciativas de política es que el gobierno ha dirigido correctamente sus esfuerzos a atacar las causas fundamentales de la pérdida de estabilidad y del bajo crecimiento. Sin embargo, lo que ha logrado no garantiza el éxito. Diversas iniciativas no han contado con el apoyo político necesario, especialmente aquellas necesarias para la sostenibilidad fiscal. Se espera un déficit del sector público consolidado de 2,6% del PIB para el presente año y de 2,5% del PIB en 2004, mientras que el déficit del gobierno central aumentará de 4,7% al 5,7% del PIB. Estas cifras implican que sigue pendiente un ajuste fiscal en el gobierno central del orden de 4 a 5 puntos del PIB y en el gobierno consolidado (incluyendo el central) de 2 a 3 puntos del PIB, que según diversos análisis es necesario para estabilizar la deuda y recuperar la sostenibilidad fiscal¹⁰. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que cualquier cálculo de sostenibilidad

⁸ *El Tiempo*. Septiembre 12 de 2003.

⁹ Hernando Gómez Buendía, "El conflicto: callejón sin salida", Informe de Desarrollo Humano, Naciones Unidas.

¹⁰ Véase ANIF, *Carta Financiera*, julio 2003, y World Bank, *Colombia: The Economic Foundation of Peace*, 2003.

fiscal es muy sensible a las proyecciones de crecimiento económico. Con los niveles actuales de deuda, por cada dos puntos adicionales de crecimiento económico, la necesidad de ajuste fiscal se reduce aproximadamente en un punto del PIB. Por consiguiente, si bien la sostenibilidad fiscal es necesaria para el crecimiento, también depende de éste. Eso implica que, sin tomar medidas adicionales en el ámbito fiscal, es factible pasar de un mal equilibrio en el que hay poco crecimiento y una situación fiscal insostenible, a un buen equilibrio con alto crecimiento y finanzas públicas viables¹¹. Ello requiere que otros factores suficientemente fuertes aumenten (al menos inicialmente) el crecimiento. Ninguno de los grandes temas de la agenda de políticas del gobierno que hemos discutido hasta ahora tiene esa capacidad. Pero hay dos factores adicionales que, combinados, podrían hacerlo: la demografía y la integración internacional.

La demografía es un factor de mediano plazo que podría ayudar poderosamente al crecimiento en Colombia. El país se encuentra en un período demográfico muy favorable, por el hecho de que la población en edad de trabajar está creciendo más rápido que la población menor, y de que aún es muy pequeña la población en edad de jubilación. Los países del sudeste asiático lograron el despegue económico en esta etapa demográfica, porque el uso productivo de la creciente fuerza de trabajo (estimulado por un gran dinamismo exportador) les permitió financiar aumentos muy rápidos de educación y aumentar las tasas de ahorro e inversión. Colombia está desaprovechando este período único de oportunidad porque muchos jóvenes están siendo excluidos de las actividades laborales (debido no sólo al poco crecimiento de la economía sino también a los altos salarios mínimos e impuestos y recargos a la nómina) y porque se está desperdiciando parte del potencial de ahorro que se tendría con un mejor sistema público de pensiones, que podría generar superávits para pagar las pensiones futuras (como ocurre con el componente privado de capitalización individual). Por consiguiente, una reforma pensional más profunda, con un período de transición más corto, es también necesaria desde este punto de vista. Además, es necesario mejorar las posibilidades de empleo de los jóvenes. La reforma laboral aprobada a fines del 2002 fue un avance importante, pero incompleto en esa dirección, pues no logró reducir los recargos a la nómina, aun-

¹¹ Especialmente si la modalidad de crecimiento hace posible una caída del tipo de cambio real de equilibrio de largo plazo, ya que ello reduce el valor real de la deuda pública en dólares. Dos factores cruciales en el tipo de cambio real de equilibrio son la productividad y el desempeño de las exportaciones. A ambos contribuiría fuertemente la integración comercial con Estados Unidos.

que sí redujo otros costos y rigideces que estaban limitando el empleo. Por supuesto, para crear empleo no basta con eliminar restricciones, además debe haber demanda de trabajo. Aquí es donde entra en juego la integración internacional.

El principal factor favorable al crecimiento futuro es la *perspectiva de la integración comercial* con Estados Unidos, bien sea a través de un tratado bilateral o como parte de un acuerdo hemisférico. Colombia fue uno de los pocos países de América Latina y el Caribe cuyas exportaciones crecieron menos en los noventa que en los ochenta, afectadas por el fin del pacto de cuotas del café, las crisis de los países vecinos y la pérdida de competitividad relativa frente a México y los países centroamericanos y del Caribe. Un acuerdo permanente con Estados Unidos reduciría las desventajas para Colombia y estimularía inversiones de más largo plazo (como de hecho ha ocurrido ya gracias a la ampliación de las preferencias unilaterales). Colombia tiene en su contra la ubicación de sus ciudades y de sus zonas de producción agrícola, que se combina con la inseguridad y las deficiencias de los servicios portuarios para dar como resultado costos de transporte muy elevados. Sin embargo, la integración puede abrir oportunidades a nuevos sectores en los que esta dificultad sea menos grave y puede inducir la reubicación de las industrias en zonas más cercanas a los puertos. Es de esperarse que el aumento de la inversión extranjera directa juegue un papel clave para lograr estos beneficios. En ausencia de un acuerdo de integración con Estados Unidos, la inversión se dirigirá a otros países que sí estén dispuestos a integrarse. Las perspectivas de integración con Estados Unidos son la mejor oportunidad que tiene el país para acelerar su crecimiento y así lo ha entendido el gobierno. El presidente Uribe logró el apoyo personal de Bush para esta iniciativa y está orquestando una campaña diplomática y de opinión para sacarla adelante. Si tiene éxito, las perspectivas del desarrollo económico colombiano lucirán muy diferentes.

* * *

El primer año del gobierno Uribe: dimensiones políticas, económicas y de seguridad

*Ponencia de Alfredo Rangel,
Director de la Fundación Seguridad y Democracia*

En primer lugar, hay que resaltar, obviamente, que un mérito del presidente Uribe ha sido poner el tema de seguridad en el centro mismo de la agenda política nacional. Es muy curioso constatar que un país

con tantos problemas de seguridad durante tanto tiempo, nunca había puesto en un lugar principal este tema, durante la campaña lo hizo y el pueblo colombiano lo premió con un respaldo contundente.

Esta política tiene como propósito general recuperar la soberanía del Estado sobre el territorio nacional, ya que hay dos grupos irregulares que cuestionan esa presencia del Estado. El segundo propósito es tratar de garantizar a los colombianos el disfrute de las libertades y derechos que la democracia les otorga. Para ello, se podrían establecer unas estrategias para conseguir estos objetivos; en primer lugar, un incremento sustancial del presupuesto estatal en seguridad y defensa nacional. Colombia ha tenido tradicionalmente un gasto muy bajo en defensa y seguridad, y el gobierno se ha propuesto incrementar significativamente ese gasto. En las primeras de cambio, el presidente, al decretar el estado de conmoción interior, en el marco de esa situación excepcional, decretó un impuesto al patrimonio, con el cual va a poder recaudar 800 millones de dólares; esto significa, más o menos, dos veces la ayuda militar en promedio que Estados Unidos le está dando a Colombia, y el propósito del gobierno es incrementar, durante lo que le resta de mandato, en cerca de un 25% el gasto en seguridad y defensa.

En segundo término, un incremento del pie de fuerza tanto de la Policía Nacional como de las Fuerzas Militares, en esto también Colombia no resiste ninguna comparación internacional. Colombia, para llegar a un estándar europeo de cantidad de policías por mil habitantes, debía duplicar el actual tamaño de la Policía Nacional para llegar solamente a los estándares de Francia o de Italia. Igualmente, en términos de pie de fuerza militar, Colombia tiene una inmensa precariedad: muchos países de América Latina tienen por mil habitantes mayor número de soldados que los que tiene el país, y esos países no tienen ni de asomo la cantidad de amenazas y problemas a la seguridad que tiene Colombia. El gobierno se ha propuesto entonces incrementar el pie de fuerza de la Policía en cerca de 10.000 efectivos, que llegarían a cubrir los cerca de 200 municipios que al comienzo de su mandato no tenían presencia policial. Eso equivale a decir que ningún tipo de presencia estatal sin policía haría iluso pensar que la justicia va a funcionar en estos municipios. También se ha propuesto incrementar de manera sustancial el pie de fuerza militar, con cerca de 45.000 nuevos soldados en el curso del presente mandato. Ya ha hecho un incremento sustantivo en el primer año de gobierno, y obviamente el reto hacia el futuro, como lo veremos luego, es sostener ese esfuerzo.

Al mismo tiempo, con ese incremento está la continuación de muchos programas que ya se venían adelantando en la administración anterior, que tienen que ver con los programas de protección de

carreteras, creación de nuevos batallones de alta montaña, mayor número de brigadas móviles, batallón antinarcóticos, otras unidades especiales para la vigilancia de los oleoductos y fortalecer los Gula antisequestro.

El tercer bastión de esa política de seguridad la podríamos identificar como la promoción de una participación ciudadana muy activa en la prevención y en la persecución del delito. Este tipo de iniciativas se habían entendido en Colombia como la promoción del paramilitarismo. Ustedes saben que en muchos países del mundo hay este tipo de involucramiento de la ciudadanía para la prevención del delito, algunas de estas iniciativas ya se habían desarrollado en Bogotá, con los frentes locales de seguridad, que simplemente es la reunión de los vecinos para protegerse contra la delincuencia, y el gobierno ha tratado de hacer extensiva esta iniciativa hacia las zonas rurales con éxito relativo y con muchos problemas, como los tiene la creación de este tipo de redes ciudadanas para colaborar con las autoridades, en el marco de un conflicto armado interno en donde tanto grupos guerrilleros como paramilitares van a identificar estas redes como un peligro potencial. Muy seguramente ya están tratando de infiltrarlas y de desarticularlas internamente, siendo éste otro componente importante de la política de seguridad del gobierno.

Y un cuarto elemento sería el ajuste de los instrumentos jurídicos para combatir el delito. En esto el gobierno se ha centrado, por lo pronto, en la creación de una suerte de estatuto antiterrorista que le dé al Estado instrumentos excepcionales para combatir las expresiones terroristas de los grupos armados al margen de la ley en Colombia. Está en trámite una reforma constitucional que le permitiría a las autoridades, en situaciones excepcionales, cuando no haya disponibilidad de fiscales, hacer allanamientos sin orden judicial, detenciones sin orden judicial, al mismo tiempo que le posibilitaría a las autoridades solicitar el empadronamiento de los ciudadanos en lugares en donde se estime que las condiciones de seguridad son excepcionalmente críticas. Esto no significa una limitación a la libertad de movimiento, simplemente en ciertas zonas, solicitar a las personas anuncien cualquier cambio de domicilio, se informe a las autoridades de estos cambios. Otra iniciativa, que todavía no ha sido presentada por el gobierno, es la modificación de los Estados de Excepción. Colombia tiene en la Constitución del 91 unos mecanismos para manejar el orden público del país, pero no se corresponden con la gravedad del conflicto armado que se vive: los controles jurisdiccionales a la decisión política del presidente son significativos, el Estado de Sitio o Conmoción Interior está limitado a noventa días iniciales y dos períodos sucesivos que completan los ciento setenta

días al año, lo que no es un margen suficiente para que el Ejecutivo maneje de manera excepcional los problemas de orden público. Éstos han sido los principales puntos de la política de seguridad.

Yo creo que el hecho de que el presidente de la República se haya apersonado del manejo de la seguridad, ha propiciado unos resultados muy significativos. Muchos de estos indicadores de seguridad muestran un avance muy significativo en algunas áreas. Por ejemplo, el homicidio se ha reducido en cerca de un 23%. De continuar la tendencia que se presenta en la actualidad, Colombia tendría este año la menor tasa de homicidios de la última década. El secuestro también se ha reducido en cerca de 30%, los asaltos bancarios en cerca de un 70%, las masacres en un 51%, los ataques a las poblaciones en cerca de un 80%, el sabotaje a la infraestructura económica en un 37%, son todos indicadores de seguridad que vienen mejorando en el último año y que han ocasionado una mejora muy significativa en la percepción de la seguridad que tienen hoy los colombianos.

Pero yo creo que, simultáneamente, hay que constatar para hacer un análisis ponderado de lo que ha sido el desempeño del gobierno en este aspecto, hay que resaltar que a esta situación, de alguna manera, también ha contribuido una actitud de los grupos irregulares: éstos han entrado en esta etapa en una suerte de repliegue, por diferentes motivos, con diferente cálculo político y militar; a mi manera de ver, la guerrilla se encuentra replegada, está esperando que el gobierno haga el gasto en términos de seguridad e identificar los puntos débiles de esa estrategia de seguridad, para posteriormente iniciar una contraofensiva. Parece que la guerrilla está intacta, pensando en el núcleo duro, rural, a pesar de que los organismos de seguridad muestren avances significativos en dismantelar redes urbanas de apoyo y, a pesar de que el gobierno logró neutralizar la estrategia de urbanización del conflicto que estaba empezando a desarrollar la guerrilla de las FARC, en particular, creo que la parte dura de estos grupos armados permanece prácticamente intacta. Por otro lado, están los grupos paramilitares que, por razones distintas a la expectativa de unas negociaciones con el gobierno, han decretado de manera unilateral una suerte de tregua que de todas formas han reducido el número de masacres.

Esta situación también tiene dentro de sí el germen de su propia destrucción o el riesgo de que no sea duradera; con esto quiero decir que estos resultados no se han consolidado, son temporales y parciales, es una situación que podría revertirse dependiendo del cálculo político de los grupos armados, que tienen hoy la posibilidad de determinar en qué momento inician una contraofensiva hacia el Estado, y dependiendo también de la suerte que finalmente tenga el proceso de negociación con los grupos paramilitares. Yo creo que las expectati-

vas de reinicio de un proceso paz en Colombia hay que descartarlas en esta administración. En Colombia vienen desarrollándose conversaciones de paz desde hace veinte años pero nunca como ahora había estado tan distante la posibilidad de reiniciar diálogos de paz. Las condiciones que cada parte le impone a la otra son de tal dimensión que yo creo que habría que descartar de plano esa eventualidad en el futuro. Y me parece que la guerrilla hace ese cálculo y eventualmente esperará un cambio de administración para intentar las negociaciones de paz; ello haría pensar simplemente que la guerrilla, al final del mandato, iniciaría una contraofensiva que cuestionaría el esfuerzo y los resultados en la política de seguridad y que nos pondría frente a una situación de una gran incertidumbre.

Creo que el gobierno tiene ante sí unos retos muy importantes, pero pienso que ha cometido dos errores: uno es una valoración exagerada de los resultados obtenidos; efectivamente, las Fuerzas Militares han logrado control en algunas áreas urbanas, pero de ninguna manera han logrado penetrar hasta los lugares de repliegue estratégico de la guerrilla, e igualmente, el otro problema de la política gubernamental es que está generando unas expectativas supremamente exageradas respecto del futuro: me parece que así el gobierno comete un error, pues la población evaluará de manera distinta estas expectativas.

Los retos para el gobierno son sostener, en primer lugar, el esfuerzo en términos de la seguridad, y hay factores que atentan contra ello: en primer lugar, la situación fiscal. El gobierno ha generado con recursos que son ocasionales, como el impuesto al patrimonio, unos gastos que van a ser permanentes y no es muy claro cómo va a tratar de sostener el esfuerzo económico hacia el futuro, pues hay una gran incertidumbre fiscal.

El segundo gran factor de incertidumbre, es la actitud de los Estados Unidos. Estamos *ad portas* de un cambio de administración, y ello podría traer un cambio en la percepción y las decisiones que el gobierno estadounidense tome respecto a la ayuda a Colombia. Se comenta que hay un cansancio con respecto al tema de Colombia en el Congreso de los Estados Unidos: por esto es posible decir que existe un factor de incertidumbre.

En tercer lugar, el gobierno tiene como uno de sus principales retos, consolidar los logros que ha venido realizando hasta ahora, y ahí existe un problema importante para resolver, una serie de puntos que, a mi manera de ver, no han sido suficientemente tratados por el gobierno. Uno, es el tema de las fronteras. Colombia tiene cerca de 6.000 km de fronteras terrestres, pero las fronteras con Venezuela y con Ecuador son particularmente críticas en el tema de la seguridad. No voy a hablar del problema con Venezuela, pero estas zonas tie-

nen una alta permeabilidad, por factores como tráfico de armas, de insumos químicos; de la frontera venezolana se dice que existen campamentos de la guerrilla y en la ecuatoriana hay un creciente fenómeno de corrupción de parte de la guerrilla hacia elementos del ejército ecuatoriano que venden a la guerrilla de las FARC todo tipo de armas y explosivos. Incluso de dos explosiones que han ocurrido en batallones del ejército ecuatoriano, se comenta que han sido provocadas para ocultar la venta de armas.

Otro elemento significativo es que el gobierno debe pasar de esa estrategia de contención, a una mucho más activa y ofensiva, que signifique una penetración hacia las zonas más clave de la guerrilla y grupos paramilitares; pero no veo que tenga los recursos necesarios para realizar acciones sostenidas en lugares estratégicos de la guerrilla.

Y un último tema, me parece que para ganar legitimidad y mayor respaldo en este esfuerzo, es el del servicio militar. En Colombia los ricos ponen la plata, los pobres ponen los muertos, esta situación no se ha solucionado aunque el gobierno anuncia un proyecto de ley para la modificación del servicio militar. He conocido ese proyecto y me parece que mantiene la situación y no consigue dar una mayor equidad a la prestación del servicio militar. En Colombia hay grandes inequidades en este aspecto y no parece que haya remedios por ahora.

Creo que el gobierno debe bajar las expectativas generadas por el impacto de las desertiones de las filas guerrilleras y paramilitares, esto puede ser producto de una depuración dentro de los grupos.

Estos son unos brochazos muy tentativos, de la evaluación de la política de seguridad y los retos que se le presentan hacia el futuro al gobierno de Uribe.

* * *

2. LOS COSTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS DEL CONFLICTO Y DE LA PAZ

*Ponencia de Hernando Gómez Buendía,
Coordinador del Informe Nacional de Desarrollo Humano
en Colombia*

Yo tenía la misión imposible de hablar en quince minutos sobre los costos y el futuro del conflicto.

Hay un *outline* que tienen todos ustedes lleno de cifras, pero haré unos comentarios generales sobre el problema de los costos y sobre las cifras. Yo soy econometrista y realmente es muy notable nuestra capacidad colombiana no solamente para disentir sino para hacer grandes interpretaciones sin ninguna base en los hechos y en los datos, característica de nuestra cultura, opuesta a la cultura sajona.

Es verdaderamente interesante la falta de cuidado en el manejo de los datos, la inexistencia de éstos, la complejidad de los mismos en el conflicto, y para ilustrar esto citaré el ejemplo más obvio: las cifras de homicidios, que es lo mínimo que uno debería tener claro.

Hay cuatro fuentes para las cifras de homicidios: 1) la Policía Nacional, que no está o no estaba en doscientos municipios de Colombia, y está ausente en prácticamente todos los corregimientos del país, así que los datos no son completos; 2) el Instituto de Medicina Legal, que solamente tiene una sede en la capital de la República y cuyos funcionarios no pueden viajar por el país; 3) el sistema judicial, que en Colombia investiga dos de cada diez homicidios; y 4) las ONG que fundamentalmente hacen un seguimiento de prensa y de información a través de sus redes; a su vez, la prensa no hace un seguimiento sistemático y las redes sufren de muchas amenazas y limitaciones. Así que ni siquiera sobre el homicidio tenemos claridad en la medición.

Este es también un problema conceptual, siguiendo con el homicidio, al observar cuál es la proporción de homicidios que deben atribuírse al conflicto armado. Es una pregunta extraordinariamente compleja en la literatura, por muchas razones, porque un grupo armado puede asesinar gente por razones distintas de la guerra, porque hay bandas de delincuencia ordinaria cometiendo delitos que tienen conexiones con los grupos armados, porque el conflicto armado disminuye la capacidad represiva del Estado y por consiguiente aumenta la violencia; entonces, es muy difícil saber si un homicidio es o no es atribuible al conflicto armado.

En el caso colombiano, los estimativos, por ejemplo, que hicimos en informe, y creo que sobre eso hay cierto consenso, nos dan

que entre un 15% y un 27% del total de homicidios son atribuibles al conflicto armado. El tema de las cifras es importante, porque en la guerra, y en esta guerra en especial, no tener información es una guerra a oscuras. Esto significa que hay un gran riesgo de uso político de la información y una gran incertidumbre sobre lo que ha pasado y lo que puede pasar.

La disparidad en las cifras sobre las autodefensas nos ilustra al respecto. Hasta hace unos días, se número se estimaba en cerca de ocho mil; esta mañana le oímos decir al comisionado que eran 13.500, y en la prensa circulan cifras de 20.000 a 30.000 miembros, es decir, crecen con una progresión geométrica. La discusión, también de esta semana, que es pertinente: si ustedes suman la cantidad de efectivos de la insurgencia neutralizados durante la administración Pastrana, fueron 7.500; o sea que, con esa lógica, la guerrilla en Colombia se ha acabado varias veces. Disponer de información cierta también es importante en temas más sensibles; por ejemplo, la financiación de los grupos armados, una discusión tan decisiva para Colombia, como la relación entre conflicto y narcotráfico, está dependiendo de cifras más o menos inventadas, sobre cuánto pesa el narcotráfico en la financiación de los grupos armados. Este es un hecho que creo pertinente destacar en un espacio de reflexión tan destacado como éste en importancia: la necesidad de tener un manejo mucho más serio de la información para que dejemos de hablar sin conocer los hechos.

En este Informe de Desarrollo Humano hicimos lo que nos obligaba hacer, tratar de tomar los datos más consistentes internamente y ponerlos juntos. Hay dos capítulos en el informe dedicados a mirar estos costos, económicos y sociales. Estos costos se pueden clasificar en tres grandes grupos:

Primero, el costo en términos humanos más dramático, que es el costo de las víctimas; segundo, los impactos y los costos, digamos, agregados del conflicto, la manera como afectan grandes variables sociales; en el caso nuestro tomamos el Índice del Desarrollo Humano, que es una manera de medir el desarrollo. Y en tercer lugar, el efecto que a mi manera de ver es el más importante en el caso colombiano: las consecuencias indirectas del conflicto armado, que es la manera como el conflicto armado acabó por enredar a Colombia y cómo después de treinta años de matarnos en paz, esto, que era una violencia, se convirtió en un conflicto.

Muy brevemente mencionaría los puntos sobresalientes de estos temas. Primero, mirando el tema de las víctimas, al observar las cifras de homicidios en combate, que es la mejor medición sobre la intensidad del conflicto, muestran que el conflicto se está intensificando, pero no se está intensificando bajo este gobierno, se está in-

tensificando desde el año 1999, desde cuando se tienen cifras, hasta ahora. Esto sugiere que en Colombia empiezan las realidades antes que los discursos, y a pesar de la retórica de los gobiernos pasados, de hecho, la guerra ha venido creciendo. Una segunda lectura que se puede encontrar en las cifras, es el cambio en lo que se llama la guerra sucia. Hay una tendencia de mediano plazo a disminuir el número de masacres (entendida como el homicidio simultáneo de cuatro o más personas) y en cambio ha habido un aumento en fenómenos como amenazas, desapariciones y una tendencia a que la guerra recaiga también sobre las minorías. Ello parece indicar un cambio en la lógica de la guerra sucia.

Sobre el tema de los desplazados hay distintas maneras de medirlo. Básicamente, una es la medición del número de personas que ha sido obligada a abandonar su lugar de residencia y otra es la medición de cuánta es la población que necesita ser atendida.

Otro punto interesante de estas cifras es el secuestro, que ha venido disminuyendo pronunciadamente en el último año. Pero al mirar las cifras de secuestro uno encuentra que la mayor caída se ha dado en secuestro simple, no en secuestro extorsivo; esto es curioso y no tiene una explicación clara, como no tiene explicación clara la caída general de la criminalidad del último año, pero no necesariamente esto puede atribuirse a las medidas de carácter militar, porque estos no son delitos relacionados con el conflicto.

Cuando se estudian poblaciones específicas, el Informe hace una mirada bastante cuidadosa sobre los grupos particularmente vulnerables a las acciones armadas: los sindicalistas, defensores de los Derechos Humanos, periodistas, la mujer o los indígenas. Al respecto, yo sólo destacaría dos aspectos: uno, la creciente victimización de autoridades y dirigentes políticos, la guerra tiende a moverse hacia este grupo. La otra, el conflicto es especialmente brutal con las minorías territoriales; en el caso de las negritudes, por razón de su ubicación geográfica, y en el caso de los indígenas por la diferencia de la respuesta, los indígenas tienden a ser mucho más victimizados, mientras que las poblaciones afrocolombianas tienden a sufrir más por el desplazamiento.

Brevemente también comento sobre el segundo tipo de impactos que son los impactos directos del conflicto armado sobre el desarrollo y se observan tres variables:

Se debe, entonces, recalculer el Índice de Desarrollo Humano incluyendo, además de las tres variables, una cuarta variable, que es la tasa de homicidios. Lo que se encuentra es que el conflicto armado sí se refleja en las estadísticas agregadas, pero ese efecto no es muy grande; tendría que ser una catástrofe para que eso se refleje en la esperanza de vida. El conflicto produce entre 4.000 y 8.000 personas

mueratas al año. Cuatro mil personas no son suficientes para que se note en las estadísticas agregadas. Más claro es el efecto sobre la escolaridad: el conflicto sí afecta los niveles de asistencia escolar y es interesante observar cómo los municipios en los que están en conflicto guerrilla y paramilitares tienen muy altas tasas de deserción, seguidos por los municipios bajo dominio guerrillero, y por aquellos municipios bajo el dominio paramilitar, y con mucha menos deserción en los municipios bajo el control del Estado. Sin duda, el conflicto reduce los niveles de escolaridad de la población. Y sobre la tercera variable del Índice de Desarrollo Humano, que mide el ingreso, se observa que en Colombia hay un florecimiento de estudios del impacto de la guerra en el crecimiento económico. A manera de ejemplos, se pueden mostrar aspectos como el exceso en el gasto militar, el daño a la infraestructura, el costo de las vidas humanas; los costos sociales, como el desplazamiento, los daños al capital social y los daños intangibles, se pueden hacer estimaciones de cuánto nos cuesta la guerra: está entre 1,5% y 4,5% del PIB anual.

Pero el más pertinente de los temas para la situación colombiana es el de los daños indirectos del conflicto armado. Yo creo que la guerra marginal de Colombia se convirtió en un conflicto, y eso es lo que marca la diferencia y el gran daño que se le ha hecho a Colombia. Cuando esa guerra marginal llegó al centro del sistema político colombiano, durante los años noventa, y de manera creciente, porque la insurgencia armada, que nunca amenazó con una revolución en Colombia ni amenaza actualmente, sí penetró el sistema político y le planteó una primera amenaza personal, entonces, hay un miedo personal, porque la guerra llegó al centro. Y segundo, el conflicto armado amenaza la viabilidad de Colombia. Durante los últimos años el conflicto se instaló en este país, pues se decía que la “economía va bien y el país va mal”; en efecto, Colombia crecía y la democracia era más o menos funcional, durante cuarenta años se coexistió con la violencia. Ahora ya no es así porque el conflicto armado hace inviable a Colombia; todo esto debido a la narcotización real e imaginada del conflicto armado, dos fenómenos parecidos pero distintos. El gran efecto indirecto del conflicto armado en Colombia es que éste llegó a comprometer el crecimiento económico, la democracia política y sobre todo la inserción internacional de Colombia, que es la crisis que está viviendo el país; la guerra espantó la inversión y la falta de inversión aumenta la pobreza y mientras no haya seguridad no volverá a haber inversión ¿es esto cierto? Sin embargo en Colombia entre 1950 y 1995 antes de que el conflicto entrara al centro del sistema político, en esos cuarenta y cinco años Colombia creció a una tasa promedio del 4,6% real, y el ingreso *per cápita*

creció en 2,2% en medio de la guerra. Hay que decir que durante esos años de guerra, la esperanza de vida en Colombia aumentó en quince años, la escolaridad se duplicó, y debe tenerse en cuenta que durante este tiempo la incidencia de la pobreza bajó del 70% al 30%.

El segundo efecto es sobre la democracia, Colombia sigue siendo una democracia, pero ha sufrido por lo menos cinco tipos de limitaciones como consecuencia del conflicto; la primera es el recorte de los derechos civiles y las garantías políticas, la criminalización de la protesta social, se impide la expresión legítima de la izquierda. La tercera cuestión es la de los ataques directos de la guerrilla y los paramilitares a las autoridades y al proceso electoral. En cuarto lugar se encuentran las mafias apoderadas del poder local, que es una mezcla entre señores de la guerra, clientelistas y narcotraficantes configurándose como el poder o el Estado en algunos territorios. Y en quinto lugar, en la desvalorización de la democracia y como ejemplo menciono la propuesta de reelección del actual presidente, ya que siempre que las reglas de juego se cambian mientras está uno jugando hay trampa; si se tratara de reelecciones en el futuro sería diferente, pero cuando se plantea la reelección para el interesado esto da una señal clara. Lo más grave de los efectos indirectos de este conflicto ha sido el cambio en la inserción internacional de Colombia, porque este conflicto entró a las relaciones internacionales, ya que el conflicto armado está atravesado en todos los intereses vitales de la comunidad internacional y particularmente de los Estados Unidos, por temas como la droga, las fronteras, los recursos energéticos, las minorías, los derechos humanos, el terrorismo, el comunismo y la migración internacional. La consecuencia de esto es, primero, una alianza con los Estados Unidos, alianza beneficiosa pero asimétrica, como suelen ser las alianzas entre dos poderes desiguales. Sin embargo, el modo en que se busca obtener el interés de la agenda de Estados Unidos con Colombia muchas veces no es el adecuado. Es que mientras hoy el enemigo en Colombia es la guerrilla, para los Estados Unidos el enemigo es el narcotráfico, y eso plantea tensiones profundas en esta alianza, como ocurre con el tema de los paramilitares, y eso plantea un diálogo difícil de lado y lado. Y la segunda y peor implicación de este fenómeno es la simplificación del conflicto, es muy peligroso el argumento de la clase dirigente colombiana y de los Estados Unidos de ver la guerra simplemente como un fenómeno de narcotráfico. Es indiscutible que existen otros factores, y es importante anotar que es un monstruo de muchas caras, es narcotráfico y terrorismo, pero también es un proyecto político y una forma de vida. Este monstruo debe tratarse debidamente, porque si se trata mal, se corrige de la peor manera.

No estoy seguro de si el presidente Uribe sea la solución, pero sí tengo claro que es la evolución, en el sentido de que Uribe es inevitable. Lo que sí sé es que pasó lo que tenía que pasar, pues en esa apuesta del presidente, en vez de que la clase dirigente colombiana se comprometiera en un proyecto integral de resolver el conflicto armado interno, lo que ha ocurrido es que el presidente se ha convertido en el jefe de las Fuerzas Armadas; es más bien la militarización de los civiles más que la civilización de los militares. La apuesta de los colombianos es que funcione, pero se han dejado de lado temas como el creciente empobrecimiento de Colombia y el problema social; por regla de tres, el panorama es bastante desalentador, porque Gaviria destruyó la economía colombiana de manera irrevocable, el presidente Samper destruyó el sistema político colombiano; y el presidente Pastrana, que le apostó a la paz, enterró por mucho tiempo la posibilidad de paz en Colombia. Por regla de tres sería muy triste que el presidente Uribe perdiera la guerra. Ojalá que eso no ocurra; lo que se quiere decir es que el gobierno le está apostando a ganar una guerra, que es acabar con la guerrilla; nosotros sugerimos que Colombia debería repensar la definición de la victoria, que el enemigo no es la guerrilla, el enemigo es la guerra y se deben enfocar todas las herramientas del Estado en acabar esta guerra que significa disminuir su extensión, disminuir los impactos, acercar su solución y no podemos seguir en esta disyuntiva superficial de a la buenas o a las malas. Recomiendo que tengan la paciencia para buscar y leer este informe, porque tratamos de sugerir las muchas otras cosas que se pueden hacer además de disparar y de hablar, para desbrutalizar este conflicto y para que Colombia derrote la guerra, que es su verdadero problema.

* * *

El costo social del conflicto e iniciativas locales de paz en Colombia

*Caroline Moser,
Overseas Development Institute, Londres*

Introducción

En los debates críticos referentes al conflicto en Colombia, la mayoría de las discusiones se centran, obviamente, sobre el cambiante destino político de los actores sociales primarios involucrados en esta guerra devastadora, así como también sobre las iniciativas de paz asociadas con esto. Dichos actores incluyen el Estado y sus fuerzas armadas, así como los varios grupos armados, eufemísticamente

identificados como “al margen”, incluyendo tanto las guerrillas de las FARC como las del ELN, así como también los cada vez más importantes grupos paramilitares de las AUC, y los narcotraficantes.

No obstante, para las comunidades locales, los hogares y los individuos, y para las instituciones y organizaciones de la sociedad civil que están relacionadas con ellos, el conflicto tiene unos costos socioeconómicos fundamentales. Mientras que hace una década el conflicto afectaba primariamente a quienes estaban directamente involucrados en él y a las poblaciones marginales de remotas áreas rurales, y el crimen y la violencia urbana asolaban principalmente a los habitantes de los barrios de bajos ingresos pero no a la sociedad en general, éste ya no es el caso (Moser 1999). Ahora, en todo el país, la vida diaria de los ciudadanos está dominada por el conflicto generalizado y la violencia; los actores sociales de todas las partes cometen abusos contra los derechos humanos y el número de la población desplazada internamente crece a una tasa alarmante.

Esta nueva situación da una creciente importancia al centrar la atención sobre los costos socioeconómicos del conflicto, no únicamente en términos del análisis de ‘arriba-hacia-abajo’ que efectúan los *violentólogos* del gobierno, la sociedad civil y la academia, sino también en términos de las perspectivas de ‘abajo-hacia-arriba’ de las mismas comunidades locales. Dirigiéndose únicamente sobre tres de las muchas cuestiones socioeconómicas relevantes dentro del presente contexto, este breve ensayo busca contribuir a esa importante discusión que tiene lugar en Colombia. Estas son:

- A escala local, ¿qué tipos de violencia y conflicto, y de miedos e inseguridad relacionados con éstos, afectan a mujeres, hombres y niños?
- Desde la percepción de estas mujeres, hombres y niños, ¿cuáles son los costos socioeconómicos más importantes?
- Con la parálisis de los procesos de paz a escala nacional ¿las iniciativas de paz locales pueden hacer alguna diferencia?

La evidencia empírica proviene de un proyecto de *investigación* —una evaluación urbana participativa (PUA) adelantada en 1999¹²—

¹² Una evaluación urbana participativa (PUA) de la violencia y la exclusión en Colombia fue adelantada en tres comunidades en Bogotá y, respectivamente, en una comunidad en Cali, Medellín, Bucaramanga, Girón, Yopal, y Aguazul. El trabajo de campo estuvo a cargo de Caroline Moser y Cathy McIlwaine, junto con cuatro grupos de investigación colombianos —provenientes de la *Universidad Nacional*, Cemilla (*Centro Microempresarial del Llano*), *Fundación Mujer y Futuro*, y un grupo de consultores que previamente habían trabajado con el

así como de las *valuaciones* más recientes de dos proyectos participativos de construcción de paz¹³ y *asistencia técnica* en curso a una iniciativa tendiente a construir un movimiento de mujeres por la paz, la cual está siendo desarrollada actualmente por la *Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz (IMP)*¹⁴. Este ensayo también se sustenta en la publicación: *Encounters with Violence in Latin América* (Moser y McIlwaine 2004).

A escala local ¿qué tipos de conflicto y violencia afectan a mujeres, hombres y niños?

Los conceptos de conflicto y violencia son bastante controvertidos en términos de sus definiciones, mediciones y categorizaciones (Taussig, 1987; Robben y Nordstrom, 1995; Pecaut, 1997). De hecho, hasta hace poco tiempo en Colombia la “subyacente” guerra civil de cincuenta años era frecuentemente descrita en términos de violencia derivada del conflicto partidista entre liberales y conservadores de las décadas de los cuarenta y cincuenta conocido como *La Violencia*, el cual, según esa descripción, entre los sesenta y ochenta se transformó en una guerrilla insurgente de orientación izquierdista. A medida que en la década de los noventa la remota insurgencia guerrillera se convirtió en una “guerra” a escala nacional, en la que estaban implicados los grupos paramilitares, los carteles de las drogas

alto comisionado para la Paz (ver Moser y McIlwaine, 2000; 2001a; 2004). Investigaciones sobre violencia utilizando la misma metodología participativa han sido también adelantadas en Guatemala (Moser y McIlwaine, 2001b) y Jamaica (Moser y Holland, 1998). Para una descripción detallada del uso de la metodología participativa en la investigación sobre violencia, ver Moser y McIlwaine (1999).

¹³ Estos incluyen lo siguiente:

- Banco Mundial/Fundación Corona “Proyectos de iniciativas locales de paz” que comprende 26 proyectos para fortalecer la ‘alianza’ que congrega comunidades locales con instituciones del sector público y privado (Moser y Clark, 2002b).
- Banco Mundial/Asdi Seedcorn Fund “Iniciativa de construcción de capacidades para fortalecer la participación de las mujeres en el proceso de paz”, que suministró apoyo a 11 organizaciones de mujeres todas ellas involucradas en una variedad de iniciativas de construcción de paz (ver Moser y Clark, 2002a).

¹⁴ La IMP es una estrategia de movilización política para construir una Agenda de Mujeres por la Paz. La iniciativa comprende 22 grupos de mujeres de la sociedad civil y de organizaciones sindicales, todas ellas involucradas en el proceso de construir un consenso para trabajar en colaboración a favor de la paz –con el fin de tener una voz en el proceso de paz (IMP 2003).

y otros actores sociales, paralelamente se presentó un cambio en el discurso, que pasó de *violencia* a *conflicto*. A pesar de eso, como lo muestra el proyecto de PUA, por lo general, a escala local las comunidades siguen utilizando los términos *violencia e inseguridad*.

Con respecto a los tipos de violencia, la vida diaria de los ciudadanos ordinarios está dominada por la múltiple complejidad de este fenómeno. El proyecto de investigación de PUA muestra un buen número de importantes descubrimientos. El nivel de la violencia y de sus diferentes manifestaciones fue sorprendente: en nueve comunidades se identificó un promedio de 25 diferentes tipos de violencia, y una comunidad en Bogotá identificó 60 tipos. A nivel nacional, los resultados cuantitativos de 104 grupos focales fueron clasificados dentro de tres categorías interrelacionadas de violencia política, económica y social. Tal como se muestra en la Tabla 1, a pesar de que la violencia política era un fenómeno muy importante, en el nivel nacional la violencia social y económica se percibió como más generalizada. Sin embargo, es importante anotar que éstos son resultados nacionales, ya que en las áreas de alto conflicto predomina la violencia política. En adición, es importante no desestimar la “ley del silencio” que en contextos de peligro es empleada frecuentemente como una estrategia de autoprotección.

Tabla 1
Tipos de violencia en nueve comunidades urbanas colombianas
(en porcentajes)

Económica	54
Droga	14
Inseguridad	13
Robo	15
Otros	12
Social	32
Adentro del hogar	10
Afuera del hogar	18
Adentro y afuera del hogar	4
Política	14
Maltrato policial	4
Guerra	3
Paramilitares	2
Asesinatos	2
Otros	4
Total	100

La complejidad de los factores causales generan y mantienen la multiplicidad de la violencia y el conflicto. Los factores estructurales causales de violencia y conflicto incluyen factores históricos de inequidad, exclusión y desigual distribución de los recursos, los cuales

están asociados con la ambición y la corrupción, y el desempleo y la pobreza. En el nivel micro, los factores causales son multidimensionales, así como específicos en contexto.

La investigación de PUA también subrayó la compleja interrelación entre los diferentes tipos de violencia. Tal como se ilustra en la Figura 1, un diagrama de flujo causal hecho en Aguazul, Casanare, muestra los impactos causales interrelacionados del conflicto sobre la tierra (políticos y económicos en naturaleza), y los desacuerdos entre los vecinos y la violencia intrafamiliar (ambas formas de violencia social).

Flujograma: Tipos de violencias

Participantes: 4 hombres adultos y 5 mujeres adultas (edad: 25-60 años)
Comunidad y ciudad: Colombia Chiquita, Aguazul



Otro ejemplo de la relación causal entre los distintos tipos de violencia –en este caso, entre el abuso sexual y la violencia política– viene de un grupo indígena. Aquí, un niño indígena de doce años del Cauca declaró: “Me estoy uniendo a la guerrilla, y en el momento que tenga un fusil, yo voy a volver para matar a mi padre por todo el abuso que él comete contra mi madre” (Moser y Clark, 2002a). Esta alegación contrasta con otros análisis que identifican razones ideológicas o económicas como el principal motivo por el cual los jóvenes indígenas se unen a los grupos guerrilleros. También existe convincente evidencia de jóvenes mujeres indígenas que deciden unirse a la guerrilla por una razón similar.

¿Cuáles son las percepciones de la comunidad local sobre el principal costo socioeconómico del conflicto y de la violencia?

La violencia y el conflicto erosionan o disminuyen las capacidades y los bienes de capital de las comunidades pobres en relación con el capital humano, físico, productivo y natural y social¹⁵. Examinando con más detalle sólo uno de estos aspectos, el del capital social, una valiosa distinción adicional para el análisis de la violencia es aquella que se hace entre el *capital social productivo*, el cual beneficia el desarrollo para todos en toda la comunidad, y es visto como un ‘bien público’, y *capital social perverso* que genera beneficios para aquellos dentro de las organizaciones pertinentes, pero daña o perjudica la comunidad en general y no es un “bien público” (Rubio, 1997).

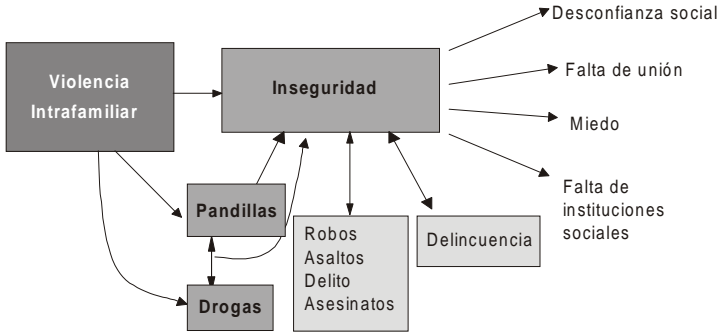
Una vez más, hay enlaces entre los distintos tipos de violencia. La Figura 2 del PUA muestra cómo percibieron tres hombres jóvenes las interrelaciones entre distintos tipos de violencia en su vida diaria. La violencia intrafamiliar (social) fue vista como la base de otros tipos de violencia, porque lleva a algunos hombres jóvenes a abandonar su hogar y unirse a una pandilla (como estructuras alternativas de apoyo), o caer en las drogas, las cuales también se conectaban con la inseguridad, junto con la violencia económica del crimen, el robo y la delincuencia. El resultado no era únicamente un mayor miedo, sino también la erosión de la unidad, la confianza, y las instituciones sociales, elementos que han sido analizados tanto por los hacedores de política como por los académicos, en términos de capital social (Moser y McIlwaine, 2004, 64).

En las comunidades locales colombianas existe un gran número de instituciones y organizaciones sociales. Por ejemplo, en la PUA, los miembros de la comunidad identificaron 371 instituciones sociales en nueve comunidades. Éstas pueden dividirse entre organizaciones formales de prestación de servicios, las cuales comprenden el 52%, y organizaciones formales e informales asociativas (48%). *Más de la mitad* de los grupos asociativos eran grupos relacionados con la violencia, “al margen de la ley”; guerrillas, milicias, paramilitares, pandillas, grupos dedicados al comercio de drogas. En este caso, el capital social no estaba necesariamente erosionado, sino que se había reconstituido, fomentando un capital social perverso. Al combi-

¹⁵ El capital social puede definirse como las ‘reglas, normas, obligaciones, reciprocidad y confianza incrustadas dentro de las relaciones sociales, las estructuras sociales y los arreglos institucionales de la sociedad, las cuales capacitan a sus miembros para lograr sus objetivos individuales y comunales’ (Narayan 1997, 50; Moser, 1998).

Figura 2

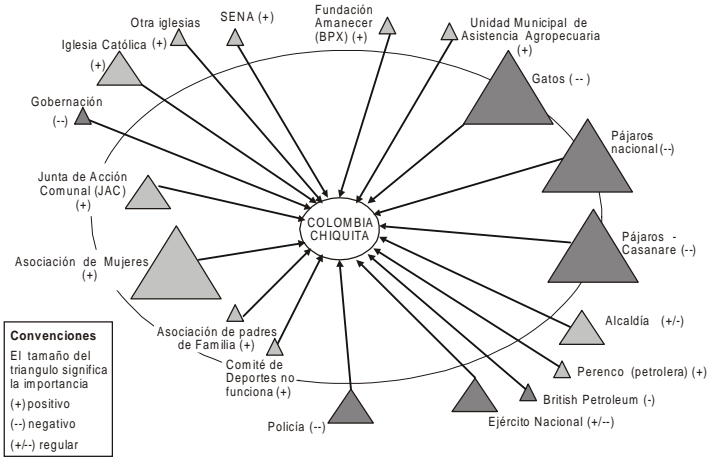
Diagrama causal sobre violencia intrafamiliar e inseguridad en Amanecer, Bucaramanga (elaborado por tres hombres jóvenes)



nar las instituciones de prestación de servicios y las asociativas, el resultado es que *una de cada cinco* instituciones estaba involucrada en la comisión o la prevención de la violencia.

La violencia y el conflicto tienen particulares implicaciones para la confianza de la comunidad en las instituciones sociales. La Figura 3, un mapa institucional elaborado por un grupo de hombres y mujeres adultos, en Aguazul, muestra que mientras los grupos paramilitares y guerrilleros eran muy importantes, ambos eran percibidos negativamente. En contraste y en contra de lo que se podía pensar intuitivamente, las organizaciones dirigidas por mujeres eran las organizaciones asociativas en las que se tenía mayor confianza. Estos resultados se reflejaron en el nivel nacional, pues los de la PUA mostraron que dichas instituciones recibían las calificaciones positivas más altas (88%). Las instituciones asociativas en las que se tenía la menor confianza fueron aquellas relacionadas con la comisión o la prevención de la violencia (82%). El 51% de quienes respondieron, desconfiaban de organizaciones de prestación de servicios tales como la Policía, los militares, el DAS y el Sistema Judicial; de todas éstas, en la que menos se confiaba era en la Policía. Sin embargo, muchos miembros de la comunidad seguían viendo de manera positiva instituciones perversas.

Figura 3
 Mapa Institucional de Colombia Chiquita, Aguazul, Colombia



¿Las iniciativas locales de paz pueden hacer alguna diferencia cuando a escala nacional el proceso de paz está paralizado?

¿Qué es la paz? La respuesta a esta pregunta depende del contexto y de los actores sociales que la definen. Los datos del proyecto de paz muestran que, de hecho, hay distintas definiciones e interpretaciones del significado de la paz (ver Tabla 2) (ver Moser y Clark, 2002a; 2002b). Para la gente que diariamente vive en un contexto de conflicto armado, la paz significa un cambio hacia una mejor calidad de vida en términos de seguridad. Para la gente que vive en Colombia, pero no está expuesta directamente al conflicto armado, hay una diversidad de definiciones de la paz, así como de los procesos mediante los cuales se tiene que lograr la paz. Probablemente, la distinción más conocida se encuentra entre aquellos que argumentan que Colombia necesita ir *desde la guerra hacia la paz*, frente a aquellos que mantienen la importancia de moverse desde *la paz hacia la paz*.

Tradicionalmente, muchas organizaciones de la sociedad civil han estado más preocupadas con la coexistencia a largo término que con la resolución de conflictos a corto término, pero esta situación está cambiando. La falta de capacidad gubernamental para resolver el problema en el nivel nacional –a través de la intervención político-militar–, junto con la exclusión de las organizaciones de la socie-

dad civil de los procesos políticos y un creciente número de abusos contra los derechos humanos, ha contribuido a este cambio.

Tabla 2
Ejemplos de percepciones de la paz desde distintos grupos en la sociedad civil

Término	Significado	Prioridad
“Convivencia” (coexistencia)	Tolerancia y respeto por la diferencia	10
	Capacidad de relacionarse y vivir juntos	9
Prioridad otorgada por representantes de 27 iniciativas locales por la paz	Proceso de participación, negociación y un enfoque pacífico sobre la resolución de conflicto	8
Paz Prioridad según representantes de 20 organizaciones de mujeres en el proyecto IMP	Justicia social	8
	Armonía	6
	Derechos humanos	6

Actualmente se presenta una proliferación de iniciativas para fortalecer la paz en el nivel local, y existen muchas instituciones comprometidas en procesos de paz en este nivel. Al mismo tiempo, no hay mucha imbricación entre estas distintas iniciativas, y tampoco un mayor vínculo con las instituciones del Estado. Donde las redes interinstitucionales son muy superficiales, con bajos niveles de colaboración (o capital social) entre ellas, se debilita su capacidad de construir agendas comunes.

Las iniciativas para fortalecer la paz a nivel local se pueden categorizar en tres diferentes niveles: individual, organizativo e interinstitucional. Un ejemplo, en términos de fortalecer capacidad en los niveles individuales y organizativos, es el Fondo Cemilla, un proyecto apoyado por la ASDI (Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo). Dicho proyecto concedió apoyo a once distintos proyectos dirigidos a fortalecer la capacidad de las organizaciones de mujeres para participar en el proceso de paz. Estos proyectos incluían la creación de una red nacional de mujeres ex combatientes, la elaboración por parte de mujeres indígenas de un código de conducta, y el diálogo entre mujeres de negocios, mujeres desplazadas y mujeres ex combatientes.

Evaluar el éxito de tales proyectos requiere el desarrollo de indicadores de cambio. La Tabla 3 suministra ejemplos de tales indicadores

tanto en el nivel individual como en el organizativo. En este caso, estos fueron desarrollados por las mujeres que estaban participando en estos proyectos.

Tabla 3
Fondo Cemilla: matriz de indicadores de cambio en dos niveles

Nivel	Indicadores de cambio
Individual	Autoestima
	<ul style="list-style-type: none"> • Una mayor habilidad para hablar en público • Superar los traumas del pasado • Reconocer su propia capacidad de gestión, y superar el sentido de victimización
	Actitud hacia la importancia relativa de la identidad de género
	Actitud hacia la paz
	Nivel de participaciones en reuniones
	Tiempo dedicado a trabajar en actividades relacionadas con la paz y el conflicto
Organizativo	Cohesión interna
	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad para lograr el objetivo propuesto • Habilidad de alcanzar el consenso interno dentro del grupo • Cambio en la percepción externa / perfil del grupo

Las redes organizativas también pueden fortalecerse a nivel local. Uno de esos ejemplos es el Proyecto de Iniciativas Locales por la Paz, que está fortaleciendo las alianzas entre los municipios, el sector privado, instituciones de la sociedad civil y organizaciones basadas en la comunidad (*ver Moser y Clark, 2002b*). Se emplearon mapas institucionales para medir las distintas alianzas y los cambios durante el desarrollo del proyecto. La Figura 4, que hace referencia a un caso en Norte de Santander del Norte, provee uno de tales ejemplos.

Finalmente, en el nivel nacional, las redes institucionales requieren fortalecerse. Un ejemplo reciente es la actual Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz (IMP), que comprende mujeres de 22 organizaciones de la sociedad civil y de los sindicatos. El objetivo de este “proyecto de proceso” es desarrollar una estrategia de movilización política para construir una Agenda de Mujeres por la Paz. Entre los muchos insumos, éstos han incluido dos años de consultas para definir una agenda básica de las mujeres a través de eventos nacionales, regionales y sectoriales, así como el fortalecimiento de la capacidad de un comité nacional, para que, en colaboración, trabaje en busca de lograr un consenso.

Figura 4
Fortalecimiento de la Asamblea de Catatumbo, Norte de Santander



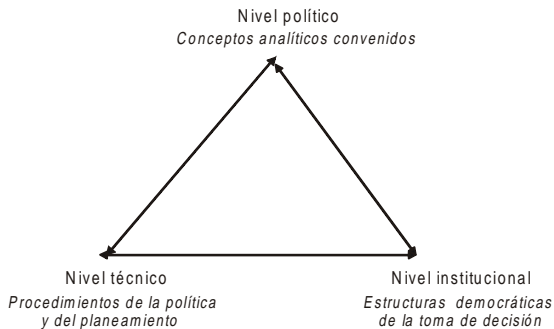
Todo lo anterior se ha adelantado empleando componentes participativos en los siguientes tres niveles (Figura 5):

- *Nivel político:* El desarrollo de un conjunto de conceptos analíticos, con clarificación de los mismos y acuerdo sobre la terminología asociada.
- *Nivel técnico:* El desarrollo de un buen número de procedimientos de política y planeación y capacitación para los mismos.
- *Nivel institucional:* La identificación y apoyo a un cierto número de estructuras institucionales descentralizadas para facilitar la toma de decisiones de manera democrática, necesaria para construir la confianza y el respeto mutuo dentro de la IMP, esencial si el grupo va a permanecer unido (*ver Moser et al., 2004*).

A la fecha, la IMP ha obtenido un importante número de éxitos. En julio de 2002, junto con otras cuatro redes femeninas, la IMP logró una movilización nacional de 20.000 Mujeres Contra la Guerra. Sin embargo, aún está pendiente hacer el seguimiento del evento. En diciembre de 2002 la IMP adelantó en Bogotá, por cinco días, un evento *Constituyente*, al cual asistieron 300 mujeres colombianas. El resultado fue la firma de un pacto que incluía una Agenda Básica de 10 propuestas (cinco para negociación previa y cinco para negociación

definitiva). Los logros de este evento incluyeron procesos colectivos democráticos de toma de decisiones, unas estructuras menos jerárquicas y procedimientos de planeación más claros, así como la implementación de una estrategia de difusión de nivel nacional.

Figura 5
Fortalecimiento de capacidad y una metodología para construir el consenso



Comentario de conclusión

A pesar de los grandes avances logrados en las labores orientadas hacia la paz a escala local y nacional, aún queda un gran número de importantes obstáculos. Las iniciativas de la sociedad civil todavía necesitan resolver muchas diferencias internas e incapacidades para trabajar en colaboración. Un asunto fundamental es la necesidad de un mayor desarrollo de la capacidad de compromiso, enfatizándose la unión por encima de las distintas identidades. Sin embargo, tales iniciativas son cruciales dado que, en últimas, una paz sostenible depende tanto de la confianza en el nivel micro y del capital social dentro de la sociedad colombiana como de los niveles macro políticos y económicos.

Bibliografía

- Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz (IMP) (2003) Agenda de las Mujeres por la Paz, Bogotá, IMP.
- Moser, C. 1998 'The Asset Vulnerability Framework: reassessing urban poverty reduction strategies.' *World Development* Vol. 26 No. 1 pp. 1-19.

PONENCIAS DEL SEMINARIO

- . (1999) 'Violencia en Colombia: cómo construir una paz sostenible y fortalecer el capital social' en A. Solimano, F. Sáez, C. Moser, C. López (eds.) *Ensayos sobre paz y desarrollo*, Bogotá, Colombia, Banco Mundial/Tercer Mundo.
- y F. Clark (2002a) *¿Cómo evaluamos las iniciativas de mujeres por la paz en Colombia?* Bogotá, ASDI/Banco Mundial.
- y F. Clark (2002b) 'The Local Initiatives for Peace Project, Colombia' Informe final de evaluación para DFID y el Banco Mundial.
- y J. Holland (1997) *Urban Poverty and Violence in Jamaica*, Estudios sobre Latinoamérica y el Caribe, Banco Mundial, Washington, D.C.
- y C. McIlwaine (1999) 'Participatory Urban Appraisal and its Application for Research on Violence', *Environment and Urbanization*, Vol. 11, No. 2, octubre.
- y C. McIlwaine (2000) *Urban Poor Perceptions of Violence and Exclusion in Colombia*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- y C. McIlwaine (2001a) *Violence on a Post-Conflict Context: Urban Poor Perceptions from Guatemala*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- y C. McIlwaine (2001b) 'Violence and Social Capital in Urban Poor Communities: Perspectives from Colombia and Guatemala', *Journal of International Development*, Vol. 13, 965-84.
- y C. McIlwaine (2004) *Encounters with Violence in Latin America: Urban Poor Perspectives from Colombia and Guatemala*, Londres y Nueva York, Routledge.
- M.E. Vásquez y A. Acosta (2004) A participatory consensus building methodology: The IMP experience in Colombia (de próxima publicación).
- Narayan, D. (1997) *Voices of the Poor: Poverty and Social Capital in Tanzania*, Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monograph Series 20, Banco Mundial: Washington, D.C.
- Nordstrom, C. y Robben, A. (1995) *Fieldwork under Fire*, Berkeley, University of California Press.
- Pecaut, D. (1997) 'Presente, pasado y futuro de la violencia en Colombia', *Desarrollo y Economía* 36, 144: 891-930.
- Rubio, M. (1997) 'Perverse social capital: some evidence from Colombia', *Journal of Economic Issues*, Vol. 31, No. 3, pp. 805-816.
- Taussig, M. (1987) *Shamanism, Colonialism and the Wild Man*, Chicago: Chicago University Press.

* * *

El desplazamiento interno forzado en Colombia¹⁶

*Édgar Forero Pardo,
Asesor del Alto Comisionado de las Naciones Unidas*

En este documento se ofrece una visión resumida sobre el desplazamiento forzado en Colombia, para lo cual se presentan cuatro aspectos: i) la magnitud y dinámica del fenómeno; ii) las características de la política pública que durante los últimos cinco años se ha venido implementando para su atención; iii) el “enfoque de derechos”, y el “enfoque de discriminación positiva”, dos temas que durante este gobierno constituyen el centro del debate sobre la política pública; y iv) algunas apreciaciones críticas respecto a algunos aspectos estructurales de la formulación e implementación de dicha política.

La magnitud y dinámica del desplazamiento interno forzado

¿Cuántos son? El debate sobre las cifras

Los estimativos sobre el número de personas desplazadas a causa del conflicto interno armado son varios, y corresponden a diferentes maneras de percibir y medir el fenómeno. Las cifras utilizadas por el gobierno se basan en el Sistema Único de Registro (SUR), en el cual debe inscribirse la población desplazada como requisito para acceder a la oferta de atención estatal. De acuerdo con el SUR –administrado por Red de Solidaridad Social (RSS)– entre septiembre de 1995 y junio de 2003 se han registrado 1.148.696 personas¹⁷. Sin embargo, es aceptado que existe un sub-registro de población desplazada, debido a que muchas familias no se inscriben en el SUR por razones tales como: a) el temor a entregar información a entidades públicas, b) el deseo de mantener el anonimato para no ser víctima de la discriminación o para evitar nuevas amenazas, y c) las reducidas expectativas sobre la posibilidad real de recibir asistencia para soluciones duraderas, entre otras. Por esta razón, la RSS administra un sistema de estimación diferente, el Sistema de Estimación por Fuentes Contrastadas (SEFC), según el cual la cantidad de población des-

¹⁶ Las opiniones expresadas por el autor son de su exclusiva responsabilidad, y para nada comprometen a la Representación en Colombia del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, entidad de la cual es asesor.

¹⁷ Fuente: RSS, Presentación del director general en Seminario de Capacitación a funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, Bogotá, 10/09/03.

plazada, entre enero de 2000 y junio de 2003 se estima en 753.224 personas¹⁸. Más allá de las cifras citadas, el gobierno acepta que el número total de desplazados es aproximadamente de 2.000.000 de personas. La tercera fuente reconocida es la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), entidad que toma en consideración un período mucho más largo. Según sus estimaciones, entre 1985 y diciembre de 2002 existirían 2.914.853 personas desplazadas¹⁹. Respecto a todos los estimativos descritos, algunos argumentan que sería necesario descontar las personas que ya han retornado o que han superado su situación.

En el “Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003: El conflicto, callejón con salida”, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)²⁰ plantea la necesidad de estimar cuántas de las personas que han sido desplazadas *requieren realmente atención del Estado*. Así, establece como criterio que la población objetivo de la política pública serían las personas que hayan sido registradas en el SUR en los últimos tres años, descontando las que han retornado, con base en lo cual la cifra estimada sería de aproximadamente 850.000 personas (es decir, aproximadamente 170.000 familias).

Así, la definición de cuántos desplazados requieren atención del Estado tiene que ver con *cuántas personas han sido desplazadas, cuántas han sido atendidas, y cuándo se considera que han superado su situación*. Pero todo ello pasa por una definición de principios: a) ¿es suficiente con satisfacer las necesidades materiales y lograr la estabilización de la PD (enfoque de “asistencia social”), o deben también ser reparados los derechos violados y resarcidos los perjuicios (“enfoque de derechos”)? b) ¿Es aceptable apelar a una “solución diferida” que permita satisfacer en primera instancia las necesidades materiales relativas a la estabilización socioeconómica de la PD, y tratar por separado o diferir en el tiempo las acciones afirmativas concretas para la satisfacción del derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación?

En el caso de adoptar el enfoque de “asistencia social” a la PD, dirigido a lograr su estabilización socioeconómica mediante la provisión de bienes y servicios, sería legítimo focalizar las acciones sobre aquel segmento de la PD que no haya logrado aún estabilizarse, descartando al resto. Así, el número de familias objeto de la política podría ascender a unas 170.000, de acuerdo con los estimativos del INDH 2003 del PNUD²¹.

¹⁸ Fuente: RSS-SEFC, corte a 30 de junio de 2003.

¹⁹ Fuente: Diario *El Tiempo*, Bogotá, 25/05/03.

²⁰ PNUD: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003: El conflicto, un callejón con salida”, p. 122. Página Web <www.pnud.org.co/indh2003>, 11/09/03.

En el caso de adoptar el enfoque integral “de derechos” que supone, además de dar respuesta a las necesidades básicas de la PD, hacer efectivo el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación, se podría considerar que la violación de derechos causada por el delito de desplazamiento y, por tanto, la deuda del Estado y de la sociedad con las víctimas, no prescribe con el tiempo. Así, existirían en Colombia aproximadamente 582.970 familias según Codhes, o 229.679, según la RSS, que deberían ser objeto de la política pública integral de atención al desplazamiento forzado.

Es obvio que, cualquiera sea el estimativo adoptado, desde la perspectiva de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario y de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, el tema es crítico. Lo que importaría en el fondo es que a una gran cantidad de ciudadanos se les está vulnerando sus derechos, y que éstos tienen que ser reparados tanto por los agresores como por el Estado. La política pública de atención de la PD no podría entonces desconocer que el eje fundamental tendría que ser el procurar que a los desplazados se les permita un acceso efectivo a los derechos civiles y políticos como a los económicos, sociales y culturales.

Muchas entidades y actores humanitarios consideran entonces que el tema de las cifras debería enmarcarse en un “enfoque de derechos”, y que no se debería tratar de supeditar el dimensionamiento del problema a la factibilidad fiscal, sino adoptar la decisión política de asignarle los recursos necesarios para atenderlo de acuerdo con la gravedad del mismo, dándole prioridad por encima del gasto público social. Esto implicaría *adecuar las instituciones y los recursos a la magnitud del problema, y no al revés.*

²¹ Según la apreciación más radical de algunas instancias del gobierno, debería concentrarse la atención en la población registrada en el último año, o sea que el número de familias desplazadas a atender sería de 53.139. Con base en la información suministrada por la RSS, en el segundo semestre de 2002 se registraron 144.321 personas desplazadas en eventos individuales y 26.269 en eventos masivos, para un total de 170.612; en el primer semestre de 2003 las cifras fueron respectivamente 73.586, 21.496 y 95.082. En consecuencia, el total de personas desplazadas registradas en los dos últimos semestres es de 265.694 personas, equivalentes aproximadamente a 53.139 familias (5 personas por familia en promedio).

La dinámica del desplazamiento

Causalidades y modalidades

El desplazamiento forzado se convirtió en un fenómeno complejo, dentro del cual coexisten causalidades y modalidades de afectación a la población²²: a) el desplazamiento temporal como consecuencia del enfrentamiento entre actores armados o entre alguno de éstos y la fuerza pública; b) el desplazamiento permanente, cuando los actores armados buscan consolidar su control territorial para instaurar o controlar procesos de producción de cultivos ilícitos y garantizar el tráfico de armas e ingreso ilegal de divisas, entre otras cosas; c) la “retención” de la población residente, a la que los actores armados no le permiten el desplazamiento, sino que se ve obligada a vincularse forzosamente a los procesos productivos ilegales; d) las comunidades “sitiadas” por un actor armado, que ponen a la población en situación de emergencia humanitaria y que en ocasiones se prolongan por largo tiempo; e) el desplazamiento intraurbano e interurbano; y f) los desplazamientos temporales entre veredas de un mismo municipio.

Una mención aparte merece el tema del desplazamiento de la fuerza de trabajo vinculada a cultivos ilícitos generados por la erradicación forzada de los mismos, la mayoría de las veces mediante aspersión aérea. En la mayor parte de los casos es virtualmente imposible diferenciar a éste, del fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia.

Conflicto, desplazamiento forzado y despojo de la tierra

Es importante destacar que los desplazamientos están asociados a los procesos de apropiación y concentración de la propiedad de la tierra, en buena parte de los casos por parte de los mismos actores armados.

Desde 1997, existen estudios²³ que demuestran la convergencia entre la violencia política y la violencia relacionada con la concentración de la tierra. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) cita en 1999 informaciones según las cuales el 65% de los jefes de hogares desplazados que poseían tierra tuvieron que

²² Ver Forero, Édgar: “La promoción de políticas preventivas del desplazamiento interno en Colombia”, pág. 4 – Coloquio internacional: Crisis humanitarias y reconciliación”. Madrid, 28/06/00.

²³ Reyes, Alejandro: “El problema territorial del desplazamiento forzado”. Anexo III al Informe de la Consulta Permanente sobre Desplazamiento Interno en las Américas – CPDIA, 1997.

abandonarlas como consecuencia de los hechos de violencia que les obligaron a huir, confirmándose que “alrededor de los fenómenos violencia y confrontación armada se ocultan intereses económicos relacionados con la llamada ‘contra-reforma’ agraria que afecta a pequeños y medianos propietarios... (y) ...un acelerado proceso de concentración de la propiedad rural en detrimento de la población, con cambios drásticos en el uso y tenencia de tierras”²⁴.

Dicho fenómeno fue confirmado en un nuevo estudio de la Contraloría divulgado recientemente, en el cual se concluye que más del 40% de las tierras fértiles del país (cuatro millones de has.) han sido adquiridas con dineros provenientes del narcotráfico, y agrega que entre 1984 y 1996 las propiedades de más de 500 has. pasaron de 11 millones a 22,6 millones de has. y que las propiedades menores de 5 has. se redujeron de 3,4 millones en 1985 a 2,2 millones en el 2001²⁵.

Por su parte, la RSS estima que al menos la tercera parte de la PD era propietaria o poseedora de tierras antes del desplazamiento, y en una encuesta de Codhes (año 2001, muestra de 7.142 familias)²⁶ el 53% de las familias declaraban que eran propietarios y el 32% tenían la tierra en posesión, para un total del 85%. Así mismo, según Codhes, entre 1995 y 2001 habrían cambiado de dueño 3.500.000 has., especialmente en Córdoba y Urabá²⁷.

El tema de la recuperación de las tierras abandonadas o perdidas por parte de la PD, o la correspondiente indemnización por parte de quien realizó el despojo o por parte del Estado, se constituye en uno de los puntos críticos de la reparación de sus derechos.

Causas y autores

La mayoría de los desplazamientos se origina por amenazas generalizadas (44% en 2000 y 55% en 2002) y por el temor a las consecuencias de los enfrentamientos armados sobre la población civil (pasaron de 15% en 2000 a 30,6% en 2002). Tienen menor significación, en su orden, las amenazas específicas (5% en 2000 y 6,4% en 2002), las masacres (disminuyeron de 9% en 2000 a 3,9% en 2002), y otras causas (3,85% en 2000 y 3,6% en 2002) como ataques y tomas de cabeceras urbanas, y reclutamiento forzado²⁸.

²⁴ CIDH: “Tercer informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia”, junio de 1999, p. 211.

²⁵ Diario *El Tiempo*, Editorial, pp. 1-26, 14/09/03.

²⁶ Diario *El Tiempo*: “Tierras, punto débil de proceso con paras”, 04/09/03, pp. 1-2. *Ibíd.*

²⁸ Fuente: DNP-UDRU.

Entre 1985 y 2000, la guerrilla disminuyó su participación en la autoría de los desplazamientos (de 32% a 12,3%), mientras que las autodefensas la convirtieron en la estrategia más importante (subió de 21% a 45,7%). Los desplazamientos causados por la fuerza pública prácticamente desaparecieron en el mismo período (disminuyeron de 27% a 0,65%). Entre 2000 y 2002 la situación cambió, ya que las autodefensas disminuyeron su actividad como generadores de desplazamientos (bajó al 25,6%), en tanto que la guerrilla reactivó su ofensiva contra la población civil (subió al 18,8%), pero la mayor parte de los desplazamientos fueron causados por dos o más actores (subió del 15% en 2000-2001 a 43,9% en 2002)²⁹.

Dimensión poblacional y territorial del desplazamiento

El desplazamiento forzado afecta a amplios sectores de la población, especialmente en el ámbito rural, pero afecta de manera crítica a las mujeres cabeza de familia, a niños y niñas, y a las comunidades indígenas y afrocolombianas.

En cuanto al impacto sobre las mujeres, “en su mayoría, éstas se convierten en jefas de hogar debido a la viudez, a la ruptura de sus relaciones de pareja, o a la pérdida de su compañero o de sus hijos. Aparte de que el destierro ocasiona un fuerte trauma psicológico, el desplazamiento hace recaer casi exclusivamente en ellas la responsabilidad del sostenimiento afectivo y económico de la familia”³⁰.

El impacto sobre la niñez es dramático: según la RSS constituye aproximadamente el 42% de la PD registrada (482.500 niños y niñas); Unicef y Codhes³¹ estiman que entre 1985 y 2002, cerca de 1.750.000 niños y niñas tuvieron que huir de sus lugares de origen³². Uno de los problemas más serios es el reclutamiento forzado de menores: Human Rights Watch estima que alrededor de 11.000 niños y niñas han sido reclutados por los grupos armados, y que uno de cada cuatro guerrilleros o paramilitares es menor de edad³³.

En lo referente a las comunidades indígenas, la RSS estima que, entre enero de 2000 y junio de 2002, éstas constituían el 3,75% del total de la PD. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano 2003

²⁹ Fuentes: DNP-UDRU, RSS

³⁰ RSS: “Informe al Congreso de la República – enero 2002 a febrero 2003”, Tomo I, p. 4. Bogotá, 14 de marzo de 2003.

³¹ Codhes-Unicef: “Un país que huye, desplazamiento y violencia”. Bogotá, septiembre de 2003.

³² Diario *El Tiempo*, 04/09/03, pp. 1-2.

³³ Diario *El Tiempo*, 19.09.03, p. 1-24.

del PNUD, “Los grupos armados penetran en territorios ancestrales de los pueblos indígenas ...desconocen sus autoridades autóctonas y pretenden imponerles su ley. Además, se convierten en la punta de lanza de sectores interesados en apropiarse o usufructuar sus tierras o los recursos naturales situados en ellas”³⁴. La decisión de estas comunidades de no tomar partido en la confrontación armada, de “resistir” al desplazamiento y de defender sus espacios socioculturales, las han conducido en muchos casos a ser declaradas “objetivo militar” por parte de los actores armados. De otro lado, el impacto del desplazamiento es dramático, dado que su relación territorio-identidad es muy fuerte: “conciben el territorio como medio de subsistencia, zona de refugio, fuente de recursos, área geopolíticamente estratégica, pero también como paisaje, belleza natural, entorno privilegiado, objeto de apego afectivo, tierra natal, pasado histórico y memoria colectiva”³⁵. Adicionalmente, siendo que generalmente es muy reducida la cantidad de la población que conforma cada comunidad, el desplazamiento de unas “pocas familias” constituye en la práctica la desaparición de la comunidad entera³⁶.

Respecto a las comunidades afrocolombianas, la RSS reporta que entre enero de 2000 y junio de 2002, éstas constituyen el 17,72% del total de la población desplazada del país.

También existe una estrecha relación entre población y territorios, lo que hace a estas comunidades muy dadas a resistir en lo posible al desplazamiento, y muy proclives a retornar en cuanto puedan.

La extensión territorial del fenómeno es muy amplia, y su crecimiento ha sido acelerado. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP)³⁷, en 1999 existían 139 municipios (12,4% del total) afectados por el desplazamiento forzado. Según estimativos de la RSS, en 2001 estaban afectados 819 (73%) y en agosto del 2003 lo estaban 984 (87,7%) ya fuese como expulsores de población (310), como receptores (54) o en ambas condiciones (620)³⁸.

³⁴ PNUD: *op. cit.*, Cap. 5, p. 131.

³⁵ Codhes: “El desplazamiento forzado indígena en Colombia: la ley del silencio y la tristeza”.

³⁶ Ver Codhes: “El desplazamiento forzado indígena en Colombia: la ley del silencio y la tristeza”.

³⁷ DNP: Documento Conpes 3057/99: “Plan de Acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”, 10 de noviembre de 1999.

³⁸ RSS: “Informe al Congreso...”. *Op. cit.*, p. 3.

El crecimiento del desplazamiento

El desplazamiento forzado interno ha crecido en el pasado de una manera sostenida desde 1985; de acuerdo con las cifras de Codhes, se ha multiplicado más de cien veces en 17 años (en 1985 se estimaban 27.000 personas). Además, según las cifras de la RSS, creció el 75,1% entre 1996 y el 2000, pasando de 181.000 a 317.000 personas.

Sin embargo, la entidad ha reportado una reducción de la intensidad del desplazamiento durante el primer semestre de 2003 (tanto en los desplazamientos masivos como en los individuales), expresada en una disminución notable (53,7%) en el nivel de registro de desplazados individuales, comparativamente con el mismo período en los años anteriores (99,821 en 2000, 169.954 en 2001, 205.505 en 2002, 95.082 en 2003).

Varios factores inciden para explicar este fenómeno: a) un mayor control territorial por parte de la fuerza pública; b) un repliegue de las FARC en la mayoría de las regiones; c) la disminución de los desplazamientos por parte de las autodefensas, y su sustitución por una estrategia de amenazas y asesinatos selectivos.

Características básicas de la política pública de atención al desplazamiento forzado

La estructura de la política

La estructura (nominal) de la política pública para la prevención y atención al desplazamiento interno forzado está definida en la Ley 387 de 1997. Consta de tres elementos principales: a) La prevención del desplazamiento forzado, mediante la intervención del Estado para neutralizar los factores que lo generan. b) La atención humanitaria de emergencia, mediante la cual se provee a la PD de alimentos, utensilios, alojamiento, salud básica, atención psicosocial y educación para los niños. c) La estabilización socioeconómica, mediante la provisión de soluciones de ingresos, vivienda y servicios básicos, e integración social.

La estabilización socioeconómica tiene lugar bajo tres modalidades: mediante el retorno al sitio de origen, mediante la estabilización en el sitio de recepción (en adelante, integración local), o mediante la relocalización en un sitio diferente al de origen y al de recepción (en adelante, reasentamiento).

Como estructura institucional para la implementación de la política se creó el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (Snaipd), con base en la Ley 387/97, mediante el cual se busca

articular entre sí las dimensiones sectoriales de la política, y articular a éstas los niveles nacional y territorial, en una misma estructura sistémica. La integración de las entidades territoriales al Snaipd se da a través de los comités departamentales y municipales. El Snaipd está regido por el Consejo Nacional, encargado básicamente de formular la política y garantizar la financiación y la concurrencia de las acciones sectoriales y territoriales, y está coordinado por la RSS.

Las necesidades y los recursos

El costo estimado de estabilizar integralmente una familia durante el primer año, está en aproximadamente US\$9.500. Así, estabilizar las 75.200 familias desplazadas solamente durante 2002 costaría US\$ 714,4 millones, y estabilizar las 170.000 familias estimadas por el INDH – PNUD costaría US\$1.615 millones.

En contraste, la inversión pública total ha sido apenas de aproximadamente US\$165.6 millones (tasa de cambio de 2003), efectuada casi totalmente en los últimos siete años. En cuanto a la cooperación internacional, el gobierno estadounidense es el mayor donante para atención al desplazamiento: en el contexto del Plan Colombia, la AID ha asignado un presupuesto de US\$172 millones para atención a la PD. El presupuesto de las diversas agencias de las Naciones Unidas en Colombia destinado a la atención del desplazamiento en el 2003 podría ascender a US\$74,15 millones. Otros donantes de importancia son el CICR y la Unión Europea.

Al terminar el gobierno Pastrana, “la cobertura en Atención Humanitaria de Emergencia apenas ascendió al 43,2% de la demanda registrada en el mismo período y sólo se cumplió el 36% de la meta; la cobertura en estabilización socioeconómica fue del 19,5% y el cumplimiento de la meta del 31,6%; la cobertura en vivienda fue del 3,7% y la meta se cumplió sólo en el 11,4%”³⁹.

Aunque, a pesar de la crisis fiscal, el gobierno Uribe mantuvo en el 2003 el presupuesto de la RSS destinado a la atención de la PD en el 2002, dicha entidad ha enfocado prioritariamente su esfuerzo financiero a atender la demanda represada de la atención a víctimas de la violencia y la reconstrucción de municipios afectados por los ataques armados⁴⁰.

³⁹ Acnur: “Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002”. Bogotá, octubre de 2002.

⁴⁰ Otras restricciones financieras surgidas a partir de este gobierno, para la atención a la PD: a) se suprimieron los fondos que antes proveía el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP) dirigidos a financiar la Asistencia Humanitaria de Emer-

El debate sobre algunos aspectos estructurales de la política pública del gobierno de Uribe

El gobierno ha venido introduciendo cambios significativos y polémicos en el enfoque de la misma. Éstos han suscitado debates⁴¹, siendo los principales el de la vigencia del “enfoque de derechos”, y el desmantelamiento progresivo del esquema especial de atención a la PD basado en el enfoque de “discriminación positiva”.

Atención a los desplazados: entre la asistencia social y la reparación de derechos

Subyace en la política pública una tensión entre un enfoque de derechos tendiente a garantizar la reparación integral de los derechos de la PD, y un enfoque de asistencia social que busca únicamente la mera satisfacción de sus necesidades básicas dentro de un esquema convencional de atención a población vulnerable. Dicha tensión está generada por el hecho de que la escasez de recursos presupuestales estatales induce a las respectivas entidades estatales a *supeditar el reconocimiento de los derechos a la disponibilidad fiscal y/o a las capacidades técnicas o administrativas*.

El punto clave radica en que, de acuerdo con la legislación colombiana y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, *la superación de la situación de desplazamiento no se cumple únicamente con la satisfacción de las necesidades materiales y la estabilización de las personas; deben también cumplirse los principios del derecho a la verdad (esclarecimiento de los hechos), a la justicia (identificación y sanción de los culpables de acuerdo con la legislación vigente) y a la reparación (reparación moral, restitución de los bienes perdidos y resarcimiento de los perjuicios causados)*; el desplazamiento forzado es un delito castigado por la legislación internacional y nacional, en el cual no sólo le cabe responsabilidad al agente

gencia y proyectos productivos; b) se discontinuó la asignación de presupuestos específicos en las entidades sectoriales para atención a PD; y c) la RSS recortó ostensiblemente la ayuda que anteriormente prestaba a cada familia para estabilización económica, como producto de una estrategia consistente en la disminución del valor promedio de la ayuda por familia desplazada, con el fin de mantener la cobertura de la misma con menos recursos, o ampliarla con el mismo monto disponible.

⁴¹ Ver: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo: “El embrujo autoritario, primer año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez”, Capítulo 12: “Desplazamiento”, pp. 112 a 131. Bogotá, septiembre de 2003.

causante del desplazamiento, sino también eventualmente al Estado por omisión en el cumplimiento de su deber⁴². A esto se agrega el reconocimiento de los derechos sociales y económicos de la PD, los cuales tienen un carácter progresivo, están ligados a la noción de reparación y están garantizados por la Constitución para cualquier ciudadano⁴³.

En este sentido, existe entre los actores humanitarios la convicción de que a pesar del desarrollo normativo y de la jurisprudencia, que están inspirados en un enfoque de derechos, en la práctica de la política pública prima el imperativo fiscal y el enfoque de asistencia social. Según esta perspectiva, el Estado, sin negar la vigencia de los derechos de la PD, se ha limitado a tratar de atender el aspecto puramente asistencial relacionado con los derechos sociales y económicos (atención en salud y educación, vivienda, tierras y generación de ingresos) y, más aún, condicionándolos a la disponibilidad de recursos. Esta situación ha conducido a que numerosas familias de la PD hayan apelado a la tutela para lograr el reconocimiento de dichos derechos sociales y económicos, con el consiguiente desgaste de las instituciones y la deformación del esquema de atención. Al respecto, existe gran preocupación por la intención del gobierno de excluir de la tutela la reclamación de los derechos sociales y económicos.

Existe en el medio de los actores humanitarios la percepción de que en el último año se ha hecho mucho más marcado el condicionamiento de la atención a la PD a las restricciones fiscales, traducido en una reducción del contenido y alcance de las ayudas a la PD en los diferentes programas: a) limitación de las ayudas en el componente de Asistencia Humanitaria de Emergencia; b) reducción del valor de la ayuda para seguridad alimentaria; c) supresión de las ayudas para capital semilla para proyectos productivos y su sustitución por créditos.

⁴² La Defensoría del Pueblo afirma que “se derivan obligaciones del Estado para con los desplazados que van más allá del contenido de los programas previstos en la Ley 387 de 1997. Como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia T-327 de 2001, la persona desplazada, además del derecho a ser atendida por el Estado, tiene derecho a: (i) conocer la verdad acerca de quién fue el causante del desplazamiento; (ii) a la justicia, para que el desplazamiento como delito que es, no quede en la impunidad, y (iii) a la reparación de los daños sufridos”. Informe Defensorial sobre el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia. Bogotá, mayo de 2002.

⁴³ La Corte Constitucional en su sentencia SU-1150 de 2000, establece que “... el gasto en el cuidado a los desplazados debe ser considerado inclusive como más perentorio que el gasto público social al cual el Artículo 350 de la Carta Política le asignó prioridad sobre los demás...”.

Pero, en contraste con las tendencias reseñadas, el tema del derecho a la verdad, justicia y reparación se ha levantado de nuevo en este año con motivo del trámite en el Congreso de la iniciativa gubernamental denominada “Ley de alternatividad penal”, dirigida a establecer mecanismos de suspensión de las condenas para aquellos miembros de los movimientos armados que se desmovilicen. Hasta el momento, es claro que a esta alternativa sólo aplicarían las autodefensas (o algunos sectores de las mismas); su líder ha propuesto concentrar sus fuerzas en diferentes sitios, al tiempo que ha ofrecido facilitar y apoyar el retorno de la PD a los sectores bajo control de este movimiento armado.

Se pone de presente un posible escenario: el del retorno de la PD en las regiones en donde se desmovilicen las autodefensas. Teniendo en cuenta que el conflicto ha significado para muchos desplazados la pérdida de sus tierras a manos de los actores armados, la recuperación de las mismas de manos de los usurpadores o, en su defecto, la necesaria compensación (¿indemnización?) por parte del Estado, se convierten en elementos críticos del proceso de reparación de derechos para buena parte de la PD. A este respecto, no debe olvidarse que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh), a partir de la divulgación del proyecto de ley en mención, ha llamado la atención del gobierno (entre otras varias cosas) sobre el hecho de que la responsabilidad no recae exclusivamente sobre los individuos, sino también sobre el Estado.

“¿Discriminación positiva”, o atención a través de la oferta social regular?

Otra de las tensiones que subyacen en la política pública se presenta entre el llamado “enfoque de discriminación positiva”, y la opción de prestar la asistencia a la PD a través de los programas regulares para la población pobre y vulnerable.

La Ley 387/97, en su concepción, sentó las bases para establecer un esquema especial de atención, en la medida en que crea instancias especiales, recursos y responsabilidades institucionales específicas. Sin embargo, el hecho de que no fuese inmediatamente reglamentada, implicó que se siguió utilizando el conjunto de instituciones, normas, esquemas y procedimientos propios de la política social convencional, derivando esto en que los esfuerzos del Estado se vieron desvirtuados por los magros resultados.

Un año y medio después de promulgado el “Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado” mediante el Documento Conpes 3057/99, el DNP (en el Documento Conpes 3115/

01) reconocía que “los procedimientos para el acceso de la población desplazada a programas de inversión a través de entidades del orden nacional, han sido restrictivos. En algunos programas a los cuales se accede por demanda, como es el caso de los créditos para actividades productivas, subsidios o acceso a tierras y a vivienda, los mecanismos de focalización no contemplan canales especiales de acceso para la población desplazada. En muchos casos, existiendo demanda por parte de esta población, algunas entidades no han podido ejecutar recursos programados debido a que los mecanismos de calificación limitan su asignación a desplazados”⁴⁴. Esta circunstancia condujo al gobierno en ese momento a propiciar el desarrollo y la consolidación normativa, institucional y financiera del mencionado esquema especial. Así, entre 2000 y 2001 se crearon normas específicas para la atención a la PD en cada uno de los sectores y se estableció que las entidades sectoriales del nivel central destinarían una parte de su presupuesto para este grupo de población.

A pesar de lo anterior, el gobierno Uribe ha adoptado la decisión de discontinuar el esquema de “discriminación positiva”, y atender a la PD a través de los esquemas y canales convencionales establecidos para la población vulnerable en general. Aunque debe reconocerse que lo importante es que el Estado ofrezca la garantía de que todos los desplazados puedan acceder a la oferta sin ningún tipo de restricciones ni discriminación, cualquiera sea la vía, el hecho real es que los procedimientos convencionales de atención sí tienden a operar en la práctica como barreras al acceso, al establecer requisitos que pueden estar al alcance de la población vulnerable normal pero no de la PD. Así, a un nivel general, este cambio ha sido percibido por parte de la mayoría de los actores humanitarios como una pérdida de los avances que se habían logrado durante los últimos años⁴⁵.

La política de atención al desplazamiento durante el gobierno de Uribe

En este aparte se analizan tres aspectos de la política durante el gobierno Uribe: i) la (des)articulación entre la dimensión sectorial y la dimensión territorial de la misma, ii) debilidad en la respuesta a la

⁴⁴ DNP: Documento Conpes 3115 de mayo 25 de 2002, Parte II: “Antecedentes”, literal B: Ejecución y obstáculos al cumplimiento del Conpes N°. 3057.

⁴⁵ Ver Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo: “El embrujo autoritario, primer año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez”, Capítulo 12: “Desplazamiento”, pp. 112 a 131. Bogotá, septiembre de 2003.

estabilización socioeconómica, iii) el énfasis en los retornos frente a la débil respuesta para la integración local y al reasentamiento de la PD, y la sostenibilidad de los mismos.

Sectorialización de la oferta y (des)articulación sectorial-territorial de la política

Aún continúan sin resolverse los problemas que obstaculizan la coordinación entre los diferentes sectores (salud, educación, vivienda, tierras, empleo e ingresos, etc.) para ofrecer una respuesta integrada, y los que impiden articular el nivel sectorial-nacional de la política con el nivel territorial.

En el análisis de la práctica de la política pública durante el período 1999-2002, realizado por el Acnur, en cuanto al correcto funcionamiento del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Snaipd), se señala que son necesarias cuatro condiciones para garantizar la efectividad de la coordinación: “a) que exista en todas las entidades unidad de criterio en cuanto al enfoque y concepción de la política, y en cuanto a la estrategia de ejecución, b) que exista una coordinación de todas éstas en el nivel operativo, la cual a su vez depende de que haya un Plan Nacional de Atención al Desplazamiento que establezca responsabilidades específicas de las diferentes entidades, mecanismos de coordinación, metas concretas, asignación de recursos, y un sistema de seguimiento a la gestión, c) que exista un claro liderazgo político por parte de la Presidencia de la República en el seno del Consejo Nacional, que garantice que éste cumpla a cabalidad con su misión de formular la política y garantizar la asignación de los recursos, concretando ambas cosas en un Plan específico y generando los necesarios efectos vinculantes hacia las entidades del Snaipd, y d) que exista una efectiva articulación entre el nivel central y los departamentos y municipios, la cual depende a su vez del funcionamiento eficaz de los comités territoriales y de las administraciones departamentales y municipales”⁴⁶. Se concluye que el Snaipd no había logrado funcionar a cabalidad, dado que no se cumplía la mayoría de las condiciones mencionadas, y que “la oferta en los programas de restablecimiento (salud, educación, vivienda, estabilización socioeconómica, etc.) ha estado dirigida predominantemente a atender demandas individuales de manera fragmentada, desvirtuándose el enfoque inicialmente prevalente de generar una respuesta a través de operaciones integra-

⁴⁶ Acnur, “Balance...”. *Op. cit.*

les de retorno o relocalización de la PID, dentro de las cuales se articularan los diferentes elementos sectoriales⁴⁷.

Con el fin de introducir correctivos a esta situación, el gobierno Uribe se ha propuesto dos iniciativas: a) formular el nuevo Plan Nacional e implementar el sistema de seguimiento y evaluación de la política pública, y b) poner en marcha estrategias para estimular la descentralización en la formulación y gestión de la política, principalmente la de la estabilización económica de la PD a través de un enfoque regional, así como la generación de espacios para la participación de la sociedad civil y la generación de alianzas público-privadas. Los Comités siguen siendo los mecanismos principales de integración de la acción de los actores regionales y locales en la atención al desplazamiento.

Sin embargo, pasado el primer año aún no se cuenta con el nuevo Plan Nacional (está en proceso de formulación), no se ha implementado el sistema de seguimiento y evaluación, y no se ha reunido el Consejo Nacional. Adicionalmente, el hecho de que la responsabilidad de la asistencia a la PD se ha subsumido en el esquema genérico de atención a la población vulnerable, ha hecho más difícil que en el pasado la integración, articulación y coordinación de todas las respuestas en una misma región o ciudad, para una misma familia o comunidad desplazada. Otro factor que ha obstaculizado la efectividad de dicha respuesta es la reforma del aparato estatal la cual, sumada a la escasez de recursos financieros generó (durante el primer año) una disminución de la actividad de atención a la PD.

Así, las expectativas están puestas en la eficacia del nuevo Plan Nacional para garantizar la integralidad sectorial y territorial de la respuesta estatal.

Debilidad de la respuesta a la estabilización socioeconómica

Desde la formulación inicial de la política, a partir de 1999, se ha buscado integrar la prevención, la atención humanitaria de emergencia y la estabilización socioeconómica de la PD. Al examinar la ejecución de los primeros cuatro años se concluyó que se ha hecho más énfasis en la atención humanitaria de emergencia, y que fueron muy modestos los resultados en cuanto a la estabilización socioeconómica de la PD (una cobertura de aproximadamente el 10% de la PD). Aunque la recuperación del balance entre los diferentes componentes ha sido una preocupación del gobierno Uribe, los resulta-

⁴⁷ *Ibíd.*

dos no permiten identificar cambios sustantivos en la situación. Adicionalmente, aún no se toman acciones para resolver la brecha entre la atención humanitaria de emergencia y la provisión de soluciones duraderas. Como un hecho muy significativo, la RSS lanzó en 2003 el programa “Red de Seguridad Alimentaria - RESA”, dirigido a promover la utilización óptima de los predios rurales para la seguridad alimentaria de la población vulnerable. En lo relativo al desplazamiento, el programa es útil en la prevención y en los retornos, pero no en la atención de la población en situación de desplazamiento, dado el requisito de disponer de tierra.

También se ha lanzado, a través de Finagro, un importante programa de crédito rural (con una provisión de aproximadamente US\$ 37 millones) para población vulnerable calificada como afectada por el conflicto, con prioridad para población desplazada, así como población reinsertada y población vinculada a los Programas de Desarrollo Alternativo. Sin embargo, no se ha logrado hasta ahora prácticamente ninguno de los recursos, dadas las exigentes condiciones para el crédito, comparativamente con la situación real de la PD. De otro lado, no se cuenta hasta el momento con ningún instrumento de financiación para proyectos de las áreas urbanas, porque la entidad responsable (Bancoldex) no ha concretado una línea de crédito para la PD.

En todo ello, son notorios dos cuellos de botella: a) la ausencia de los subsidios para capital semilla, y de recursos para financiar los estudios de preinversión, capacitación, asistencia técnica y acompañamiento de los proyectos productivos; y b) la imposibilidad de acceso a tierra para la PD.

La prioridad de los retornos y su sostenibilidad

El gobierno ha planteado que el eje básico de su política será el retorno de la PD, y que espera retornar como mínimo 30.000 familias entre 2003 y 2006 (es decir, aproximadamente el 12,5% de las registradas hasta 2003); una prioridad menor tienen la integración local y el reasentamiento.

Desde la perspectiva del Acnur, “en el replanteamiento de la política pública no debería perderse de vista en ningún momento que ésta requiere ser abordada de manera integral, de modo que incluya respuestas a las diversas situaciones, tales como personas ya desplazadas, comunidades en riesgo de desplazamiento, comunidades bloqueadas, comunidades receptoras, retornos ya realizados pero no consolidados, desplazamientos intraurbanos e interurbanos, etc. De otro lado, requiere contemplar modalidades de respuesta como prevención, protección y soluciones duraderas para la PD mediante

programas de retorno voluntario, de integración local en el sitio de recepción o de reubicación”⁴⁸. Esto significa que la política debería incluir igualdad de oportunidades para que la PD pudiese optar por el retorno, la integración local o el reasentamiento en un tercer sitio.

De otro lado, en cuanto a los retornos, el Acnur llama la atención sobre dos temas: “la vigencia práctica, en el terreno, de *los principios básicos de Voluntariedad, Seguridad y Dignidad...* (y que) la legitimidad de la decisión voluntaria de retorno requiere que, ante todo, la población reciba *información completa* sobre la situación en el lugar de retorno (situación de seguridad, situación económica, etc.), sobre el contenido y alcance específicos de los programas y proyectos del retorno, y sobre los planes de desarrollo que en dicha región se estén implementando”⁴⁹.

A este respecto, puede concluirse que, dadas las limitaciones en materia de seguridad y de capacidad de control territorial por parte del Estado que implica el conflicto, no ha sido posible implementar un programa de envergadura y sostenido de promoción de “retornos planificados”, en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, de un contingente significativo de familias que se hayan desplazado y que hayan permanecido en esta condición durante un período prolongado. A cambio, la RSS ha venido promoviendo predominantemente las operaciones de “retorno rápido”, es decir el pronto retorno (2 o 3 semanas después de ocurrido el desplazamiento) de comunidades desplazadas masivamente. Esto le ha permitido un exitoso desempeño con respecto a las metas; en el lapso del último año (de agosto de 2002 a agosto de 2003) reporta que se ha organizado el retorno de 9.093 familias, 8.320 de ellas en 67 eventos masivos de retorno (es decir, el 91,5%) y 773 familias en retornos individuales (el 8,5%)⁵⁰. Simultáneamente, existe entre la mayoría de los actores humanitarios la convicción de que la escasa oferta gubernamental en cuanto a otras opciones distintas a la del retorno, tales como la integración local y el reasentamiento, ha inducido la proliferación de retornos individuales espontáneos, sin acompañamiento del Estado y sin el cumplimiento de las necesarias garantías.

En consecuencia, podría afirmarse entonces que el impacto neto de la política ha sido principalmente el de frenar en el corto plazo la movilización hacia las ciudades de la población que ha sido recientemente desplazada, un hecho sin duda positivo, pero que sigue vi-

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 5.

⁴⁹ *Ibíd.*, pp. 7 y 8.

⁵⁰ RSS, información suministrada por la Dirección General, 14 de agosto de 2003.

gente el reto de retornar a sus sitios de origen a una parte significativa de la gran masa de la PD ya desplazada desde hace tiempo.

Finalmente, puede concluirse que el factor crítico ha sido la sostenibilidad de los mismos en medio del conflicto. El gran reto consiste, para el Estado, en garantizar integralmente el conjunto de condiciones que pueden contribuir a hacerlos sostenibles: a) adecuado seguimiento a la evolución de las condiciones de seguridad (aspecto que ha sido hasta ahora objeto de muchas polémicas); b) acompañamiento sostenido a las comunidades retornadas; c) presencia permanente de las instituciones del Estado; d) inversión productiva y social.

El otro aspecto que ha demostrado gran debilidad es la inclusión de acciones concretas en materia de reconocimiento de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Tal como se mencionó, la recuperación de las tierras abandonadas o perdidas por la PSD, o la correspondiente indemnización por la pérdida definitiva –indemnización que debe correr a cargo de quien realizó el despojo o, en su defecto, a cargo del Estado–, constituyen un tema neurálgico de la política de retornos.

* * *

***Ponencia de Verónica Gómez,
Comisión Interamericana de Derechos Humanos***

Las circunstancias me obligan a dar comienzo a mi intervención con una aclaración algo contradictoria: por una parte, es mi obligación advertirles que mis palabras son mías solamente y de ninguna manera representan la posición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ni, por supuesto, la de la Organización de los Estados Americanos; sin embargo, debo también reconocer que los hechos o conclusiones a los cuales haré referencia están, de una manera u otra, basados en el cúmulo de información hecha pública por la Comisión en sus informes, comunicados de prensa u otras comunicaciones con el Estado colombiano y la prensa.

Espero tengan a bien comprender la situación y aceptar, por los siguientes minutos, estas contradicciones. Por lo menos, puedo prometerles que la intervención será breve.

Hace tres meses me tocó participar de una visita *in loco* al departamento del Chocó, más específicamente al territorio situado en los márgenes del río Cacarica, habitado por una comunidad afrocolombiana que, como muchos de ustedes saben, fue hace pocos días objeto de los titulares de la prensa colombiana. La presencia

en la región de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concentró la atención no solamente de los líderes de la comunidad local, sino también de aquellos pertenecientes a comunidades afrocolombianas vecinas, e incluso de comunidades indígenas y campesinas de otros departamentos.

Durante nuestra estadía tuvimos la oportunidad de escuchar el testimonio de un líder –y ustedes deberán excusar mi gesto de mantener en reserva su nombre– de la comunidad de Mesetas, en el departamento del Meta, una región anteriormente incluida bajo la llamada *zona de distensión*, que fuera dejada sin efecto hace aproximadamente 18 meses. Su descripción de la situación de violencia y desplazamiento en esa región aún resuena en la memoria, no sólo por su credibilidad, sino también debido a que semanas más tarde fue asesinado, presuntamente por miembros de grupos paramilitares, que, como él había explicado, buscan establecer control en el área.

Este es un patrón bien conocido por todos aquellos que de manera cercana trabajan con la situación de derechos humanos en Colombia. Personas y comunidades –no únicamente las organizaciones no gubernamentales cuya relación con el gobierno ha sido objeto de gran atención, recientemente– todos ellos conscientes del riesgo para sus vidas, hacen su esfuerzo para buscar justicia ante las autoridades y la comunidad internacional, hasta que son silenciados mediante el asesinato o el exilio.

En medio de la violencia generada por los actores del conflicto armado; del desplazamiento forzado de casi tres millones de civiles; del reclutamiento de miles de niños y niñas por parte de los grupos armados; de la incesante expansión geográfica y económica de las fuerzas paramilitares; de la victimización de grupos vulnerables, tales como las comunidades afrocolombianos e indígenas; del asesinato selectivo de líderes sociales, políticos y sindicales, así como de defensores de los derechos humanos y de operadores de justicia empeñados en adelantar investigaciones judiciales y establecer responsabilidad por violaciones a los derechos humanos; de la lucha por el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y en defensa del Estado de Derecho frente a las restricciones impuestas en estados de emergencia; todo ello identificado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las Naciones Unidas, la oficina de la Defensoría del Pueblo y, claro está, por organizaciones de la sociedad civil: en medio de todo esto y debido a ello, los colombianos todavía buscan justicia.

A pesar de la vigencia de una sofisticada maquinaria legal y de la jurisprudencia de avanzada de la Corte Constitucional, la clarificación judicial de las violaciones a los derechos humanos, el efectivo

juzgamiento de los responsables –no meramente *in absentia*– se ve desvirtuado en un contexto donde impera la impunidad. La ausencia de justicia se afianza con la violencia contra los familiares de las víctimas, contra líderes comunitarios, testigos, defensores de derechos humanos y operadores de justicia. Los casos individuales examinados por la Comisión y la Corte Interamericana durante los últimos 15 años, representan un escaso porcentaje de las muchas graves violaciones a los derechos humanos, en los que la responsabilidad individual permanece indeterminada o sin castigo.

Sin embargo, nuestro propósito hoy es el de reflexionar sobre la paz. Durante las últimas semanas la opinión pública ha tenido conocimiento de iniciativas diseñadas con el fin de alcanzar esa meta, que ha resultado evasiva durante muchos años. Estas iniciativas parecen apuntar a la desmovilización de los miembros de grupos paramilitares y su integración a la vida civil, a cambio de la suspensión del cumplimiento de penas para quienes admitan –frente a los tribunales– su participación en actos perpetrados de violación a los derechos humanos. Estas violaciones incluyen masacres de civiles indefensos, asesinatos selectivos, reclutamiento de menores de edad, tortura, abuso sexual, y la comisión de actos orientados a forzar el desplazamiento de comunidades enteras de sus tierras ancestrales, colectivas o privadas. También, se ha indicado que el daño causado por estas violaciones sería compensado económicamente y mediante ciertos actos de satisfacción. Hasta donde sabemos, existe un elemento de incertidumbre con respecto a la aplicación temporal de estos beneficios.

No hay duda que los esfuerzos orientados a encontrar una solución pacífica y negociada al conflicto armado interno en Colombia deben ser bienvenidos por los colombianos y por la comunidad internacional. En este contexto, el recurrir a la adopción de normas que instituyen la posibilidad de amnistiar a personas involucradas en el delito de alzarse en armas contra el Estado puede ser una herramienta útil y de hecho válida en el marco de estos esfuerzos. Sin embargo, mi papel en este foro consiste en señalar que la Comisión y la Corte Interamericanas han establecido en forma inequívoca que las leyes de amnistía y los indultos que limitan el eficaz y exhaustivo esclarecimiento de violaciones de los derechos humanos son incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Esta conclusión no es tan sólo el resultado de un razonamiento legal positivista. Se trata también de una convicción forjada durante más de 40 años, de tratar con las consecuencias de violaciones masivas a los derechos humanos en América Latina y de observar numerosas iniciativas para alcanzar la reconciliación y la paz.

La noción de la compensación monetaria y de una cierta medida de satisfacción como reparación adecuada de violaciones de los derechos humanos no es nueva en Colombia. El recurso a la jurisdicción contenciosa administrativa en busca de compensación por daños causados por agentes del Estado en violación de la ley es una institución bien establecida y, repetidamente, el Estado colombiano ha argumentado, ante la Comisión Interamericana y la Corte de Derechos Humanos, que el empleo de este tipo de jurisdicción lo libera de sus obligaciones internacionales relativas a la reparación de las violaciones a los derechos humanos. Se trata de una teoría que algunos llaman –en forma poco elegante, pero eficazmente descriptiva– “matar y pagar”.

La propuesta gubernamental presenta otro elemento que merece ser estudiado más a fondo. Éste se relaciona con la forma en la cual los juicios con perdón o, como algunos están comenzando a llamarlos, con “penas tiernas”, pueden realmente satisfacer el derecho a la verdad de la sociedad en su conjunto, toda vez que el testimonio de personas afiliadas a grupos paramilitares puede comprometer la responsabilidad criminal de agentes estatales que no podrían beneficiarse de estos perdones y que se verían, de hecho, sujetos a cumplir penas de prisión. Efectivamente, se trata de una hipótesis realista, en vista de las conclusiones de la Comisión Interamericana en informes generales e informes sobre casos individuales, así como de la evaluación formulada por las Naciones Unidas en cuanto a los lazos entre miembros de las fuerzas de seguridad y grupos paramilitares.

Las expresiones del alto comisionado para la Paz en este foro, en el sentido de que cualquier esfuerzo por alcanzar una solución pacífica encontrará sus límites en los tratados internacionales ratificados por el Estado, son alentadoras. Quizás el Estado debiera considerar la posibilidad de solicitar una opinión consultiva a la Corte Interamericana respecto de la compatibilidad de la legislación antes mencionada con la Convención Americana.

* * *

3. PERSPECTIVAS FUTURAS DEL CONFLICTO, LA PAZ Y LAS RELACIONES BILATERALES

Perspectivas de paz para Colombia

*Ponencia de Juan Manuel Santos,
Presidente de la Fundación Buen Gobierno*

*Colombia: un país con una larga tradición de guerras
internas*

Desde su independencia de España, la historia de Colombia ha estado signada por una larga serie de luchas intestinas y problemas no resueltos –como el del modelo territorial del Estado–, que aún siguen vigentes e ilustran lo conflictivo que ha sido el acceso y la detentación del poder político en nuestro país.

En la década de los sesenta, en el marco de la oposición ideológica al capitalismo, nacen las FARC y el ELN, y a lo largo de los años setenta y ochenta surgen otros grupos guerrilleros. Al mismo tiempo, empieza a gestarse un movimiento “contrainsurgente”, inspirado en un esquema de autodefensas campesinas.

Reconocimiento político del problema insurgente

Hasta comienzos de los años ochenta, las medidas adoptadas por el Estado colombiano fluctuaron entre la represión militar y la minimización política del problema insurgente. El presidente Belisario Betancur (1982-1986) “inauguró” la apertura del establecimiento a la búsqueda de salidas pacíficas al conflicto. La insurgencia pasó de ser un problema “de los militares”, a convertirse en un problema de Estado. De hecho, todos sus sucesores han incluido en sus agendas –con mayor o menor preponderancia– un planteamiento para la negociación política con los grupos insurgentes.

Durante los últimos veinte años, varios grupos guerrilleros –salvo las FARC y el ELN– han negociado acuerdos políticos para su desmovilización. Estos arreglos significaron, en algunos casos, la cesación total de hostilidades, y en otros la persecución y exterminio de muchos de sus miembros.

El proceso de paz del gobierno Pastrana: saldos y perspectivas

Si el gobierno Betancur planteó una nueva visión frente al conflicto armado, el de Andrés Pastrana (1998-2002), que concentró sus esfuerzos en las negociaciones de paz con las FARC, marcó un hito en la historia del conflicto armado colombiano.

El proceso de paz de Pastrana se caracterizó por las generosas concesiones otorgadas al ELN y a las FARC –particularmente a estas últimas–. Se destinó una vasta extensión de territorio, de más de 42 mil kms² (el tamaño de El Salvador), como “Zona de despeje” y escenario de la negociación, donde la única presencia armada era la de las FARC. El Ejército, la Policía, e incluso las autoridades civiles y judiciales, cedieron el control de la zona al grupo guerrillero.

En contraste con las prerrogativas concedidas por el gobierno, las “contrapartidas” exigidas a la insurgencia fueron mínimas, y su cumplimiento nulo. De hecho, se intensificaron las incursiones y ataques guerrilleros a la fuerza pública y la población civil, aumentó el secuestro y la extorsión, y se evidenció la participación activa de las FARC en actividades de narcotráfico, lavado de dinero y tráfico de armas. El desenlace es conocido por todos. La sociedad colombiana se radicalizó al no ver avances hacia la paz, y el proceso se volvió insostenible. El esfuerzo y la ilusión del gobierno se vieron frustrados, se rompieron las conversaciones, y el proceso fracasó.

Tres aspectos de fondo, que tendrán gran peso en el desenlace futuro del conflicto armado, condicionaron la suerte de ese intento de pacificación sin precedentes: la intencionalidad de las partes; la legitimidad y el apoyo interno; y la llamada “internacionalización” del conflicto.

Intencionalidad de las partes: Lo sucedido durante y después del proceso Pastrana subrayan la tesis de los analistas que advirtieron que el llamado “proceso de paz”, la salida política que el gobierno contemplaba con sinceridad, no era tal para las FARC. Para ellos, el proceso fue “una táctica política dentro de una estrategia de guerra”.

Legitimidad y apoyos políticos internos: Unos y otros equivocaron el “cálculo” de su apoyo popular. Como la gran mayoría de los colombianos no se identifica con el discurso de la guerrilla y repudia sus actos criminales, el gobierno supuso que ello garantizaría una gran base de apoyo popular. Y la guerrilla, contando con una ciudadanía que no se ve representada ni se identifica con la dirigencia política y económica, y desprecia sus prácticas clientelistas y excluyentes, asumió que ello le daría un sólido respaldo popular. Pero ninguno enten-

dió que éstas no eran “mayorías” distintas, sino una misma masa de colombianos. Lo que cada uno asumió como su gran sustento político resultó siendo un pasivo para ambos.

En otras palabras, pese al anhelo de paz de los ciudadanos, muy pocos se sintieron partícipes del proceso, ni representados en éste por una de las partes. Poco a poco, Pastrana se fue quedando solo. Mientras acumulaba paciencia y buscaba apoyo internacional para mantener vivo el proceso, los crecientes abusos y desafíos de la guerrilla desbordaron lo que con el tiempo demostró ser apenas “tolerancia” –y no un compromiso con convencimiento– de los colombianos frente al proceso de paz.

Una de las consecuencias inmediatas del fallido proceso fue que la correlación de apoyos “reventó” contra la guerrilla. No porque los colombianos crean ahora que sus dirigentes son eficientes, transparentes e incluyentes, sino porque la indignación frente a los crímenes de la guerrilla, y la percepción generalizada de la seria amenaza que ésta representa, generó un nuevo y amplio consenso: solucionar el tema de la seguridad es la prioridad. De una actitud vacilante entre el escepticismo y la esperanza, se pasó a un repudio general que puso en primera línea la necesidad de “confrontar definitivamente” a la guerrilla. Los esfuerzos que los colombianos no estuvieron dispuestos a hacer en el proceso de paz de Pastrana, hoy parecen estarlo para respaldar la “línea dura” de Uribe. Y ese apoyo mayoritario al presidente juega hoy –y seguirá jugando– un papel central en el tratamiento que el gobierno le da al problema de la insurgencia.

Internacionalización del conflicto: Si a partir de Betancur el conflicto interno se reconoció como problema de Estado, con Pastrana adquirió una dimensión internacional. Sus esfuerzos diplomáticos movilizaron solidaridades y ayudas de países tan diversos como EE.UU., Cuba y varias naciones europeas.

Sin embargo, las posiciones externas frente al conflicto colombiano están condicionadas por diversos factores. Uno de ellos es la potenciación de la guerrilla como factor de amenaza interna y para la estabilidad de la región. La renovada capacidad ofensiva del ejército regular ha ido acompañada de un incremento en las acciones irregulares (como los actos terroristas) por parte de la guerrilla. Esto, enmarcado en el nuevo escenario internacional post 11 de septiembre, y exacerbado por actitudes hostiles como las del presidente Chávez, resaltan las implicaciones externas de nuestro conflicto e influyen en la definición de las alianzas internacionales para buscar una solución al tema de la seguridad en Colombia.

De Uribe en adelante: ¿cuál puede ser el futuro del conflicto interno colombiano?

El futuro dependerá, en buena medida, de cómo se “muevan” los elementos que definen las tres variables mencionadas.

1. *La intencionalidad de las partes*: Se manifiesta en las pretensiones finales de las partes. Las del gobierno y la sociedad no han cambiado sustancialmente. Lo que movería al gobierno actual –y a cualquier otro– a emprender un proceso de negociación está estrechamente ligado a la desmovilización de la guerrilla y a la cesación de hostilidades. Y en cuanto a la guerrilla, nada indica que ha desistido de su propósito final: tomarse el poder por la vía de las armas. En el contexto actual, ¿qué puede modificar las pretensiones finales de las partes?

El factor central es la correlación de fuerzas militares.

¿Cómo está hoy esa correlación de fuerzas entre el gobierno y la guerrilla?

Para muchos analistas continúa “empata”, pues la capacidad militar de la guerrilla sigue “intacta”. No se ha visto obligada a gastar parte significativa de sus reservas para aguantar la arremetida del gobierno, no ha sufrido golpes de fondo, y continúa teniendo una capacidad ofensiva y de intimidación enorme, sustentada básicamente en atentados terroristas. Para otros –tesis que comparte el gobierno–, el fortalecimiento de las fuerzas militares ha logrado desnivelar esa correlación. Se está debilitando a la guerrilla, propinándole golpes a diario y restringiendo su movilidad.

Pero más allá de esta discusión “técnica”, algo es evidente: ambas partes se perciben a sí mismas como “ganadoras”. Así lo indican las posiciones radicales asumidas por unos y otros, y las condiciones exigidas a la contraparte para un nuevo proceso de negociación. Durante el último año, estas condiciones se han endurecido hasta hacerse prácticamente inaceptables para lado y lado.

Ahora bien, ¿qué significa que cada parte se perciba como “ganadora”? sencillamente, que no se ha dado una demostración de fuerza lo suficientemente contundente como para que alguno modifique sus condiciones, ni mucho menos sus pretensiones.

La intencionalidad depende también de la factibilidad que cada actor le da al logro de sus metas. Para que se modifiquen las pretensiones, sería necesario, o bien que las dos partes perciban que el “empate” se va a prolongar indefinidamente hasta desgastarlas a ambas, o que una logre asestarle un golpe tal a la otra, que la disuada de sus expectativas de triunfo y la obligue a darle prelación a una salida negociada.

La historia contradice el anhelo pacifista de resolver las confrontaciones armadas prescindiendo del uso de la fuerza. Todos los acuerdos de paz se han logrado tras el reconocimiento de la superioridad del enemigo, o de la imposibilidad de modificar un prolongado y desgastador empate. Colombia no va a ser la excepción.

2. *Legitimidad política y apoyo popular internos*: Si bien el apoyo popular a la guerrilla está hoy en el nivel más bajo de su historia, y el respaldo interno al presidente Uribe es ampliamente mayoritario, también es cierto que para mantener ese apoyo el gobierno depende de varios elementos:

- A. *La situación de la “seguridad”*, en términos de efectividad militar. Es decir, golpear con contundencia a la guerrilla, o lograr que los colombianos perciban que el Estado la está debilitando. Esto último es difícil de sostener en el tiempo mientras la guerrilla pueda seguir adelantando acciones dispersas –de limitado impacto militar pero gran impacto de opinión–. O, peor aún, si la insurgencia logra asestarle nuevos golpes a las fuerzas del Estado, los reparos al manejo de la seguridad no se harán esperar.
- B. *Mejoramiento de las condiciones socioeconómicas* del país. Si los logros –reales o mediáticos– en materia de seguridad no van acompañados de mejores condiciones de vida, la seguridad nacional pasará a segundo plano en el ideario colectivo. En este escenario la solidaridad política y el apoyo popular darían paso a reclamaciones de diferente índole que actuarían como factor de presión sobre el gobierno.
- C. *Fortalecimiento de la institucionalidad* y de la gestión estatal. Este aspecto tiene mayor peso allí donde el Estado ha vuelto a hacer presencia con la fuerza pública y las autoridades judiciales, en zonas que estaban bajo dominio guerrillero. Si el manejo de lo público –en especial la administración de justicia–, no resulta ser más justo y eficiente en manos del Estado que en las de la guerrilla, los esfuerzos en materia de seguridad se irán al traste.

Es muy probable que la guerrilla dosifique el despliegue de su fuerza en función del apoyo popular al presidente Uribe. Es decir, cabe pensar que ésta preferiría intensificar sus ataques cuando el apoyo al gobierno esté menguado –porque en ese escenario el efecto de una arremetida lo debilitaría– y que los disminuiría cuando el apoyo sea alto –porque los ataques lo fortalecerían.

3. *Alianzas internacionales*: La calidad y efectividad de las alianzas y solidaridades internacionales se deben visualizar en dos escena-

rios distintos: primero, en un escenario de confrontación definitiva; y segundo, en uno de negociación política.

Muchos factores inciden en la formación y consolidación de alianzas internacionales. Uno es el tema de los Derechos Humanos, en el que Colombia no tiene el mejor récord. El rechazo al terrorismo y la condena a las violaciones de los Derechos Humanos son dos realidades que seguirán dificultando el logro de consensos frente a nuestro conflicto armado.

La posición de varios países europeos, no pocos intelectuales y muchas ONG, está marcada más por las deficiencias en el funcionamiento de la democracia colombiana que por las atrocidades que a diario cometen los grupos armados contra la población civil. Este es el origen del reciente enfrentamiento del gobierno con las ONG. Mientras tanto, otros países le dan un mayor peso a la necesidad de preservar las estructuras fundamentales de la democracia como punto de partida indispensable para su mejoramiento.

Pero sin duda alguna, en cualquier caso toda alianza internacional será más fácil y factible en un escenario de negociación que en uno de confrontación.

Un factor desestabilizador adicional: la cuestión paramilitar

Por último, está el problema de la contrainsurgencia, los llamados “paramilitares”, cuya viabilidad radica en la incapacidad del Estado para controlar el territorio y garantizar los derechos ciudadanos.

¿Cómo se convirtieron unos dispersos grupos de autodefensa en poderosos ejércitos? Muchos sostienen que a esta “iniciativa de autodefensa” se fueron sumando, en diferentes tiempos y magnitudes, tres tipos de actores: empresarios agrícolas que pretendían ir a sus fincas sin temor a ser secuestrados, extorsionados o asesinados; algunos agentes del Estado actuando en contra de sus leyes y políticas; y por último el narcotráfico, que se convirtió en su principal fuente de financiación, así como lo es para la guerrilla.

Durante mucho tiempo, los “paramilitares” lograron grandes niveles de eficacia en la contención del avance guerrillero en muchas zonas del país, y la desterraron de otras. Esto les granjeó la simpatía, el apoyo, e incluso la admiración de algunos –no pocos– sectores.

A pesar de sus vínculos confesos con el narcotráfico, de sus atroces masacres y de los asesinatos selectivos de líderes cívicos, académicos, periodistas y dirigentes sindicales, escudados tras la bandera de la defensa del Estado, los grupos paramilitares siempre han pretendido obtener reconocimiento político. Este les fue reiteradamente negado, hasta este gobierno.

Hoy avanza una negociación, y hay un proyecto de ley sometido a consideración del Congreso que, según el gobierno, aplicaría igualmente para la guerrilla, si se quisiera desmovilizar. Entre otros aspectos, contempla la “suspensión de la pena” sujeta al “buen comportamiento” durante los cinco años siguientes a la concesión del beneficio. Esta condición ha generado una gran polémica interna y externa. La ONU ha manifestado su oposición, argumentando que desconoce principios del Derecho Internacional. Por su parte, el gobierno lo ha defendido con vehemencia.

Indudablemente, la desmovilización de alrededor de ocho mil alzados en armas sería importante para la pacificación del país. Sin embargo, si el Estado colombiano no logra tomar el control efectivo y eficiente de sus territorios y garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos –como mínimo los fundamentales–, el fenómeno “paramilitar” no desaparecerá del escenario colombiano.

Conclusión

La solución pacífica y negociada es, sin duda alguna, la más conveniente y deseable para el país. Pero las condiciones actuales no son las más propicias para negociar una salida política al conflicto armado colombiano.

Sin embargo, una negociación política podría ser inducida por alguna combinación de las siguientes situaciones:

1. Que las fuerzas del orden logren recuperar el control del territorio nacional y frenar los crímenes, las fuentes de financiación y las redes de apoyo de la guerrilla. Es decir, que se logre debilitar a la guerrilla.
2. Que la comunidad internacional presione intensa y eficazmente al Estado y a la insurgencia para que se sienten a dialogar.
3. Que se prolongue indefinidamente la situación de empate entre las dos partes, hasta producir su agotamiento.

Podría decirse que la primera situación sería la más “efectiva” para presionar una salida política que, además, fortalecería la posición del gobierno en la negociación. Esta situación por sí sola puede producir una negociación de un acuerdo de paz.

La segunda opción difícilmente bastaría por sí misma para producir una negociación política. Para que esta presión sea eficiente tendría que soportarse en una posición internacional compacta y homogénea, no muy factible en las actuales circunstancias.

La tercera opción es la más larga y tortuosa. En este escenario la diferencia la puede marcar la presión y la intervención de la comuni-

dad internacional. También pesaría la posible degradación del conflicto a niveles insostenibles para la sociedad.

* * *

***Ponencia de Carl E. Meacham,
Oficial Profesional, Comité de Relaciones Exteriores del
Senado de los Estados Unidos***

Por favor, tengan en cuenta que mis comentarios reflejan mis observaciones y no son el punto de vista oficial del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos.

Durante las últimas dos décadas los países latinoamericanos han realizado enormes progresos y hoy todos los países de la región – con la excepción de Cuba– cuentan con gobiernos elegidos democráticamente.

Mientras que en la región un puñado de países gozan de relativa estabilidad económica y política –vienen a la mente Chile, México y Costa Rica–, otros enfrentan considerables desafíos, que tienen el potencial de desestabilizar la región y afectar los intereses nacionales de los Estados Unidos.

Aunque puede ser discutible, Colombia es el centro del interés de la política exterior estadounidense en la región, pues el país parece continuar a merced de grupos guerrilleros criminales financiados por el tráfico de narcóticos, y una milicia paramilitar combativa y reaccionaria. El Congreso no es ignorante de esta situación.

Durante los últimos quince años, los Estados Unidos han suministrado a Colombia ayuda por más de 3,6 mil millones de dólares, dirigidos, en su mayor parte, a los esfuerzos antinarcóticos.

Durante los primeros once años, la ayuda sumó un poco más de mil millones de dólares, pero entre los años fiscales 2000 a 2003, con el inicio del “Plan Colombia”, la ayuda sumó alrededor de 2,5 mil millones de dólares.

La administración Bush se ha mantenido firme en su compromiso de prestar ayuda al gobierno colombiano.

El éxito del presidente Uribe expandiendo el control gubernamental sobre el territorio de su país ha reforzado el apoyo al “Plan Colombia” y a su sucesor, conocido como la Iniciativa Regional Andina, que también incluye un mayor financiamiento para los vecinos de Colombia.

Además, en 2002 y 2003, el senador Richard Lugar (representante de Indiana) y otros en el Congreso aprobaron la solicitud del presidente para no continuar considerando, como factor determinante de cómo

puede emplearse la ayuda de Estados Unidos, la línea cada vez más insignificante entre las actividades antinarcóticos y terroristas.

Para el año fiscal 2004, la administración Bush ha solicitado US\$573 millones en la Iniciativa Andina Antidrogas y los fondos de Financiación Militar Extranjera del Departamento de Estado, y se estima que el Departamento de la Defensa utilizará casi US\$119 millones de su rubro central antinarcóticos. Si esto se aprueba en su totalidad, serían US\$692 millones de dólares adicionales en ayuda para Colombia.

Con lo anterior, es obvio que no hay duda alguna sobre el compromiso de los Estados Unidos de ayudar y asistir a Colombia en estas áreas vitales.

No obstante, mientras que una mayoría de las voces que interviene en el debate sobre Colombia están comprometidas con detener el ingreso de cocaína y heroína proveniente de Colombia a los Estados Unidos, hay voces que manifiestan escepticismo frente a los métodos del presidente Uribe para lograr ese objetivo.

Por ejemplo, hace apenas unos días, la página editorial del *New York Times* publicó un artículo titulado “Los Derechos Humanos y Colombia”, acusando al presidente Uribe de dar marcha atrás en su promesa de reprimir enérgicamente las guerrillas izquierdistas y los paramilitares derechistas, al tiempo que respetaba la Constitución y los derechos civiles. Citaba los problemas que han surgido con la ley de amnistía que el presidente Uribe ha presentado ante el Congreso colombiano, en particular cómo esta ley ofrece amnistía a los combatientes rasos y, por otro lado, deja en libertad a los comandantes superiores, responsables de la autoría de muchas atrocidades.

También, el presidente Uribe es criticado por su tibia respuesta frente al informe de derechos humanos publicado por ochenta grupos de derechos humanos, críticos del empleo de las fuerzas militares entre la población civil.

Estas críticas de las acciones de Uribe no deben sacarse de su contexto. No debemos olvidar que en Colombia la gran mayoría de los abusos de derechos humanos no son cometidos por el gobierno, sino por las tres organizaciones terroristas que operan en el país. Esto no excusa al gobierno de Colombia por cualquier acción violatoria de los derechos humanos: si un gobierno no puede respetar la ley, desaparece entonces su autoridad moral para hacerla cumplir.

Es claro que ésta no es una situación fácil para Uribe, ni para ningún futuro líder colombiano. Colombia ha estado en guerra por cuarenta años, y requiere del apoyo y respaldo de los Estados Unidos para lograr el fin definitivo de todas las hostilidades, y para confrontar sus problemas de seguridad, económicos y sociales.

En vista de la fluidez de las circunstancias, también las políticas hacia Colombia deben ser continuamente evaluadas. La política estadounidense debe calibrarse para dirigirse sobre los múltiples puntos de tensión y la realidad dentro de la sociedad colombiana.

Pero el coraje, liderazgo y determinación mostrados por el presidente colombiano han sido de gran importancia. Y es por ello que las élites colombianas y los ciudadanos corrientes están apoyando el esfuerzo de guerra como nunca.

En lo que respecta a la acción estadounidense, la tarea es difícil. Sin embargo, conjuntamente con el gobierno colombiano, hemos tomado medidas para enfrentar el tráfico de drogas y el terrorismo, a través del "Plan Colombia" y la Iniciativa Regional Andina; ambos programas están comenzando a producir resultados concretos.

A mediados de septiembre de 2003, un informe de la Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Criminalidad anunció que el agresivo proceder del presidente Uribe en contra de las drogas empezaba a rendir dividendos, atribuyendo a esos esfuerzos la disminución del 32% en la producción de la coca.

El informe también afirmaba que de continuar la tendencia actual, el cultivo de coca probablemente disminuirá en 50% este año, comparado con 30% en 2002, y apenas un 11% en 2001.

Mientras que en Bolivia y Perú se han presentado algunos aumentos marginales en la producción de coca, ésta es la primera vez que se da una reducción significativa en la producción total de coca, y esto debe tener efectos dramáticos, no solamente en el precio y el suministro de drogas en los Estados Unidos, sino también en la capacidad de los grupos terroristas de Colombia para continuar financiando sus operaciones.

El Senado de los Estados Unidos está alentado por el progreso logrado hasta ahora, pero aún estamos muy lejos de considerarnos satisfechos. Mientras el 90% de la cocaína que ingresa en los Estados Unidos llegue de Colombia, y mientras Colombia permanezca en un estado de guerra prolongada, siempre habrá espacio para hacer mayores progresos.

De ninguna manera esta situación podrá ser aceptable por parte de los estadounidenses, ni por los colombianos, ni tampoco deberá ser aceptable para nadie más en nuestro vecindario. El senador Lugar sigue comprometido a continuar trabajando para lograr avances en estos dos frentes.