

Revista Foro

Bogotá, D. C. - Colombia

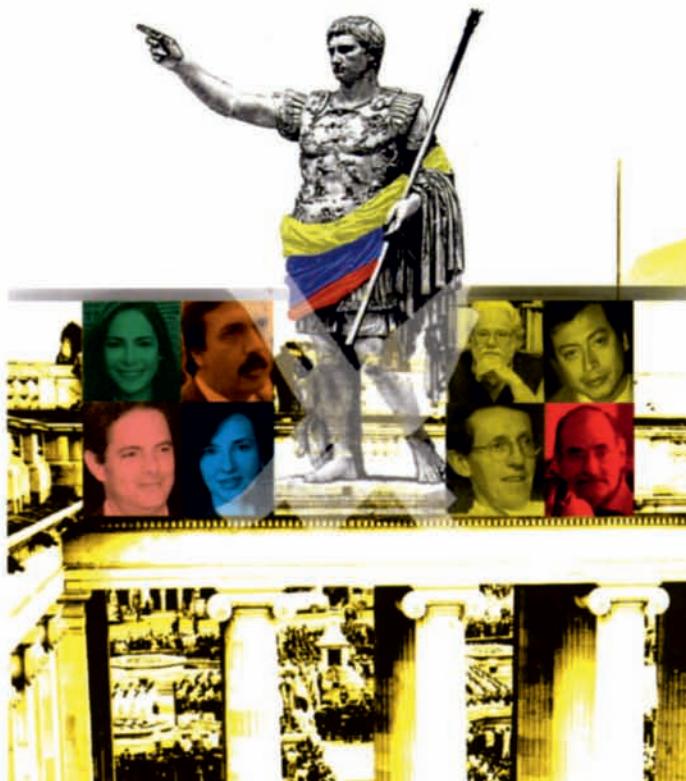
No. 57

Marzo de 2006

Valor \$10.000

Parlamentarias 2006

Uribistas y antiuribistas todos a una





**Desde la
investigación y la
educación
generamos
nuevos espacios
de reflexión**

Calle 51 55-78

Tel : 513 31 00 - Fax : 512 23 30

www.ens.org.cocomunicaciones@ens.org.co

Medellín - Colombia



Revista de la
Fundación Foro Nacional por Colombia
No. 57 \$ 10.000 Marzo de 2006

Director:

Pedro Santana Rodríguez

Editor:

Hernán Suárez

Comité Editorial:

Eduardo Pizarro Leongómez
Orlando Fals Borda
Alejandro Angulo S.J.
María Eugenia Sánchez
Esperanza González Rodríguez
Fabio Velásquez C.

Colaboradores Internacionales:

Eduardo Galeano (Uruguay), Hilda Herzer,
Edison Núñez (Brasil), Alfredo Rodríguez,
Alex Rosenfelt (Chile), Gustavo Riofrío,
Rossana Reguillo (México), Federico
Arnillas (Perú), Fernando Carrión, Jorge
García (Ecuador), John Turner (Inglaterra),
David Slater (Londres), Juan Díaz A.
(Francia), Carlos Jiménez (España), Cándido
Grzybowski (Brasil), Carlos Guerra Rodríguez
(España).

Asamblea de Socios:

Humberto Arboleda, Francisco Mejía, Eduar-
do Pizarro, Pedro Santana, Fabio Velásquez,
Enrique Vera Durán, Esperanza González,
Marcela Restrepo Hung, Blas Zubiría Mutis.

Carátula

Mauricio Suárez Acosta

Ilustraciones

Mauricio Suárez Acosta
Marco Pinto

Corrección

Julio Mateus

Impresión

Panamericana Formas e Impresos S.A.

Distribución y suscripciones

Cra. 4A No. 27-62
Teléfonos: 283 8548 - 282 2550
Fax: 286 1299
Apartado Aéreo 10141
foro@etb.net.co
Bogotá D.C. - Colombia

Licencia: No. 3886 del Ministerio de Gobierno

Contenido

Editorial

2 Los agujeros negros de la reinserción

Uribista y antiuribistas: todos a una

5 La bancada uribista y los retos de la democracia colombiana

Dario Acevedo Carmona

12 Invierno y primavera en la política colombiana

Luis I. Sandoval M.

25 Conservatismo colombiano la fuerza que decide:

La sorpresa política

Carlos Holguín Sardi

35 La vigencia del Liberalismo

Juan Fernando Londoño

Paramilitarismo y política

41 ¿Cómo los guerreros sometieron a los narcotraficantes?

Gustavo Duncan

Ideología y Sociedad

**58 Elementos ideológicos
en el Frente Unido de Camilo, ayer y hoy**

Orlando Fals Borda

Acuerdo Humanitario

65 A propósito de la propuesta de acuerdo humanitario

Álvaro F. Córdoba Caviedes

Deuda Externa

**82 El impacto real de la cancelación
de la deuda en los países pobres**

Marco Missaglia

Esta revista es miembro de la

Asociación de Revistas Culturales Colombianas



FEDERACIÓN INTERNACIONAL
DE REVISTAS CULTURALES

Editorial

Los agujeros negros de la reinserción

Lo ha dicho con toda claridad Jorge Mejía, secretario de Gobierno del departamento de Antioquia: “la masacre registrada en Sabanalarga, departamento de Antioquia, habría sido perpetrada por miembros desmovilizados de las Autodefensas que siguen en la región”. El funcionario hizo la declaración después de un Consejo de Seguridad en el que se analizó la situación de orden público en el departamento, donde se ha registrado el asesinato de 17 personas en cuatro masacres en lo que va del 2006.¹ Cabe anotar que inicialmente los medios de comunicación habían responsabilizado de esta masacre a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC. La masacre ocurrió entre los días 6 al 10 de febrero.

Al mismo tiempo, la Fiscalía General de la Nación extendió orden de captura contra el paramilitar John Fredy Gallo Bedoya, alias el Pájaro, jefe paramilitar que sembró el terror en la región del municipio de Guaduas, en el departamento de Cundinamarca. La Fiscalía lo acusa de haber ordenado el asesinato del ciudadano Luis Orlando Rocha Forero, perpetrado el 22 de febrero del año 2004, en Puerto Bogotá, por el Frente Celestino Mantilla, de las AUC, que operaban en el Magdalena Medio. La víctima, según testigos, se negó a pagar una extorsión de 20 millones de pesos a los paramilitares. Este asesinato no podrá ser cobijado por la Ley de Justicia y Paz, dado que fue cometido con posterioridad al primero de julio del año 2003. Según la Fiscalía, el paramilitar debería estar en la zona de distensión de Santafé de Ralito, que es el lugar en donde supuestamente deben concentrarse todos aquellos paramilitares que tienen acusaciones por delitos de lesa humanidad, a los que sólo los cobija la Ley 975 de 2005. Sin embargo, la Fiscalía no sabe a ciencia cierta en dónde está.

A lo anterior habría que agregar muchos otros hechos protuberantes como aquel relacionado con el asesinato del floricultor antioqueño Hernando Cadavid, en el cual participaron desmovilizados del autodenominado Bloque “Héroes de Granada”, bajo el mando de alias don Berna. Cadavid era vecino y amigo del presidente de la república, Álvaro Uribe Vélez. Diego Murillo Bejarano, alias don Berna, está detenido por orden de la Fiscalía, por haber ordenado el asesinato del diputado del departamento de Córdoba Orlando Benítez y otras dos

¹ *El Tiempo*, febrero 13 de 2006.

personas. Esto lo que demuestra es que el proceso tiene grietas profundas, vacíos jurídicos, falta de autoridad y violación sistemática y masiva del cese de hostilidades. No hay política de verificación y el mecanismo que existe a cargo de la OEA es ineficaz y hoy carece de legitimidad, puesto que se ha convertido en un mecanismo de bolsillo del Gobierno.

Diversas oficinas de derechos humanos como los banco de datos del Cinep o el de la Comisión Colombiana de Juristas han documentado más de 2.300 asesinatos desde el mes de noviembre de 2002, cuando se inició el proceso del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez con los grupos paramilitares. A comienzos de diciembre la organización Minga y representantes de la Iglesia católica denunciaron una masacre en Curumaní, departamento del Cesar. Esta masacre en principio fue negada pero posteriormente confirmada por la Fiscalía y aun reconocida por la “insulsa” misión de seguimiento de la OEA al proceso con los paramilitares, al mando del señor Sergio Caramagna.

Hay pues, una grieta enorme que parece ya un cráter en el proceso de cese de hostilidades, que no cuenta con verificación real ni con concentración de quienes están acusados de delitos de lesa humanidad, que deberían estar recluidos a la espera de ser juzgados en los marcos de la Ley de Justicia y Paz. Se dice que el proceso está por concluir, y sin embargo, miles de los llamados desmovilizados nunca pertenecieron a sus estructuras y se incorporaron a última hora para gozar de los beneficios que se les entrega por parte del Estado (350.000 pesos mensuales por 18 meses y una bonificación de unos 8 millones de pesos al final para emprender un negocio productivo).

El proceso tampoco cuenta con mecanismos rigurosos de seguimiento y menos con una real alternativa pública de reinserción o reincorporación de los integrantes de base de estas organizaciones a la vida civil. Una persona que sabe mucho de esto y que tiene toda la autoridad política y moral para plantearlo, lo ha escrito y dicho recientemente con toda claridad. Nos referimos al alcalde de Medellín, Sergio Fajardo Valderrama, quien ha dicho: “Estamos enfrentando una bomba de tiempo, se dice con frecuencia, sobre la falta de una política nacional de reinserción: no es una falsa alarma. En Colombia se ha dado una amplia controversia sobre la negociación con los grupos de autodefensas y sobre la dosis de perdón y de justicia que se necesitan para avanzar en la consolidación de la paz, pero solo recientemente ha tomado fuerza el debate sobre la reinserción”.²

² Fajardo Valderra, Sergio, “Propuesta para una política nacional de reinserción. El Modelo de Medellín”, en www.vivalaciudadania.org o en www.medellin.gov.co.

Una verdadera política de reinserción debe contemplar alternativas de resocialización, de atención psicosocial y de empleo duradero y permanente, además de alternativas de educación y formación profesional. El gobierno de Uribe, como dice el chiste popular que circula en Medellín, cree que la política de reinserción es una cuenta de ahorros en Davivienda. El documento presentado por Sergio Fajardo es un estudio serio que cuenta la experiencia de la Alcaldía de Medellín, sobre el cual podemos tener diferencias o identidades, pero no hay duda de que el municipio ha tenido una experiencia que el país debería discutir muy seriamente como parte del diseño de una política para la reincorporación de estos integrantes de base de las autodefensas.

Existe entonces una segunda grieta en el proceso, y ahora vendrá a finales del mes de abril un fallo de la Corte Constitucional sobre la ley que nos dirá si además, hay verdaderos huecos negros en la legislación propiciada por este gobierno, como lo tememos. Aquello de calificar a los paramilitares como delincuentes políticos y por esta vía establecer una conexidad con los delitos relacionados con el narcotráfico, o la no reparación integral de las víctimas, o la ausencia de verdad en toda la legislación como requisito para la rebaja de penas, o la no entrega total de los bienes, deberá ser definido en el máximo tribunal de justicia en el país.

Repugna ver las imágenes de Hernán Giraldo, jefe de las autodefensas de la Sierra Nevada, recibiendo los 350.000 pesos cuando a los pocos días esas mismas páginas de los periódicos informaban del descubrimiento de una caleta con veinte mil dólares y más de 500 millones de pesos que se dice eran de propiedad de este jefe paramilitar. Unos cuantos días después el Gobierno anunció que suspendería el subsidio a los paramilitares que tuviesen recursos. Así de simple. No existe una política de Estado ni en los detalles más simples, y por supuesto, menos en los más complejos.

Este debate se va a profundizar en la medida en que vaya culminando el proceso de desmovilización y en la medida en que las grietas dejen pasar toda el agua sucia que se ha ido acumulando a lo largo de estos años.

Bogotá, febrero 27 de 2006

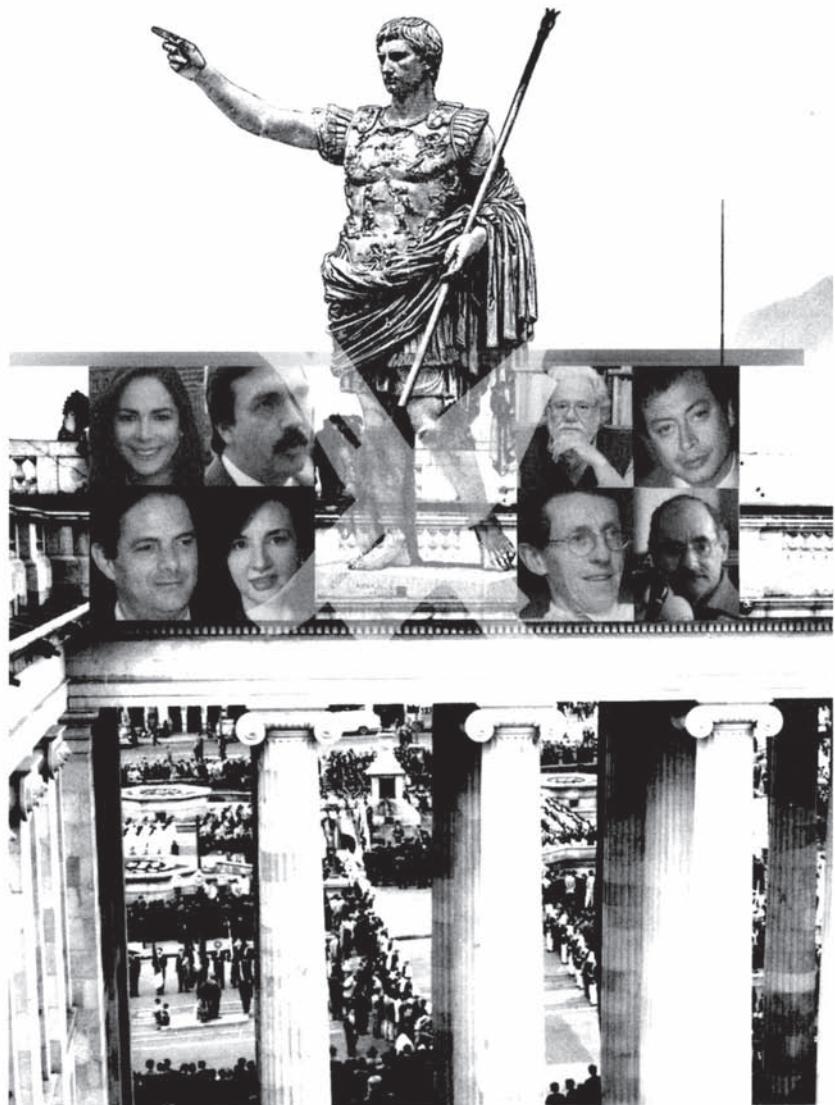
Darío Acevedo Carmona
Doctor en Historia por la Universidad de Huelva (España) y profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia.

La bancada uribista y los retos de la democracia colombiana

Darío Acevedo Carmona

La política colombiana dará un salto significativo a partir de las próximas elecciones para el Congreso de la República. Con la puesta en escena de las nuevas reglas, el abigarrado fraccionamiento partidista ha empezado, desde antes del certamen, a dar sus resultados al facilitar y forzar el reagrupamiento de las diferentes fuerzas políticas, antes dispersas, en minúsculas empresas electorales. No sabemos a ciencia cierta qué tipo y cantidad de tropiezos se encontrarán en el camino, pero lo que sí podemos esperar los colombianos es que en la próxima legislatura estaremos dando inicio al trabajo por bancadas.

Los efectos positivos de las nuevas disposiciones se aprecian también en el hecho de que, de más de 75 movimientos inscritos en la pasada campaña para Congreso, hoy tenemos cerca de dos decenas de agrupaciones. Por el momento dicho reagrupamiento se ha dado de manera muy mecánica y hasta oportunista. Pareciera un juego de bases llenas con la pelota en el aire, en el que los jugadores corren sin saber en qué base van a quedar y van de un lado a otro para no quedar por fuera. Hay mucho de oportunismo en todo esto, por supuesto, pero, en vez de achacarle el mal a la ley, hay que entender que es parte de los viejos vicios de la política colombiana y una manifestación de la crisis programática que afecta a la gran mayoría de los partidos y tendencias. Obsérvese no más cuán difícil les resultó al PDI y a la AD unir sus fuerzas a pesar de que ambos grupos de izquierda han



hecho grandes esfuerzos por mantener un cierto perfil ideológico y programático.

Pero tampoco podemos pensar que estamos en el punto de comienzo de la renovación de la política colombiana. Desde la década de los ochenta del siglo pasado y a raíz, primero del fin del Frente Nacional, y, luego, de la crisis del socialismo soviético y totalitario, en Colombia se han aprobado reformas políticas trascendentales cuyos resultados son apreciables. Me refiero, por ejemplo, a la elección popular de alcaldes y de gobernadores, que ha dado lugar a una recomposición aperturista del espectro político. Hoy por hoy, podemos afirmar que la política colombiana no es dominada como lo era en aquella época y de ahí para atrás, por los partidos tradicionales. Las costumbres políticas también han evolucionado, y a pesar de ciertas obstinadas prácticas corruptas, mecanismos como el tarjetón y la exigencia de programas, así como la sanción pública a las conductas perversas, han permitido madurar el comportamiento de los electores.

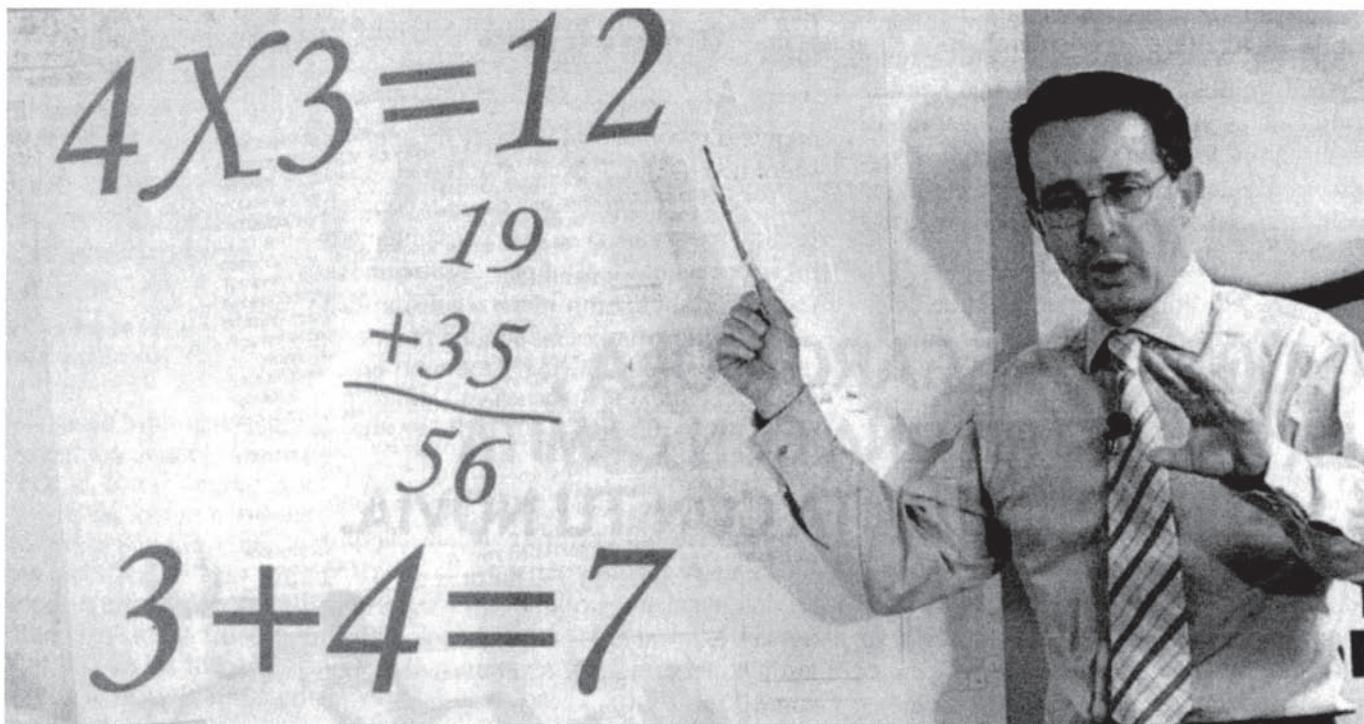
Con la inauguración de mecanismos como el umbral, la cifra repartidora y el voto preferente, la política colombiana sufrirá un auténtico revolcón, probablemente para bien de la profundización y modernización de nuestra democracia, que podrá situarse a la altura de las más destacadas del mundo. Es de esperar, por ejemplo, que los partidos se ceñirán a una disciplina tipo bancadas en la que sus elegidos deben atenerse a una línea de conducta señalada por las instancias directivas y por la plataforma programática, que les dará el poder de expulsar a quien quiera realizar doble juego o desacatar la línea de conducta acordada. También permitirá que el partido defina en qué asuntos se observará una posición homogénea y de grupo y en qué casos tendrá lugar una posición mucho más libre.

El segundo hecho positivo consiste en que el reagrupamiento que se está generando dará lugar a partidos más serios y representativos de la diversidad de la sociedad colombiana. Cualquier centímetro que se le gane a la práctica de crear empresas electorales es de por sí una gran ganancia, pien-

so que este es uno de los cambios más esperados de los últimos años. Otros aspectos son destacables, como el combate al transfuguismo, a la negociación individual que da lugar a una relación perversa de compra o cambio de votos por prebendas entre el ejecutivo y el legislativo, de tal manera que tendrá lugar un proceso de negociaciones políticas entre fuerzas legítimas claramente posicionadas.

Esta ley es además signo inequívoco de una tendencia reformista de la sociedad colombiana, una señal para quienes persisten terca e inútilmente en el camino de las armas para realizarlas. Es claro que en nuestro país se ha podido legislar de una manera progresiva y democrática en pro de la renovación de las instituciones. La propia ley fue el fruto de un amplio y profundo debate en el que participaron todas las fuerzas representadas en el Congreso de la República. No creo que sea muy atrevido afirmar que esta capacidad de renovación es la que ha evitado, de un lado, una mayor extensión del conflicto armado interno, y de otra parte, que el país haya caído, como sus vecinos, en situación de ingobernabilidad, asonadas y golpes de Estado civiles. El reformismo colombiano ha servido de mecanismo de escape o de oxigenación frente a las presiones consustanciales a democracias con economías precarias como la nuestra.

Se me ha pedido escribir un ensayo sobre las perspectivas que se abren en el marco de la nueva ley, desde la óptica de lo que puede considerarse la agenda del uribismo. No soy ninguna autoridad dentro de este agrupamiento que reúne a varios partidos identificados en torno a la figura del presidente en ejercicio y de algunas de sus ideas centrales, en particular, la que alude a la seguridad democrática. Pero acepté este reto porque considero que Colombia está y seguirá viviendo en el futuro inmediato situaciones apasionantes y enfrentará decisiones capitales de largo espectro. Un ejemplo a la mano es el que tiene que ver con la aprobación de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, al que se oponen con vehemencia todas las fuerzas antiuribistas,



incluida buena parte de las liberales. Se justifica preguntarse si las toldas del liberalismo, bajo la égida de un estaudounidense de tiempo completo como el doctor César Gaviria, apoyará o rechazará en bloque el tratado, o si dejará a su bancada en libertad de votar a conciencia, opción bien cuestionable en cuanto se trata de un asunto que con toda seguridad le cambiará mucho más la cara a la economía colombiana y nos abocará a la toma de decisiones radicales desde el Congreso para evitar que los sectores más vulnerables a la libertad comercial caigan en la ruina o buscar que al menos sean capaces de encontrar alternativas viables.

Pero, empecemos por el principio, retomemos el asunto de las prácticas políticas que serán de obligatorio cumplimiento por parte de las distintas bancadas. El uribismo ciertamente es un conjunto de tendencias que van desde las liberales disidentes, hasta el conservatismo, y desde la derecha hasta la izquierda, pasando por todo el centro. El uribismo en sí mismo, pues, no es ni un partido ni una ideología. Pero, sí es identificable con un programa de gobierno de largo alcance en torno de cuyos elementos centrales: la seguridad democrática, la lucha con-

tra la pobreza y la lucha contra la corrupción, se galvanizan todos a pesar de sus diferencias doctrinarias. Otros puntos como el Estado comunitario, caro al pensamiento de Uribe, no congregan a todos los que respaldarán su nombre para la reelección, y en ese terreno tendremos un campo abierto a la libertad de cada partido para lanzar otros proyectos e iniciativas de su propia cosecha.

De Uribe Vélez se decía que no le interesaba la suerte de los partidos y que en razón de su espíritu caudillista, lo que quería realmente era pasar a la historia como el enterrador de los mismos. El esperado cierre del Congreso días después del inicio de su mandato hacía prever la confirmación de tal animadversión, pero, para fortuna de la democracia colombiana dicho cierre no se dio; en cambio, el primer mandatario tuvo que apelar a distintas agrupaciones para hacer aprobar sus propuestas. Es decir, Uribe rápidamente entiende que dar el paso al cierre del Congreso era ponerse en el camino de la dictadura civil, de tipo fujimorista, de la que se le acusaba querer replicar en el país. El margen de maniobra de un gobernante se pone en entredicho cuando carece de fuerza propia en el parlamento, y eso fue lo que le sucedió al presidente, y por ello se vio obli-

gado a construir acuerdos, unos muy sólidos con el Partido Conservador y con Cambio Radical, y otros no tanto y más bien frágiles con liberales independientes y otros grupos minoritarios. Eso, sin duda, le restó fuerza a sus proyectos, algunos de los cuales fueron archivados o derrotados o modificados en los debates.

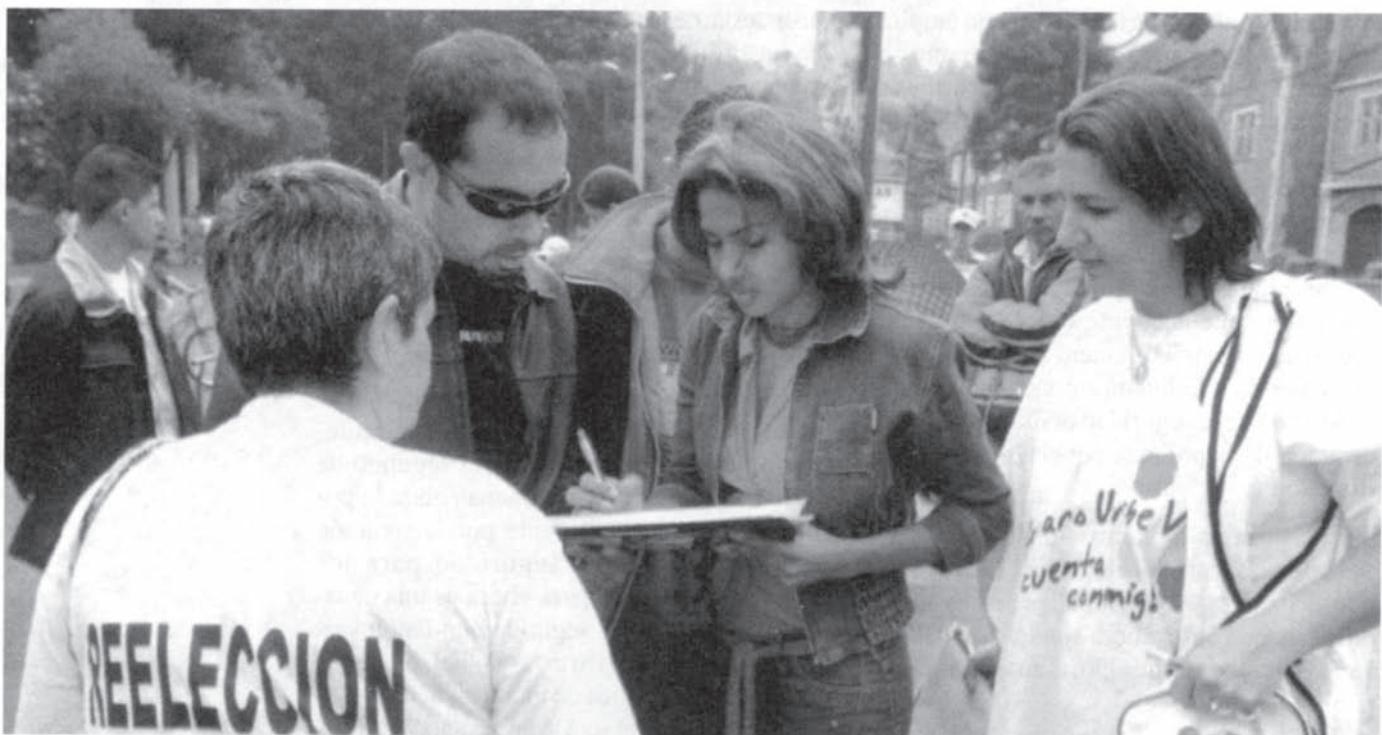
Quizá esta amarga experiencia de tener que estar componiendo, arreglando y filando a sus amigos y colaboradores a cada momento, que le imprimió una dosis de incertidumbre a muchas de sus iniciativas claves, fue lo que llevó al presidente Uribe a promover la organización de sus seguidores en un partido, y a los que se resistieran o quisieran seguir en sus viejas agrupaciones, a adquirir compromisos programáticos para el próximo cuatrienio. En esa dirección se inscribe su decisión de intervenir en la campaña para Congreso participando en talleres programáticos con los cinco o seis partidos que en su nombre reclamarán el apoyo ciudadano. Esto quiere decir que Uribe ha tomado seria nota sobre la importancia de garantizar respaldo parlamentario para su segundo mandato y ese es un dato que corrobora uno de los efectos positivos de la ley a la que nos hemos referido. El nuevo presidente, quienquiera que sea, debe buscar la gobernabilidad, y para ello debe apelar a compromisos y negociaciones, ahora de tipo institucional. El sistema presidencial colombiano tendrá un cierto aire de república parlamentaria, pues el nuevo ordenamiento fortalecerá los partidos.

Sin embargo, es legítima la inquietud de quienes sostienen que los agrupamientos uribistas aún son muchos y que a la hora de contar votos en las decisiones cruciales, cada movimiento le pasará su cuenta de cobro para asegurarle el respaldo de su bancada. No se puede negar que el espectro uribista es ciertamente muy fragmentado. Los partidos que se reclaman afectos al presidente: el Partido de la U, Cambio Radical, Colombia Democrática, Alas Colombia y los demás, como dijimos antes, son de diferente extracción orgánica e ideológica. Ciertamente la tarea de filarlos y garantizar su accionar disciplinado no será fácil, veamos entonces cuáles se-

rían los elementos a tener en cuenta para forjar una agenda legislativa común.

Lo primero que debemos despejar es el prejuicio según el cual Uribe es más conservador que liberal. A estas alturas no es razonable pensar que el Partido Conservador tenga grandes distancias con el pensamiento liberal, en realidad los dos partidos tradicionales colombianos se inspiran en el mismo ideario de la filosofía liberal aunque mantienen diferencias que son más de actitud y procedimiento que de honduras doctrinarias. Eso facilitó en el pasado, durante el régimen del Frente Nacional, el entendimiento en torno de cuestiones estratégicas, así que no debe sorprender la existencia de coincidencias profundas entre el conservatismo y la línea liberal del presidente Uribe. Esas coincidencias no son extrañas a la tradición colombiana; las hubo en el siglo XIX a través de figuras como Núñez y Caro, y también en el siglo XX encarnadas en líderes como Carlos E. Restrepo, Alberto Lleras y Belisario Betancur, además de todos los presidentes del Frente Nacional. Y por lo mismo, cabe esperar que exista un comportamiento leal de los congresistas que resulten elegidos por este partido con las iniciativas de un segundo gobierno de Uribe. El Partido Conservador sabe que su apoyo al programa de Uribe le conviene enormemente, no tanto por las afinidades ideológicas, sino porque subirse en la locomotora uribista le permitirá atravesar con más tranquilidad el desierto de su crisis de liderazgo, que ya va para largo.

Dentro de las demás fuerzas uribistas no cabe hacer mayores comentarios, excepto que tarde o temprano tendrán que definirse alrededor de programas en vez de a líderes regionales, como es el caso del movimiento del senador Mario Uribe. Pero, en el caso del Partido de la U sí que vale la pena detenerse un poco, ya que se trata, a todas luces, y aunque el presidente no lo reconozca abiertamente, de la fuerza política que él quiere forjar para buscar la continuidad y la permanencia de sus propósitos en la política colombiana en el largo plazo. El Partido de la U debe no sólo definir su armazón doctrinaria, es decir, aclarar en qué fuentes bebe y se nutre, cómo va expresar en ideas la aprecia-



ción de que hoy no tiene razón de ser la antinomia izquierda-derecha, y, de otra parte, adoptar mecanismos internos de tipo democrático o mantener el dedazo, que fue lo que se impuso en la composición de las listas en su primera aparición. De otro lado, debe también definir su perfil programático, sus enseñas, su bandera y todo lo que distingue a un partido moderno, incluyendo mecanismos que eviten su excesiva dependencia de una sola persona, aunque reconozca en el presidente su máximo inspirador y guía. Diganos que estos podrían ser los más fieles con el presidente y los más enjundiosos defensores de sus iniciativas y proyectos, aunque no necesariamente los más numerosos, cosa que sólo sabremos después de las elecciones de marzo.

Respecto de la ubicación de los proyectos uribistas dentro del reconocido espectro político, es difícil definir de antemano cuál orilla se impondrá. Pero lo que sí es de advertir es que si en el primer mandato Uribe mostró su contrariedad con la costumbre de calificar los hechos de la política como de derecha e izquierda e hizo esfuerzos para evitar ser calificado como hombre de derechas, insensible a la suerte

de los menesterosos, ahora, con más razón, tratará de no dejarse enfocar a uno u otro lado. Razón no le falta, sobre todo si uno aprecia que gobernantes de izquierda como Lula en Brasil les ha correspondido asumir decisiones que a clásicamente le corresponden a la derecha, y que gobiernos de derecha, como el de Francia, han asumido posiciones progresistas frente a crisis como el reciente levantamiento de las *banlieus*. Lo que quiero plantear, por tanto, es que la agenda legislativa de Uribe durante su segundo mandato difícilmente podrá ser valorada por criterios que van a ser rebasados por las circunstancias históricas. Habrá temas en la agenda que puedan ser vistos como conservadores o liberales o de izquierda o de centro o de derecha, pero en su conjunto pienso que la agenda del presidente será ante todo democrática y progresista. Será en sentido estricto una mezcla de todos esos referentes. Álvaro Uribe ha ido llenando de nuevos contenidos ideas originales, como la de la seguridad democrática, a la que ya quiere ligarle el reto de la superación de la pobreza, y a la lucha contra la corrupción le quitó esa idea fantasiosa de lucha contra la politiquería, que muchos asemejaban a una posición falsamente antipolítica.

Aunque aún no se han divulgado ampliamente las pretensiones de los aspirantes al Congreso, para el caso de las toldas uribistas podemos echar mano de documentos oficiales en los que se ha plasmado su visión de país frente al segundo centenario de nuestra independencia. La agenda parlamentaria de las fuerzas uribistas estará afirmada sobre los tres pilares del programa de gobierno que expresara sintéticamente el 27 de noviembre pasado cuando anunció su intención de presentar su candidatura presidencial: consolidación de la seguridad democrática, erradicación de la pobreza y lucha contra la corrupción.

La primera es la articuladora de todas sus políticas, con ella ganó en el 2002, y sabe que su firmeza y los resultados positivos que ha alcanzado hasta ahora son la base del elevado respaldo de que goza ante la opinión pública.

Uribe sabe como nadie que su obra está incompleta, que la pacificación requiere mucho más esfuerzo y mayor decisión, así como de amplios recursos, y que la sostenibilidad de una política de relaciones con los Estados Unidos que a la vez que sirva para combatir el narcotráfico, garantice recursos tecnológicos y armamentos para derrotar a la guerrilla y a las bandas de narcotraficantes, es un factor a privilegiar. En tal dirección es de esperar que la extradición se mantenga, que el Plan Colombia y el Plan Patriota continúen aunque sea permeable a recomendaciones y realice modificaciones *in situ*. Pero en esta ocasión, la política de seguridad democrática será complementada por una legislación que responda adecuadamente a las necesidades de reconciliación y de reparación de las víctimas habida cuenta del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares y la muy factible aunque ardua negociación con el ELN. La política de reconciliación y reparación necesariamente debe ser sancionada por el Congreso a través de leyes ordinarias que conlleven incluso a hacer efectiva una suerte de reforma agraria en las zonas más afectadas por la violencia, el desarraigo y el desplazamiento forzado. Es perfectamente factible que Uribe lance, con el apoyo de su bancada, una

propuesta de negociación a las FARC, eso ha estado siempre en sus planes y cada vez lo ha ido dejando más claro en sus intervenciones, pero no amainará en su ofensiva contra dicha guerrilla ni cederá territorios, ni desmilitarizará sino a cambio de promesas ciertas de renuncia a la violencia y desmovilización. A este respecto es de esperar que el Congreso manifieste su disposición a entregarle poderes especiales de negociación.

En materia de erradicación de la pobreza, Uribe ha propuesto, desde el gobierno actual, unas metas para el segundo centenario de la independencia y el segundo de la batalla de Boyacá. La lucha contra la pobreza pasa necesariamente por la creación de un ambiente de seguridad para los inversionistas, pues para él esa es una ecuación insalvable, sin seguridad no hay inversión ni empresas y sin estas no hay progreso. Dentro de su política económica, la más trascendental decisión será la ratificación del TLC con los EE. UU., y allí va a requerir del apoyo incondicional de toda su bancada. Adicionalmente es factible que se expidan nuevas leyes de espectro social orientadas a mejorar la cobertura en educación básica, media y universitaria, destinación de amplios recursos para vivienda popular subsidiada, cubrimiento del Sisben, ayuda a los desamparados y a los ancianos, fortalecimiento del SENA, programas especiales para sectores vulnerables a los efectos dañinos del TLC, reforma y salvamento doloroso y definitivo del ISS que incluye renegociación de la convención colectiva.

Uribe sabe que sus detractores han tratado, y lo seguirán haciendo, de convertir la cuestión social en su talón de Aquiles, y por ello hará un esfuerzo complementario al ya realizado, que tampoco es un desastre, para tratar de cumplir con las metas fijadas en documento del Departamento Nacional de Planeación¹. La única manera de derrotar la pobreza es por medio de planes, procesos y

¹ Para una mejor comprensión de las metas del segundo mandato de Uribe, remito al documento en discusión del DNP: "Visión Colombia: segundo centenario", en especial las páginas 54 a 57, que se puede consultar en el portal web de la Presidencia de la República.

políticas de mediano y largo plazo y, de pronto, con la implementación de nuevas medidas impositivas pues sin recursos es imposible que el estado reoriente sus acciones en favor de los más necesitados.

Y en la lucha contra la corrupción, aunque la legislación vigente es bastante apropiada, quizás lo que hace falta es una mayor energía y mayor eficacia a la hora de investigar y castigar a los corruptos, en especial a los que dilapidan los recursos públicos. Es factible que con unas claras mayoría, Uribe reviva, bajo un formato más plausible algunas de las propuestas anticorrupción que no fueron aprobadas –pero tampoco prohibidas– por la población en el referendo.

En los talleres que Uribe realizará con los aspirantes de todos los partidos que lo respaldan, hará énfasis en sus cuatro objetivos fundamentales de su nuevo mandato y a todos les pedirá no sólo disciplina, lealtad, sino contribución efectiva con propuestas viables e innovadoras para poderlas cumplir. Esas metas que apuntan a la construcción de una sociedad de ciudadanos libres y responsables, de una sociedad más igualitaria y solidaria, de un Estado al servicio de los ciudadanos y de una economía que garantice el bienestar, servirán para afinar los comportamientos políticos de su bancada. Seguramente les dirá que ya no basta con ser líderes de las regiones o tener votos, sino que es necesario estudiar a fondo los proyectos y conocer a fondo las necesidades del país para formular propuestas viables y no demagógicas e incluso para tomar medidas que impliquen sacrificios sectoriales.

El presidente Uribe y su equipo han introducido la noción de la felicidad en su retórica. Esto no es algo raro en la historia de otras sociedades más sí en la nuestra, donde las preocupaciones son un poco más prosaicas o más materiales. La búsqueda de la felicidad, que en sí misma no existe, no es otra cosa que la búsqueda de niveles de satisfacción de las gentes con el medio en que viven y con las instituciones que ri-



gen sus vidas. El gobernante no puede ser indiferente a los estados de ánimo de la población y por ello es loable que se reivindique este vocablo que solo parecía destinado a usarse en materias de amor.

Finalmente, hay que agregar unas notas sobre este nuevo periodo de la política colombiana. Las bancadas en las democracias modernas no actúan sólo bajo el criterio de constituir una oposición y un ala de gobierno. Se supone en las democracias modernas que las bancadas de la oposición también participan en la discusión y en los debates con un espíritu constructivo, que ellas serán igualmente juzgadas y evaluadas por la opinión pública por lo que avance o retroceda el país, las instituciones y la sociedad, pues la democracia es el ámbito y es el método por el que los diversos intereses de la sociedad se reúnen para tratar de conciliar metas comunes. Los parlamentarios deben ser leales con sus partidos pero ante todo, deben ser leales con la nación y con el pueblo, que es a quienes representan.

Luis I. Sandoval M.
 Investigador social, director del Instituto María Cano,
 miembro de la Dirección Nacional del PDI.

Invierno y primavera en la política colombiana

Luis I. Sandoval M.

*Si ya llega el invierno, ¡oh viento!,
 ¿puede estar lejos la primavera?*
 Shelley

La izquierda ya no es marginal en Colombia. El abigarrado conjunto de expresiones sociales y políticas que puede identificarse como izquierda progresivamente se constituye en opción de gobierno y de poder. Numerosos gobiernos locales y regionales, comenzando por el de Bogotá, están ya en manos de reconocidos liderazgos independientes.

Una nueva identidad política avanza pareja con una nueva subjetividad que asume la democracia transformadora —derechos humanos, equidad, inclusión de todos los excluidos del capitalismo— como un referente sustantivo capaz de generar en todos los ámbitos de la vida y de la acción pública una tensión creativa entre futuro y presente, entre realidad deseable y realidad dada, entre nuevos y viejos actores, entre nueva y vieja política.

Concreción de esta tendencia es, desde diciembre de 2005, con todas las características del recién nacido que produce al mismo tiempo asombro (ante la vida que surge) y cierta repugnancia (ante la suciedad que muestra), el Polo Democrático Alternativo PDA, fruto de la fusión del partido Polo Democrático Independiente PDI, la alianza parlamentaria Alternativa Democrática AD, y de la aproximación de los movimientos independientes del sur y de otras importantes expresiones democráticas.

¿Cuáles fueron los pasos en tiempo cercano que condujeron a este resultado?, ¿cuáles las condiciones y características del proceso?, ¿cuáles los retos actuales y las posibilidades que se abren?

Este ensayo, organizado sobre la marcha, a pedido de la revista *Foro*, va a presentar una aproximación a estos interrogantes, sin pretensión de última palabra, sino más bien como un avance de pasos ya dados,¹ como otra puntada en el tejido ya iniciado, como palabra que aspira a tener reciprocidad en la palabra de otros, dentro de la búsqueda en que muchos y muchas estamos por construir un proyecto conciente que sirva de estrella polar a la opción alternativa. Será a la vez reflexión y testimonio, autocrítica y propuesta, reconstrucción y proyección.

Es preciso contribuir a la cualificación del proceso en curso. Las destrezas de los militantes del proyecto alternativo no pueden ser sólo electorales. La participación y la deliberación han de formar parte de las condiciones cualitativas de la acción política. Hay

¹ Para la preparación de este texto se toman en cuenta artículos publicados por el autor en los últimos meses en el periódico *Desde Abajo*, agosto de 2005; *Caja de Herramientas*, diciembre de 2005; *El Espectador*, febrero 12 de 2006, así como la reseña de las discusiones adelantadas en el marco del evento *La unidad de la izquierda: una mirada desde las regiones*, realizado en el mes de noviembre de 2005, en Bogotá, con el auspicio de Fescol. Consigno aquí mi reconocimiento a quienes han hecho comentarios a los textos referidos, sus valiosos aportes han sido para mí de gran utilidad.

asuntos que se erigen en el presente como retos y, por tanto, son objeto ineludible de debate como estos: la crítica del actual régimen político y su modelo económico, las diversas transiciones en curso en virtud de procesos de paz y de cambios en las reglas de juego político, la valoración y apropiación de experiencias de los gobiernos democráticos y manifestaciones regionales de institucionalidad alternativa, análisis del fenómeno de los personalismos desbordados y la vía de construcción de tendencias políticas reales. Todos queremos profundizar la democracia, pero ¿cómo?, ¿hasta dónde?, ¿con quiénes?. Todos queremos sostener relaciones políticamente productivas con otras manifestaciones de la primavera democrática que vive América Latina: ¿cuál es el método adecuado para este intercambio? Son tópicos abiertos de debate. Estas notas tan solo se refieren a los hitos del proceso y algunas de sus perspectivas.

1. Pasos recientes de unidad de la izquierda y sectores democráticos: años 90 hasta hoy.

Estos pasos podemos reconstruirlos a través de una cronología simple que por sí sola habla del proceso cumplido:

1991. Enero-julio. Parte de la izquierda social y política participa en el nuevo pacto social y político contenido en la Constitución de 1991. Del nuevo pacto forman parte también los movimientos étnico-culturales, los feministas y los ambientalistas.

1991. Junio. El asalto de las Fuerzas Armadas oficiales a Casa Verde antes de concluir la Asamblea Nacional Constituyente refuerza las condiciones para que las FARC no formen parte del pacto social y político que la nueva Constitución contiene.

1993. Noviembre. Con la constitución de Redepaz se dan los primeros pasos de lo que será el movimiento social de paz. El detonante lo constituye la estrategia de guerra integral adelantada por el primer ministro de Defensa civil, Rafael Pardo, quien anuncia un triunfo en 18 meses sobre las guerrillas. Las izquierdas partidarias de la salida política contribuyen a esta iniciativa.

1994. Desde el movimiento de paz se origina una acción cultural y política para



obtener la reglamentación del artículo 22 de la Constitución sobre el deber y el derecho a la paz.

1996. La CUT, presidida por Orlando Obregón y con Luis Eduardo Garzón en la Secretaría General, donde tienen presencia prácticamente todas las expresiones de izquierda, reclama plena autonomía frente al Estado y frente a los actores armados; con ese criterio participa en el diseño del Consejo Nacional de Paz que se crea mediante ley de la república.

1997. Mayo. Surge el Frente Amplio, en medio de la conmoción por el asesinato del abogado defensor de presos políticos Eduardo Umaña Mendoza.

1997. Octubre. En elecciones de autoridades regionales se depositan 10 millones de votos a favor del Mandato Ciudadano por la Paz, la vida y la Libertad. Se entiende el Mandato como una clara manifestación de la voluntad ciudadana a favor de una salida política del conflicto mediante el diálogo y la negociación. El Mandato es apoyado por las izquierdas partidarias de la salida política.

1998. Agosto. Se inicia el gobierno de Andrés Pastrana, que abre un proceso de diálogos para la paz, preferencialmente con las FARC, el cual tendrá una duración de 46 meses, hasta su ruptura el 20 de febrero de 2002. Las izquierdas partidarias de la salida política participan activamente en el proceso.

1999. Octubre. La CUT en su congreso de Cartagena propone constituir el Frente Social y Político hacia un movimiento democrático amplio que congregue fuerzas del espectro existente entre centro e izquierda.

2000. Octubre. Candidatos independientes obtienen 2 millones de votos en elecciones municipales y departamentales. Surge bloque de gobernadores del sur.

2000. Diciembre. Cita del Árbol en el Salón Esmeralda del Hotel Tequendama, convoca por APC, donde se expresa intención de trabajar por un candidato único presidencial de los independientes en el 2002.

2000. Angelino Garzón es nombrado ministro del Trabajo en el gobierno de An-

drés Pastrana; en un comienzo no cuenta con el apoyo del Frente Social y Político al que pertenece, pero paulatinamente reduce resistencias a través de un manejo innovador del conflicto laboral y social.

2001. El Frente Social y Político lanza la candidatura presidencial de Luis Eduardo Garzón, líder de la CUT, como factor de unidad de las izquierdas y sectores democráticos.

2002. Febrero. El día 20 de este mes se rompen los diálogos de paz con las FARC, dando al traste con un modelo de negociación en medio del conflicto. El cansancio de la población con este proceso conduce a apoyar la opción guerrerista y militarista que representa Uribe Vélez.

2002. Marzo. Elecciones al Congreso de la República. Senadores y Representantes independientes, por iniciativa de Antonio Navarro, apoyan la candidatura presidencial de Luis Eduardo Garzón y para ello se constituye el Polo Democrático.

2003. El Senado de la República aprueba acto legislativo que contiene una reforma política. Se introducen el umbral, la cifra repartidora, las modalidades de lista cerrada y lista con voto preferente; los partidos que no alcancen el umbral perderán su personería jurídica automáticamente en el 2006; se reglamenta lo referente a la financiación de partidos y campañas y el acceso a los medios de comunicación.

2003. Julio. Sesenta dirigentes convocan a la constitución del Polo Democrático Independiente como partido político. Este paso no lo dan todos los que venían participando en la alianza parlamentaria. Por ello algunos meses después se crea Alternativa Democrática.

2003. Agosto. Se inscribe la candidatura de Luis Eduardo Garzón a la Alcaldía Mayor de Bogotá por el Polo Democrático Independiente. En principio se trata de avanzar en la construcción del proyecto nacional independiente. Todos los sectores sociales, democráticos y de izquierda la apoyan, inclusive el Partido Liberal.

2003. Octubre. Un abigarrado conjunto ciudadano, absteniéndose de votar o votan-



do no, derrota el plebiscito uribista, y son elegidas autoridades independiente a alcaldías y gobernaciones como en Bogotá, Medellín, Pasto y Valle del Cauca.

2004. Congresos del PDI y la AD, respectivamente, en junio y agosto. Se afianza la idea de que la unidad es necesaria y posible. En los debates y en las decisiones que se toman se siente el impacto de la izquierda en ascenso en otros países de América Latina.

2005. Febrero. PDI y AD cruzan cartas y acuerdan adelantar discusiones de unidad sobre cuatro asuntos básicos: programa, organización, listas, candidatura presidencial. La idea es responder a las exigencias y posibilidades de la reforma política del 2003.

2005. Diciembre 6. Se proclama la unidad de toda la izquierda y sectores democráticos. Además de PDI y AD, entra el sector de movimientos del sur y otros independientes. La última etapa de gestación ha tenido una duración de nueve meses.

2006. Marzo 12. El Polo Democrático Alternativo, presidido por la Mesa de Unidad que encabeza Samuel Moreno Rojas, tendrá un candidato único a la Presidencia de la República, escogido mediante

consulta abierta entre Antonio Navarro Wolf y Carlos Gaviria Díaz.

Este período de tres lustros, desde 1990 hasta hoy, es un tiempo signado por las nuevas condiciones creadas por la Constitución de 1991. El juego político se ha abierto, el país no es ya bipartidista sino pluripartidista.

La carta de derechos y el Estado Social de Derecho son ahora los referentes en que se apoya la construcción de una alternativa al modelo económico neoliberal y al régimen político autoritario y guerrillero aún dominante. La defensa y desarrollo de la Constitución se convierten así en tarea de la izquierda, mientras la derecha se empeña en su desmonte.

Es preciso que la Constitución sirva a la construcción de la república social y no a la pervivencia nefasta del modelo neoliberal, como ha ocurrido en la práctica.

Los hechos del 11 de septiembre de 2001 colocan la acción antidrogas y la acción antiinsurgente en el marco de la lucha antiterrorista global. A esa lógica obedecen el Plan Colombia y la política uribista de seguridad democrática. El fracaso de los diálogos de paz, particularmente con las FARC,

deja pendiente en la agenda nacional la salida política al conflicto.

En el ejercicio de las resistencias al empobrecimiento, a la guerra y a la exclusión se autonomiza y politiza la lucha social, desde la cual se lanzan propuestas de incidencia política y de configuración de nuevos proyectos políticos de radicalización de la democracia. El paramilitarismo experimenta un crecimiento inusitado, la guerra sucia llega a límites extremos, para terminar en un proceso de legalización de la presencia política de las mafias en las regiones.

Al tiempo que los procesos de izquierda en ascenso en América Latina impactan la realidad colombiana, en el país se acelera el cambio del paisaje político, y el proceso político toma las características de un juego dialéctico entre autoritarismo y democracia, guerra y paz, empobrecimiento y justicia social, imposición del centro y autonomía de las regiones, alineamiento con los Estados Unidos o participación en la integración continental.

La suerte de Colombia se juega hoy entre dos opciones claramente definidas: mientras las derechas coaligadas sostienen que se sale de la crisis restringiendo la democracia, las izquierdas unidas, socialdemócratas y transformadoras, sostienen que la crisis nacional, vale decir, la pobreza, la guerra, la cesión de soberanía, se superan profundizando la democracia.

Al día siguiente de la proclamación de la Constitución del 91 podía decirse: *a la nueva república le falta sujeto*; hoy la unidad de la izquierda y sectores democráticos hace renacer la esperanza de que la nueva república sí pueda tener sujeto y que Colombia también participará de la primavera democrática que vive el continente.

1. La unidad de izquierda y democrática: el contexto

No es un espejismo, es una realidad: la izquierda está en ascenso también en Colombia, tratando de acompañarse con el pro-

ceso que se advierte en toda América Latina. Lo indican hechos recientes protuberantes y se refleja en los congresos entusiastas y convergentes del PDI y del PC efectuados en la primera semana de junio de 2005. También, en el congreso del Partido Liberal, realizado pocos días después, apareció nítida la existencia de una izquierda liberal liderada por Piedad Córdoba. La percepción positiva sobre el ascenso de la izquierda se afianza con la iniciativa de los movimientos independientes del sur (Chocó, Valle, Nariño, Putumayo y otros) que lideran Parmenio Cuéllar y Angelino Garzón, y con el congreso efectuado a mediados de agosto (2005) por el importante conjunto de fuerzas que forman Alternativa Democrática, AD.

Al menos dos grandes líneas de factores, una interna, otra externa, explican por qué asciende la izquierda en Colombia. Las resistencias urbanas y rurales, étnicas y culturales contra el modelo, la guerra y el autoritarismo que no han cesado durante tres décadas de neoliberalismo, constituyen una dinámica societal de base que está dando lugar al anhelado florecimiento de lo social en lo político, por una parte y, por otra, el impacto de los procesos que se viven en Brasil, Venezuela, Uruguay, Argentina, Chile, Bolivia, Ecuador, Centroamérica y México, donde izquierdas plurales logran desatar movimientos de opinión, de movilización y electorales que instalan o presionan la instalación, con diferencias notables, del reformismo social en el gobierno. La lucha social y los desarrollos en la izquierda colombiana son parte del movimiento planetario contra la globalización neoliberal que se guía por el convencimiento de que otro mundo es posible.

La avanzada de este ascenso se aprecia en Colombia en el *shock político de la izquierda democrática*, que en las elecciones parlamentarias de marzo de 2002 elige más de veinte parlamentarios entre senadores y representantes, y numerosos concejales y diputados, y que en las elecciones regionales de octubre de 2003 frena el proyecto autoritario con la derrota del referendo uribista y al mismo tiempo gana la elección de gobernantes provenientes de fuerzas in-



dependientes y alternativas en grandes ciudades como Bogotá y en gobernaciones como la del Valle, amén de dos decenas de alcaldes locales en muy diferentes sitios de la amplia geografía nacional.

Sin excepción, tanto en el exterior como en el interior del país, los fenómenos que se reseñan son posibles en virtud de procesos de unidad prolongados, como en Brasil y Uruguay, o súbitos y coyunturales como en primera instancia parecen ser los de Colombia. La unidad, decantada o emergente, es la que permite aprovechar acumulados y potencialidades y lanzar proyectos creíbles por parte de multitudes que se empobrecen en masa y que aspiran a reducir las desigualdades sin tener que sacrificar las libertades políticas ganadas en período anterior.

En Colombia el proceso de ascenso y unidad de la izquierda tiene connotaciones particulares que no pueden soslayarse: proyectos de acción política civil fruto de acuerdos de paz como el de la Unión Patriótica, han sido exterminados en forma implacable;

otros proyectos de izquierda democrática, en parte fruto también de acuerdos de paz, han logrado subsistir y mantener abiertos espacios significativos de acción política transformadora. La guerra persiste y ello da lugar a dos posiciones fundamentales, una que considera válida la lucha de la izquierda armada, y otra que considera inviable y contraproducente continuar por ese camino. Así se expresa la disyuntiva de combinación o no combinación de formas de lucha. No obstante el peso definitorio de esta diferencia, la unidad es posible en virtud de la convergencia en la necesidad ineludible de una salida política negociada del conflicto político armado. En la medida en que madure el proyecto de salida política y se advierta que a él acceden con voluntad decidida los movimientos insurgentes, se facilitará la unidad y el ascenso de la izquierda colombiana.

Otra circunstancia que marca diferencias y aproximaciones en la izquierda colombiana es la de las reglas de juego para hacer política y las garantías para hacer oposición. En general un ala de la izquierda considera

que tales reglas y garantías, así no las comparta plenamente, son aprovechables, cuestión que ocurre en relación con la reforma política que establece umbrales y con la ley de garantías que facilita en alguna medida financiación y comunicación para la acción política, mientras otra ala de la izquierda considera que tales disposiciones no son reales y efectivas sino tan solo recursos de legitimación al momento de superar obstáculos para la continuidad del régimen imperante como es la reelección presidencial. Esta dificultad se supera mediante un toque de realismo político que conduce a los primeros a no dejar de entenderse con los detentadores del poder, manteniendo la postura crítica y de oposición, cuando se trata de asegurar la viabilidad del juego político democrático o de ampliarlo, y a los segundos a no dejar de entenderse con sus pares de la izquierda, manteniendo su crítica, cuando se trata de sumar fuerzas en función de objetivos compartidos. Son casos en los que resulta evidente que el Polo Democrático asume el costo de ciertos avances políticos mientras todos se benefician de ellos.

2. La unidad de izquierda y democrática: el horizonte

Se está creando en la izquierda, especialmente en su dos grandes expresiones, el PDI y Alternativa Democrática, una especie de lógica o sentido común en relación con tres asuntos claves: el tipo de gobierno que Colombia necesita hoy, el programa que tal gobierno debe desarrollar, y el sentido de las relaciones en el actual contexto internacional.² En los tres temas se nota un aprendizaje de experiencias cercanas en el continente. El gobierno que se visualiza es uno democrático, plural, de transición, que cumpla un programa de reformas avanzadas: la agraria, la urbana, la territorial, la de la justicia; que avance en la vigencia real y general de los derechos sociales, que haga una oferta audaz de paz dialogada, que oriente las Fuerzas Armadas hacia la paz, que impulse con decisión la acción internacional de Colombia hacia la integración de los pueblos la-

tinoamericanos y juegue a la polaridad múltiple en el espacio económico y político mundial como alternativa al hegemonismo unilateral de los Estados Unidos.

Como se ve, se trata de un programa de transición sustantiva, o sea de ruptura reformista, que no es transición *light* ni ruptura revolucionaria. Los actores que soportan este programa son los movimientos sociales reivindicativos, étnicos y socioculturales, por los derechos humanos y por la paz, por el reconocimiento de opción sexual, las regiones en plan de autonomía, las expresiones sociales y políticas que buscan radicalizar la democracia haciendo efectivos los derechos, el empresariado crítico del TLC que prioriza la economía productiva sobre la financiera especulativa. Sujeto plural y múltiple que avanza hacia la conformación de una nueva mayoría.

En general se entiende que estos avances concretos o reformas democráticas pueden hacerse con base en la Constitución de 1991, a la cual, por ello, es preciso preservar y defender como instrumento válido para proyectar el Estado Social Democrático de Derecho. Pero, sin afectar este reconocimiento, se abre camino también la conciencia de que la Constitución representa un pacto social incompleto e inconcluso, que no incluye todos los actores y todos los asuntos que son necesarios para consolidar instituciones plenamente legítimas reconocidas por todos, que su carácter es ambiguo en cuanto con ella por igual se puede construir un modelo social que un modelo neoliberal, de hecho este último es el que se ha impuesto en la práctica durante sus quince años de vigencia.

2 Se toman en cuenta para esta apreciación las intervenciones y entrevistas del precandidato de AD, Carlos Gaviria, la intervención de Antonio Navarro en el Congreso del PDI, antes de la elección de precandidato del partido, y la intervención de Jaime Caicedo en la sesión de instalación del 19º Congreso del Partido Comunista el sábado 4 de junio de 2005.

LÓGICAS ELEMENTOS	LÓGICA REACCIONARIA	LÓGICA TRANSFORMADORA	LÓGICA INSURGENTE
1. EPICENTRO	Elites tradicionales.	Izquierda democrática.	Izquierda radical.
2. ACTORES	Partidos y otras expresiones tradicionales, coaliciones y disidencias proclives al autoritarismo, el belicismo y la restricción de la democracia. Buscan la reforma regresiva de la Constitución del 91 o aun el regreso a la del 86.	Movimientos, partidos y expresiones independientes o alternativas que persiguen objetivos de transformación democrática por medios de lucha civil. Defienden y procuran el desarrollo de la Constitución del 91.	Movimientos armados, partidos y otras expresiones en la sociedad proclives o partidarios de la lucha armada como medio para obtener cambios democráticos o revolucionarios. Subvaloran o desconocen la Constitución del 91.
3. POSICIONES	Defender el establecimiento o <i>status quo</i> , dominación a través de sistema electoral viciado, uso de armas oficiales contra el pueblo, paramilitarismo, comunicación manipulada, alianza con poderes dominantes internacionales. No al Acuerdo Humanitario. Sí al TLC.	Defender / instaurar institucionalidad democrática, combatir el <i>status quo</i> mediante reformas de fondo, vigencia integral de los derechos humanos, empleo de medios de lucha civil, tratamiento y superación democrática de conflictos, autodeterminación, integración. Sí al Acuerdo Humanitario. Consulta ciudadana sobre el TLC.	Destruir (hacer colapsar) el orden establecido a través de la rebelión armada o combinación de formas de lucha, milicias urbanas, unidad del campo popular, polarización, estrategia insurreccional, confrontación de clases sociales, antiimperialismo. Sí al Intercambio Humanitario. No al TLC.
4. NACIÓN / REGIÓN	República unitaria centralizada.	República unitaria, regiones autónomas.	República unitaria.
5. REFERENTE EXTERNO	Estados Unidos.	Europa. Procesos nuevos de izquierda en América Latina.	Cuba.
6. INSTITUCIONALIDAD	Soporte de la vieja institucionalidad como expresión del <i>status quo</i> .	Defensa de ciertos aspectos de la institucionalidad, pero no del <i>status quo</i> .	Combate a la institucionalidad como expresión del <i>status quo</i> .
7. IDEOLOGÍA	Democrática capitalista: republicana, autoritaria y populista.	Democrática-social capitalista: socialista, socialdemócrata, democrática radical.	Democrática anticapitalista, comunista, leninista, socialista.
8. PROPUESTA	Guerra legítima hacia la pacificación, salida política (fachada), represión a la inconformidad y a la oposición, imposición de los intereses de gran capital, paliativos sociales.	No guerra, salida política (negociación real), cambios sin violencia, profundizar el Estado Social Democrático de Derecho, democratizar la democracia, nueva asamblea constituyente, gobiernos plurales de transición, mediación estructural.	Guerra insurgente y levantamiento popular, salida política (tática), reclamo social, reclamo de dignidad nacional, nueva asamblea constituyente, gobierno de conciliación nacional.
9. TENDENCIA	Articulación avanzada.	Articulación incipiente.	Aislamiento político, contención militar.

Los precandidatos presidenciales Carlos Gaviria Díaz de Alternativa Democrática, y Antonio Navarro Wolff del Polo Democrático Independiente, ahora del Polo Democrático Alternativo PDA, por su seriedad y madurez, son hoy factor definitivo de unidad de la izquierda. Ambos están imbuidos de la idea de que la crisis se supera profundizando la democracia, no restringiéndola. Ambos, por convicción, trabajan por un candidato único de la izquierda. Ambos están dispuestos a acoger el resultado de la consulta abierta que tendrá lugar el 12 de marzo. Ambos están preparando sus espacios de representación e influencia para que tal resultado sea plena y entusiastamente acogido por todos los sectores organizados y de opinión. Ambos tienen plenamente presente que su destino es liderar la alternativa al proyecto de las derechas con Uribe o sin Uribe.

Las calidades de ambos candidatos son inmejorables.

3. La unidad de izquierda y democrática: importa el centro

La unidad de la izquierda tiene importancia estratégica en cuanto le da carácter definido, sentido histórico y fuerza social al proyecto de cambio que se persigue, pero igualmente lo es el entendimiento con el centro político y con expresiones democráticas que se diferencian o se desprenden de las irrecuperables fuerzas tradicionales. La idea es lograr la máxima unidad posible no solo para gobernar sino para profundizar la democracia. Es la vía hacia el bloque histórico y la nueva hegemonía. El PDI opera como bisagra que permite la apertura a ambas di-

mensiones del espectro político: el resto de la izquierda y el centro político. Esta articulación o *unidad democrática* es no solo conveniente sino necesaria para conformar el amplio abanico plural, la gran coalición que derrote a la derecha, ella a su vez conformada por una pluralidad abigarrada de expresiones.

Se está configurando una estructura de oportunidad política favorable a la izquierda. La izquierda ya no es marginal, está en ascenso; si asume la posibilidad de unirse puede liderar la unidad democrática y encaminarse a ser gobierno nacional en el 2006 o en el 2010. La izquierda puede, sin duda, convertirse en una verdadera primavera para el pueblo colombiano. El juego político hoy en Colombia es claramente dialéctico. Nada ha sido tan saludable para la unidad de la izquierda como la unidad de la derecha con el liderazgo de Álvaro Uribe. El polo democrático es una respuesta lógica al polo autoritario.

Pero se requiere un proyecto consciente, no triunfará la democracia solo por inercia y acción espontánea frente a la *regeneración* o vuelta al pasado que representa el proyecto de Uribe. Construir un proyecto de futuro para Colombia es nuestro reto y nuestra responsabilidad. Todo ello vale la pena a condición de que esta izquierda con tantas posibilidades se decida por la refundación real de la política. El Estado Social de Derecho será de veras un avance si descansa sobre una auténtica renovación de las costumbres políticas. No valdría la pena un autoproclamado Estado Social de Derecho que siga nadando, hundiéndose, en el abuso del poder, la corrupción y la violencia.

La primavera es hermosa porque el aire se torna transparente y luminoso, así ha de ser la nueva política. Seremos *los nuevos* en política, si nuestra visión genera esperanza y si nuestra práctica genera confianza. Con el poeta inglés Shelley podemos preguntar en las circunstancias actuales de Colombia: *Si ya llega el invierno, ¡oh viento!, ¿puede estar lejos la primavera? [If winter comes, O Wind, ¿can Spring be far behind?]*.

4. El proceso de la izquierda forma parte del cambio del paisaje político en el país

Lo que está ocurriendo hoy en Colombia en materia de partidos políticos era impensable en las últimas seis décadas, desde el año 48, ni al momento de proclamar los dos grandes recursos con que se ha tratado de superar la crisis orgánica de larga duración que vive el país: el Frente Nacional y la Constituyente de 1991.

En el 2002 se insinuaba, pero no se alcanzaba a establecer con certeza, que se produciría en corto tiempo un alinderamiento de las fuerzas tradicionales y derechistas tan acentuado, ni una articulación de las izquierdas y sectores democráticos tan rápido y amplio. Hoy el proceso político, el electoral pero también el estructural, se desenvuelve en medio de la tensión entre autoritarismo y democracia, esto es, entre la *gran coalición ciudadana* a la que convoca Uribe para ser reelegido y la *gran coalición democrática* que se perfila para impedir su reelección.

Entre los primeros existe el optimismo de estar en el poder lo que ha llevado a alguien a decir que el presidente será reelegido sin pegar un solo afiche, mientras los segundo —que prevén un arduo trabajo en un contexto plagado de “garantías hostiles”— se animan por el antecedente de haber contribuido a derrotar el referendo de octubre de 2003 y por la acogida en la opinión de que gozan los gobiernos regionales independientes.

El juego es dialéctico: del *país nacional* —entiéndase porciones críticas de sociedad civil, movimientos de mujeres, indígenas, opciones sexuales, derechos humanos, paz, trabajadores sindicalizados, insurgencia de regiones, izquierda democrática, expresiones políticas fruto de acuerdos de paz, gobiernos alternativos— está emergiendo un *nuevo país político* que con un programa de transformación democrática avanza y se propone como alternativa ante el *viejo país político*, cuyos partidos se descuadernan y algunos de sus pedazos tratan de reorganizarse a tra-



vés de un proyecto de otra Regeneración que mira al pasado, apela al autoritarismo, empobrece al pueblo, profundiza la guerra y se entrega al imperio.

Al fenómeno de agotamiento de unos actores políticos y surgimiento de otros nuevos es al que llamo *cambio en el paisaje político*. En este breve artículo solo llamaré la atención acerca de algunos aspectos del cambio, sin adentrarme en explicar cómo ni por qué se produce.

Llaman la atención las tres lógicas políticas presentes en el proceso: reaccionaria, insurgente y transformadora, no todas con la misma fuerza ni con las mismas posibilidades de desarrollo. Hay varias transiciones en curso en virtud de la reforma política, la ley de garantías, la ley de bancadas, y del acceso a la vida civil de grupos en armas: ayer fueron el M-19 y el EPL, el Quintín Lame y otros, hoy son las AUC, mañana será el ELN, en día no lejano serán también las FARC.

El cambio en las reglas de juego electoral induce modificaciones en el sistema de partidos. Es obvio que del bipartidismo estamos transitando al pluripartidismo limitado, después de un período de multipartidismo desbordado. En algunos de los agrupamientos que están emergiendo se advierte que la *cohabición* suple o viabiliza la *coalición*, figura que como tal no existe en la actual reforma política.

Un hecho es protuberante: en el nuevo paisaje la izquierda ya no es marginal y muestra notable capacidad de acumulación, no obstante serias dificultades para construir identidad y cohesión: la constitución del PDA, a partir del PDI-AD y sectores independientes prolonga el *shock político democrático* que se produjo con la elección de un significativo número de parlamentarios independientes en el 2002 y de los Garzones, Bogotá y Valle, y otros gobernantes de su estirpe política en una veintena de municipios, en el 2003, y se nutre del notable impulso de los movimientos sociales, viejos y nuevos, a la participación y a la incidencia política a pesar del escamoteo a los arts. 107-108 de la Constitución Política del 91.

Podría decirse que hoy existe en Colombia una nueva derecha y una nueva izquierda, y que en este escenario los actores más jóvenes arrastran a los viejos actores supérstites de la crisis. Los polos dinámicos del proceso están hoy en la pluralidad derechista de Uribe Vélez y sus cinco partidos, y en la pluralidad de izquierda y democrática de Carlos Gaviria, Antonio Navarro, Gustavo Petro, Lucho Garzón y Angelino Garzón, a cuyas filas están invitadas otras destacadas figuras democráticas independientes, liberales y conservadoras. El hecho es que los partidos Liberal y Conservador no son ya los actores centrales de la política como en otros tiempos.

5. Las tres lógicas políticas presentes en el seno de la sociedad colombiana de hoy

La complejidad que presenta el paisaje político colombiano, la multiplicidad abigarrada de actores y de manifestaciones, no obstante, sin embargo, para advertir que en el fondo sólo subyacen tres lógicas las cuales, cada una, comporta un conjunto de elementos propios y característicos que confieren sentido al pensamiento, al discurso y a la acción política.

La matriz analítica que aquí se propone (ver cuadro) permite ubicar el fenómeno de la reproducción política vía clientelar, el de la oposición al establecimiento vía alzamiento armado, así como la de quienes se sustraen a esos modos de *ser* y de *hacer* la política, para abocar la satisfacción de los intereses colectivos mediante el ejercicio de la política sin corrupción y sin violencia a través de procesos de transformación democrática por medios civilistas.

El concepto, entonces, de *lógica política*, lo empleo para identificar un conjunto relativamente orgánico, estable y flexible a la vez, de elementos que dan sentido a determinada opción teórico-práctica para abordar y resolver los asuntos colectivos. Los elementos asumidos son aquellos que de manera efectiva contribuyen a definir la forma de ver y actuar en un sentido determinado. Ellos se encuentran como sustrato básico del discurso político y juegan como factores determinantes del curso de acción en cada una de las tres lógicas.

Cada lógica política comporta un centro que la inspira, actores concretos que la materializan, posiciones básicas que la identifican y diferencian, visión sobre las relaciones región-nación, referente internacional priorizado, posicionamiento en relación con la institucionalidad y el *status quo*, campo ideológico genérico, propuesta de agenda política, tendencia perceptible, evolución probable. Sobre esta matriz se realiza un primer ejercicio (contenido en el cuadro) que permitirá ulteriores desarrollos, precisiones y clarificaciones.

En una sociedad pueden darse, es normal que se den, no sólo una sino varias lógi-

cas políticas, que concurren, que rivalizan, que conflictúan entre sí, que se manifiestan y se proponen producir hechos políticos, configuraciones de poder, modalidades de hegemonía, opciones de gobierno. Rara vez una lógica política se circunscribe a un solo actor político, pues de ordinario involucra a varios.

Es relevante enfatizar que no obstante su real complejidad, el mundo político colombiano se mueve a través de la operación de sólo tres lógicas políticas efectivamente diferenciadas en las cuales se encuentra la explicación de los epifenómenos que salpican el acontencimiento político cotidiano³.

Teniendo el cuadro de las tres lógicas a la vista surgen interesantes interrogantes: ¿existen realmente?, ¿cómo se generan y sostienen?, ¿cómo es el juego entre ellas?, ¿dónde están los nudos más irritantes de la contradicción?, ¿dónde los referentes que ofrecen alguna posibilidad de aproximación?, ¿el dominio (más coerción que consenso) ejercido por la lógica reaccionaria puede ser trastocado por la lógica insurgente (más militar que política)?, ¿la polarización entre estas dos lógicas copa en tal medida el espacio político que no hay lugar para la lógica transformadora?, ¿cómo avanzar en la construcción de un sujeto político que torne la lógica transformadora en opción de poder y de gobierno?, ¿puede (capacidad, posibilidad) erigirse la lógica transformadora en mediación estructural entre el establecimiento y la rebelión política mediante la oferta de un proyecto incluyente de nación?, ¿cómo?

6. Unidad: la importancia de asegurar el juego de tendencias.

Se ha puesto de moda señalar que hay dos izquierdas: nueva y vieja, socialdemócrata y radical, lulista y chavista, de la reconciliación y de la rabia, flexible y dura, luchista y petrista... Para unos la agitación actual obe-

³ En las ciencias sociales, más que en las físicas y naturales, las clasificaciones comportan inexactitud, son útiles tan solo con un sentido indicativo de las dinámicas reales. Así las empleo y así espero que las tomen en cuenta lectores y lectoras.

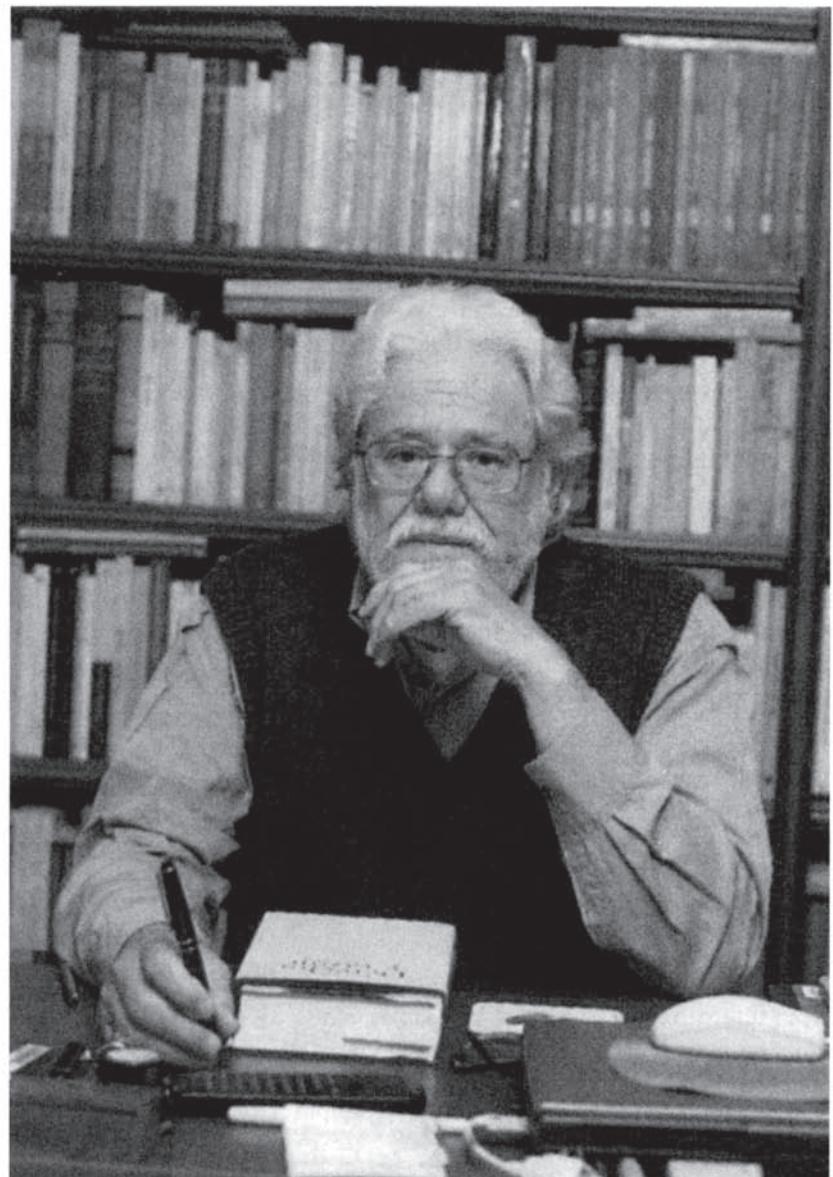
dece al cruce de propuestas y estrategias buscando posicionamiento hacia el 2010, para otros sería tan solo el choque de las movidas propias de la tradicional politiquería al momento de conformar listas, a lo cual no es ajena la izquierda.

Unos creen que es posible que las diferentes izquierdas compartan un espacio común y, a través de un juego limpio de tendencias, definan democráticamente liderazgos, programas y posiciones. Otros son proclives a pensar que la incompatibilidad de criterios entre las izquierdas para entenderse con el centro es tan grande que la fractura resulta inevitable. Parecería que al hablar así las cosas se están llamando por su nombre y que este esquema dual y dicotómico se ajusta plenamente a la realidad. Sí, pero solo en parte. Veamos.

Es cierto que hay sensibilidades diferentes en la izquierda: unos son más sensibles a jugar con los elementos progresistas que se desprenden de los partidos tradicionales (centro político) en crisis irreversible, otros son más sensibles a recoger y traducir en nueva política las incisantes dinámicas democráticas y democratizadoras que surgen en la base de la sociedad a lo largo y ancho del amplio espacio geográfico y social de la nación. En un caso la apertura es hacia arriba, en otro hacia abajo.

Es cierto que unos quieren cambios pausados, casi imperceptibles, y otros los quieren con sentido de transformación y aun de ruptura. Es cierto que hay una izquierda flexible en cuanto a la laxitud con las costumbres, las relaciones políticas y las formas de ejercer el poder aún imperantes, y una izquierda que se esfuerza por ser coherente con la transparencia y con la vivencia actual del proyecto de democracia en profundidad que anuncia. Una y otra comparten un relato amplio.

Así como no hay una sola derecha, homogénea, tampoco hay una sola izquierda, uniforme. Hay derechas e izquierdas, las cuales muestran en el presente un juego de pluralidad mucho más complejo que el



reducciónismo a dos orillas, dos vertientes o dos matices, como de ordinario se cree y aquí estamos aceptando.

Hoy en Colombia estas diversidades y pluralidades de derecha y de izquierda están en camino de construir, cada campo a su manera, un principio de articulación que les dé identidad, proyección programática, estructura organizativa mínima, curso de acción para acceder al poder o para mantenerlo.

Se está produciendo un cambio profundo del paisaje político, no hay duda de que están muriendo viejos actores y están naciendo otros, dando a veces, no obstante, la impresión de que los nuevos en

algunos casos no son otra cosa que reencarnaciones o reediciones de los viejos.

¿Tenemos ya las izquierdas un principio de articulación en materia de identidad, programa, organización, perspectiva de acción? Sin ninguna vacilación se puede responder afirmativamente. No estamos en la absoluta fragmentación y dispersión de otras épocas. Sería una torpeza imperdonable no verlo y no defenderlo.

Por supuesto que, con la contribución de todos, se avanza en la articulación de las izquierdas colombianas, existen espacios y reglas de juego en construcción encaminados a generar confianza y dar seguridad de que todo mundo puede jugar y que quien pierde hoy puede ganar mañana. La democracia solo es justamente enfocada si se asume como juego largo.

En Europa las múltiples izquierdas se organizan de ordinario en dos espacios, en América Latina tienden a compartir un solo espacio organizativo, en Colombia es vital superar la fragmentación y constituir una sola fuerza para poder enfrentar a las derechas coaligadas. Ello es posible en cuanto todos compartimos la salida política del conflicto armado y será sostenible en cuanto podamos realizarla en el futuro cercano. La clave de todo es, sin embargo, que haya tendencias reales, no personalismos irrefrenables.

Bibliografía.

Cárdenas, Miguel Eduardo, *La reforma política del Estado: una salida integral a la crisis*, Cerec-Fescol, septiembre de 2005.

González, Restrepo, Petro, Navarro, Sandoval, Córdoba, Fals, Robledo, Caicedo, Gaviria, *Por un bloque alternativo de poder en Colombia*, FICA, Bogotá, agosto de 2005.

Rodríguez Garavito, César; Barret, Patrick; Chávez, Daniel, (Eds.), *La nueva izquierda en América Latina, sus orígenes y su trayectoria futura*, Norma, Bogotá, abril de 2005.

Castellanos, Camilo, "Autoritarismo y Democracia", en Wolf, Maribel, *Regresan siempre en primavera, Colombia: luz y sombra de un proceso de paz*, Icaria-Antrazit, Barcelona, 2005.

Restrepo, Luis Alberto y otros, "Colombia: Tensiones y Perspectivas", en *Nueva Sociedad N° 192*, Caracas, jul-agosto de 2004.

Rauber, Isabel, *Movimientos sociales y representación política en América Latina*, Ediciones Desde Abajo, Bogotá, octubre de 2003.

Sánchez, Ricardo, *Crítica y alternativa - Las izquierdas en Colombia*, Editorial La Rosa Roja, Bogotá, marzo de 2001.



Carlos Holguín Sardi
Presidente del Partido Conservador
Colombiano

Conservatismo colombiano: la fuerza que decide

La sorpresa política

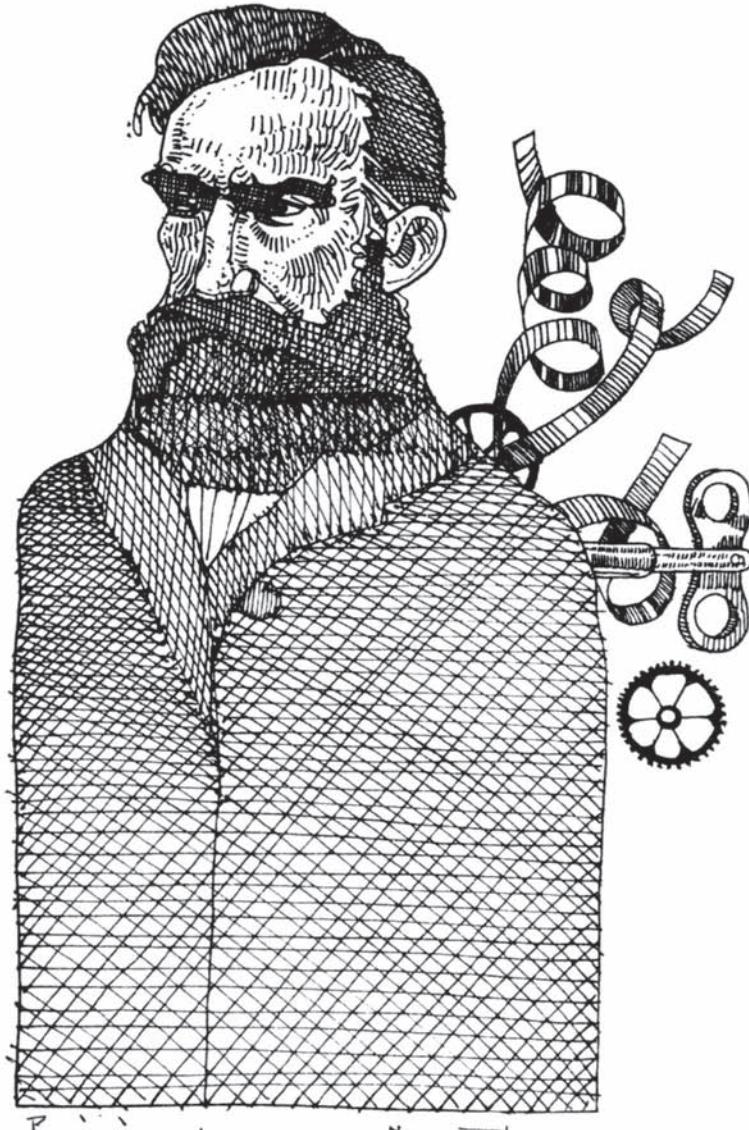
Carlos Holguín Sardi

Se dice que el conservatismo colombiano ha carecido de agenda durante los últimos años. Quizás algo de esto sea verdad, no en vano el Partido Conservador también cayó en la grave crisis de representación y de legitimidad que azotó a muchos de los partidos latinoamericanos.

Pero tras asumir la presidencia de la colectividad en el 2001, realicé un llamado a los parlamentarios y a cerca de 200 dirigentes del partido para que asistieran a Anapoima, Cundinamarca, lugar donde se reunirían durante tres días a repensar los nuevos rumbos que tomaría el conservatismo.

Se trabajó en el diseño de la visión que quería tener el partido hacia el futuro y la misión que le correspondía, como soportes al plan estratégico. Se definió, entonces, que la visión sería *hacer de Colombia un país donde se pueda vivir*, y que el plazo para lograrlo sería el 2010, año en el que se celebra el bicentenario de la Independencia. Por su parte, la misión se orientó a crear, construir y rediseñar un *partido popular, moderno y de avanzada*.

Un partido popular es un partido sintonizado con el pueblo, que se involucra con sus bases populares y les da capacidad de decidir sobre su futuro. Un partido popular es también el que busca el voto urbano. Siempre se ha dicho que el partido es agrario, que su fortaleza está en el campo. No



hay que descuidar el campo, pero hay que diseñar una estrategia que permita conquistar las ciudades. Hay que buscar el voto urbano y se debe establecer una política urbana. Un partido popular es, además, el que trabaja sobre los problemas de 40 millones de colombianos y se dedica a luchar contra la pobreza y también contra el empobrecimiento y no por los privilegios de unos cuantos.

Un partido moderno es aquel que se adapta a las exigencias contemporáneas de la política y que como organización ofrece un valor agregado a sus afiliados, es decir, que su pertenencia les signifique una utilidad; una imagen corporativa desde la cual los candidatos hablen con libertad y autonomía en sus regiones, pero con un mismo lenguaje común y con coherencia con el partido. Un partido moderno tiene que ser un partido con imagen, pero sobre todo, con un mensaje que sólo se obtiene con presencia: estar en los medios, en las organizaciones de la sociedad civil, en la academia, en las organizaciones sindicales y gremiales. Un partido moderno que tenga una organización nacional, regional y sectorial que llegue a las bases.

Un partido de avanzada es el que va marcando camino, el que va abriendo la trocha, el que va señalando la ruta. Es un partido que está a la vanguardia de la sociedad en materia de paz y seguridad, en modernización e institucionalidad del Estado. Un partido de orden que le propone a los colombianos para el 2010 un contrato para hacer de Colombia un país donde se pueda vivir.

Una vez diseñadas la visión y misión, el plan estratégico definió tres etapas: una de supervivencia (2001-2002); otra de renovación y reinstitucionalización (2003-2005); y por último, una etapa de consolidación de sus fuerzas (2006-2010).

Supervivencia

La etapa de supervivencia se orientó hacia la consecución de tres objetivos fundamentales. El primero era ganar las elecciones del 2002. El segundo se enfocó en

tener un candidato presidencial propio. Y el tercer objetivo se centró en hacer del conservatismo una fuerza decisoria en la política, principalmente en la elección presidencial de mayo de 2002. Para ello se realizó un ejercicio DOFA con el fin de identificar las debilidades, las oportunidades, las fortalezas y las amenazas que tenía el partido.

El estudio DOFA determinó que una de las grandes debilidades del partido era la dispersión; había partido, había representación parlamentaria, había diputados, pero nada lo congregaba, nada lo aglutinaba. A esta debilidad se sumaron otras dos. La primera, la falta de institucionalidad, ya que existía el directorio nacional, pero con poca jerarquía y poca posibilidad de ejercer un liderazgo. La segunda, la invisibilidad ante los medios de comunicación: el partido estaba desaparecido y no era noticia.

De otro lado, entre las oportunidades se encontró que la misma debilidad de ser un partido disperso fue resaltada como una oportunidad, dadas las emulaciones regionales que tenía. Había una cantidad de grupos y subgrupos, de enfrentamientos y de limitaciones, y si el directorio asumía una política de neutralidad y de respeto frente a ellos y los trataba de canalizar para que al final produjeran un resultado, podría haber algo positivo.

Otra oportunidad era la carga de ser gobierno. Evidentemente, el partido había ido a las elecciones de octubre en el peor momento de des prestigio del gobierno de Andrés Pastrana Arango, con un gobierno particularmente difícil, al que identificaban bastante con el partido, aunque lo real fuera que el partido era de gobierno, pero el gobierno no era de partido. Y no podía ser de partido porque el presidente Pastrana había sido elegido por una coalición y como tal, tenía que ser consecuente con su origen, ser gobierno de coalición y no ejercer ni hacer un gobierno de partido. El partido estuvo comprometido con el gobierno de Pastrana durante todo el tiempo, en forma vertical, coherente y absoluta. Por el contrario, el Gobierno no tenía solidaridad, ni sensibilidad, ni coherencia con el partido y con su institucionalidad.

Con respecto a las fortalezas, se pudo establecer que había, de todas maneras, una unidad de sentimiento, un solo directorio, un solo programa, se respaldaba un solo gobierno. Se habían borrado 50 ó 100 años, mínimo, de esa división bipolar que casi acaba con el partido o que acabó por lo menos con una generación de él. Una segunda fortaleza era el volumen electoral que el partido había logrado en las últimas elecciones. Frente a todas las interpretaciones que se habían hecho en torno a lo que se consideró una "baja participación" del Partido Conservador en los resultados de las elecciones de octubre de 2000, las cifras le daban la razón al partido: 2.602.453 votos representaban su amplia e importante participación en dicha contienda electoral. La tercera fortaleza se encontró en la presencia regional y local del partido. Un muestreo para ese entonces señalaba que el conservatismo estaba en 800 municipios de los 1.050 de todo el país, donde por lo menos había un concejal.

De otro lado, las amenazas estaban dadas en términos tales que si la dispersión y la emulación regional no se manejaban, la existencia de los movimientos afines y la proliferación de personerías iban a terminar acabando con el partido. Desde hace mucho tiempo el partido venía ya negando su propia identidad, disfrazándose o mimetizándose. Esto sucedió por ejemplo con Belisario Betancur y el Movimiento Nacional, con Álvaro Gómez y el Movimiento de Salvación Nacional, con Misael Pastrana y el Partido Social Conservador, y con Andrés Pastrana y la Nueva Fuerza Democrática. Esto fue cuestión de disciplina de partido y era difícil de controlar, pues si lo hicieron los grandes líderes y dirigentes del Conservatismo, con qué autoridad se les podía exigir a los líderes regionales que no siguieran por la misma senda.

Otra gran amenaza, ya vista como una oportunidad, era la carga de ser gobierno. Si el partido se sumaba a la crítica de otros sectores afirmando que el gobierno era malo, desastroso o que era un fracaso, y si no asumía con decisión y vigor la voluntad de defender la gestión de Pastrana, en el Congre-



so o en la plaza pública, esto acabaría por destruir al mismo partido.

Ganar en las elecciones parlamentarias de marzo del 2002

En las elecciones parlamentarias de 2002 el partido obtuvo 30 senadores y 50 representantes a la Cámara, lo que le significó un aumento de tres curules en el Senado y la conservación de su representación en la Cámara, para convertirse en la fuerza decisoria más importante del Congreso de la República.

En el caso del Senado de la República, de los 30 senadores elegidos, 11 fueron por el Partido Conservador, y los otros 19 por movimientos afines al conservatismo.

Por su parte, en la Cámara de Representantes, 21 curules fueron elegidas directamente por el Partido Conservador, y las otras 29 fueron el resultado de coaliciones con movimientos afines.

Candidato propio

Una encuesta nacional contratada por el Directorio Nacional Conservador (DNC) mostró que el 61% de los conservadores consultados quería que el partido se presentara con candidato propio a las elecciones presidenciales.

Para los que consideraron que el Partido Conservador debía adherir a un candidato distinto, la encuesta mostró que de la tercera parte de los consultados, el 34% se inclinaba por Noemí Sanín, el 24% por Álvaro Uribe Vélez y el 6% por Horacio Serpa.

Los resultados de este estudio se dieron a conocer en el seminario “Cómo ganar las elecciones” y sirvieron de base para que el Directorio Nacional Conservador tomara la decisión de convocar la consulta para elegir candidato.

Consulta interna y proclamación del candidato oficial

El 25 de enero se realizó la consulta interna del Partido Conservador que eligió, con 5.019 votos, a Juan Camilo Restrepo Salazar como candidato oficial de la colectividad para las elecciones presidenciales de mayo de 2002. Días después, ante un amplio número de convencionistas, se realizó la proclamación de Juan Camilo Restrepo como el candidato oficial del partido.

El candidato declina su aspiración

En el mes de marzo los dirigentes regionales dieron a conocer al partido y a su candidato que las bases estaban con Álvaro Uribe Vélez y que la diáspora ya se había dado. Esto obligó a Juan Camilo Restrepo a reconocer este hecho político, por lo que declinó de su aspiración el 12 de marzo de 2002, y en consenso con los conservadores tomó la decisión de no inscribir su candidatura para las elecciones de mayo. Ante la imposibilidad de tener candidato propio, y una vez

realizada la consulta a la Junta de Parlamentarios y a los congresistas elegidos en marzo, el Partido Conservador definió su respaldo a la candidatura pluripartidista y de unidad nacional de Álvaro Uribe.

Renovación e institucionalización

En el 2004 el partido inició un proceso de renovación que tuvo como base la realización de una serie de foros regionales a nivel nacional con el objetivo de trabajar en tres ejes temáticos:

1. *El programático*, para sintonizarse con el país, con *lo que la gente está pensando* y para actualizar el programa, su imagen corporativa y su mensaje, y a su vez, la posición que el partido debía asumir frente a los grandes temas que tienen que ver con el futuro del país, como la seguridad, la tributación, el modelo económico, la pobreza, el libre comercio, la calidad de vida, los servicios básicos y la justicia, entre otros. El partido debía ocuparse de temas que tocaran el interés popular, reformularse como un partido útil para el pueblo.

2. *El estatutario*, para adecuar y ajustar la organización y estructura del partido a la nueva normatividad constitucional derivada de la reforma política y avanzar en el proceso de democratización, en general adecuar las reglas de juego internas.

3. *El estratégico*, para llegar a sectores nuevos de la sociedad y, especialmente, para diseñar su estrategia con miras a las elecciones de 2006. Aquí lo fundamental era la definición de los mecanismos para conquistar el voto urbano y para posicionar al conservatismo.

En 30 foros regionales, llevados a cabo desde San Andrés hasta Leticia, se buscaba mostrar la nueva cara del partido, y allí se contó con la participación de la dirigencia conservadora y sectores de las organizaciones sociales de cada departamento (jóvenes, mujeres, empresarios, entre otros); y se determinó por medio de ellos qué era “*lo que la gente estaba pensando*”. La respuesta fue positiva. Se construyó presencia nacional con

participación popular, dando a conocer un partido que da la cara a Colombia.

El Directorio Nacional quiso escuchar las propuestas, los planteamientos y las opiniones de la gente, fue así como se conformaron comités de seguimiento en cada uno de los departamentos, con los que se aseguraba el trabajo posterior en la región y que servirían para obtener una serie de conclusiones para ser presentadas durante el congreso programático del partido.

Conclusiones del congreso programático de Cali

El conservatismo se reunió en la ciudad de Cali entre los días 9 y 11 de septiembre para analizar el trabajo adelantado por los comités de seguimiento departamentales y entregar unas conclusiones base para el trabajo programático del partido.

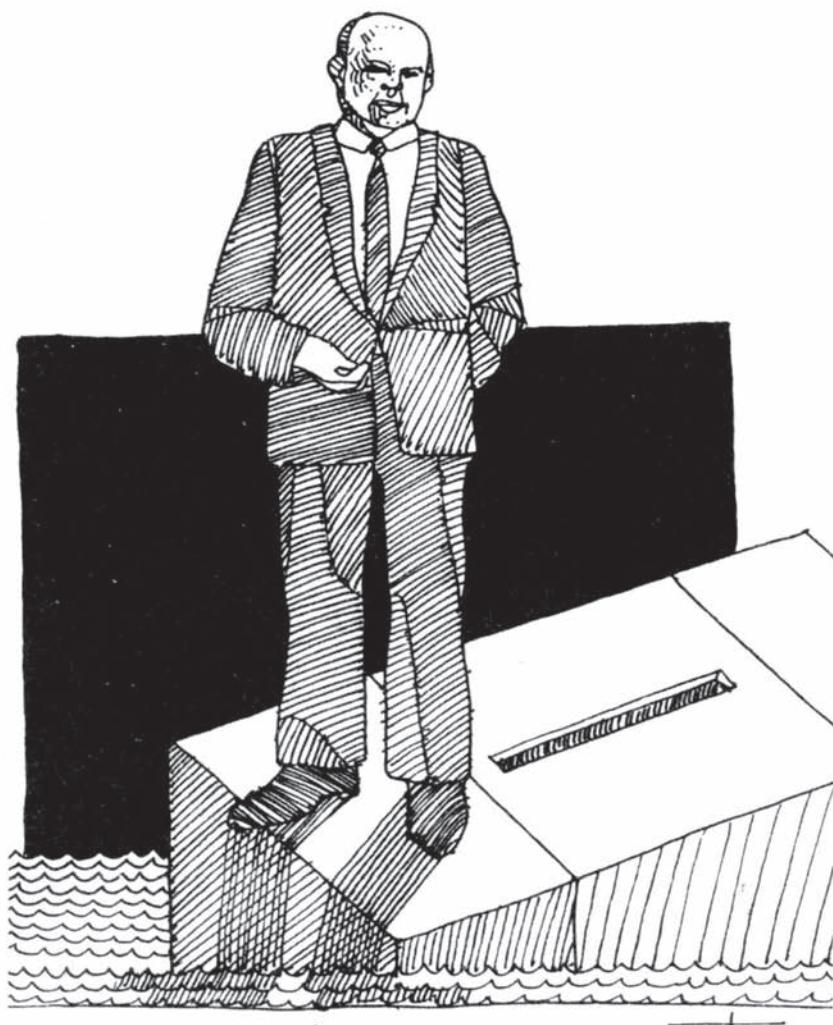
Las conclusiones de este congreso fueron resumidas y expuestas por el doctor Alfonso Núñez Lapeira durante el acto de clausura. Son el producto de un trabajo serio y colectivo, que tiene como objetivo primordial hacer del conservatismo un partido útil para el pueblo colombiano, y de Colombia, un país donde se pueda vivir. Y lo más importante se extractó de la siguiente manera:

— El conservatismo y la relación social debe ser una integración de crecimiento sostenible de la persona, la economía y el país, buscando mejorar la calidad de vida de todos los colombianos.

— Nuestro accionar promueve que el capital social es educación y confianza mutua, base para el desarrollo progresivo dentro de la globalización de la economía.

— El pensamiento conservador ha liderado acciones de desarrollo sostenible, buscando equilibrar la equidad social, el crecimiento económico y la naturaleza, con visión de futuro y mejorando la calidad de vida.

— El partido, que programáticamente participó en la elección del actual gobierno nacional, fiel a su palabra de respaldar las



iniciativas a favor del orden, el ejercicio constitucional de la autoridad, la justicia social y la solidaridad, dentro del acuerdo programático, piensa que el país necesita concertar con el Gobierno Nacional una agenda en beneficio de todos los habitantes, que permita superar los niveles de pobreza, ampliar las coberturas en seguridad social, empleo y educación, entre otras. No se trata de contraponer, sino proponer, para pasar del simple diagnóstico a programas concretos.

— Es urgente afrontar el problema pensional; al efecto es preciso mirar la deuda social del Estado colombiano respecto de reservas que fueron utilizadas para fines distintos. Las reformas factibles hacia un régimen general equitativo no deben afectar derechos adquiridos, especialmente de los pensionados de menores ingresos, ni por la vía

de cambios en la legislación, ni por el camino impositivo a las mesadas.

- Principio esencial del Partido Conservador Colombiano es la preservación de las instituciones legítimamente constituidas, así como su permanente transparencia. La corrupción debe ser combatida en todas sus manifestaciones y dentro del tejido social debe lograrse que cada persona comprenda que en todo su actuar debe primar el fiel cumplimiento de la normatividad y de los valores éticos.

- Hoy en Colombia debemos planificar el gasto de acuerdo con las necesidades prioritarias de la población; debemos honrar el pago de la deuda pública, pero ello no puede ser una excusa para ahogar la inversión del Estado en el desarrollo social; hay que sensibilizar a las instituciones de crédito internacional con respecto a la realidad colombiana.

- En esta misma línea de expresión para el análisis, todo tratado de libre comercio debe asegurar el necesario equilibrio respecto de las condiciones existentes y así, por ejemplo, está latente la preocupación en campos como el posible impacto negativo en el sector agropecuario y en el suministro de medicamentos de calidad a precios asequibles para el sistema de salud y para las personas.

- La estructura tributaria del país debiera superar el extenso y a veces caótico estatuto que rige la materia, a tiempo que se requiere analizar el justo equilibrio de las fuentes a gravar, pues el consumo y los ingresos laborales se encuentran ya en puntos de saturación.

Reforma estatutaria

El estudio realizado por el Instituto Nacional Demócrata—NDI—con partidos políticos de más de 50 países, desde 1983, y que sirvió de base para el trabajo de renovación del Partido Conservador Colombiano, identificó tres elementos fundamentales que determinan la efectividad de un partido político: 1) desarrollar y mantener estructuras internas democráticas, 2) promover y practicar la transparencia y la rendición de cuentas, y finalmente, 3) revitalizar constantemente su membresía a través del alcance a nuevos sectores. Con este triángulo se ha trabajado en todos los foros regionales, en los comités de seguimiento, en los foros programáticos del partido realizados en Cali e Ibagué, y en los foros sobre política social realizados en la Universidad Sergio Arboleda.

La Junta de Parlamentarios y la Conferencia de Directores —órganos competentes de acuerdo con los estatutos vigentes—, con base en la documentación recogida en las regiones, debían afrontar esta reforma de estatutos para responder a las exigencias de la política contemporánea.

Nueva constitución conservadora

Con la aprobación de los nuevos estatutos, el partido establece unas normas institucionales de democracia interna, claras y transparentes. En sus actuaciones el partido ha asumido un lenguaje claro, en sus mensajes hacia la sociedad y en su imagen. Finalmente, se ha abierto hacia la sociedad civil en busca de nuevos sectores, diferentes a su estructura partidista, en los siguientes temas:

Puntos clave de la democratización

El partido abre las puertas a la democracia y desarticula la estructura elitista que impedía que nuestros militantes tuvieran una participación más activa en las decisiones fundamentales y que hacía que esta participación se circunscribiera exclusivamente a tiempos electorales.

La consulta popular interna abre también su campo de elección, pues contempla una consulta para elegir a todas las directivas del partido a cualquier nivel, para conformar listas de candidatos a corporaciones públicas, escoger candidatos a alcaldías y gobernaciones, y autorizar alianzas que permitan apoyar candidatos de otros partidos.

Otro hecho significativo es que se amplía el número de personas que tienen derecho a asistir al Congreso Nacional del partido.

Institucionalización

Un partido en el que nadie pueda imponer su voluntad como persona, sino que lo que vale es la institución. Para que esto sea así lo que opera es la democracia interna del partido. No más círculos cerrados: todos tendrán la oportunidad de buscar el respaldo democrático.

Con normas claras y mucho más democráticas, el Partido Conservador Colombiano espera que, una vez suprimida la doble militancia, todos los movimientos afines que han sido siempre de origen conservador se reincorporen al partido, como lo han venido haciendo la gran mayoría, para fortalecerlo y convertirlo en las próximas elecciones de 2006 en la primera fuerza política del país.

Renovación en los cuadros

Uno de los aspectos más relevantes que contienen los nuevos estatutos, y que hacen que el partido continúe por su senda modernizadora, es el hecho de que asegura la participación de los jóvenes y de las mujeres en los órganos de dirección en los niveles nacional, departamental y municipal. En el caso del Directorio Nacional, el cual será ahora de 11 miembros, tres de sus integrantes deben ser por lo menos jóvenes menores de 30 años, y al menos dos deben ser mujeres.

En estos dos sectores el partido, por un lado, ha puesto todo su empeño en la promoción y formación de nuevas figuras que entren a refrescar la política con ideas renovadoras, a través de su organización Nuevas Generaciones, que ya cuenta con representantes en 24 departamentos del país. Y por otro lado, con el fortalecimiento de la organización de la mujer, que busca de manera decisiva generar más espacios de participación para que la mujer alcance posiciones importantes dentro de la política colombiana.



Apertura a la sociedad civil

El propósito del partido es y será el de escuchar a los distintos sectores de la sociedad, dentro de un proceso de reinstitucionalización y de enriquecimiento de la política. Por este motivo ha venido reagrupando sus fuerzas políticas para presentarse como una bancada coherente, organizada e identificada con unos propósitos, pero ante todo con el compromiso de oír y abrirse hacia diferentes sectores, como la Iglesia, los gremios económicos y las universidades en todas las regiones del país.

El éxito de los partidos políticos actuales es salirse de las clientelas e ir a buscar a la sociedad civil, las organizaciones como madres cabeza de familia, jóvenes campesinos, jóvenes capacitados por el SENA en forma multitudinaria, a los pequeños empresarios del programa Emprender; esa es la sociedad de hoy.

Lo más importante de los nuevos estatutos es que obligan a las bancadas del partido en las asambleas, los concejos y los municipios a que se reúnan periódicamente con representantes de la sociedad civil.

Consolidación de las mayorías

La fuerza que decide

Con una bancada coherente y coordinada, el partido fue determinante con su apoyo al Gobierno Nacional en el Congreso de la República, aun conservando su independencia y derecho a disentir sobre lo que no se creyera conveniente para el pueblo colombiano; fue así como brindó su apoyo a la aprobación de la reforma política, pero la condicionó para que se hiciera de manera integral y orientada hacia el fortalecimiento de los partidos políticos.

Así mismo, el partido planteó con claridad una diferenciación entre el concepto de reforma política que tenía el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, plasmado en el proyecto de referendo, y el concepto de reforma política que traía el conservatismo desde el gobierno de Pastrana.

Igualmente, su apoyo al acto legislativo de la reelección, a través de un acuerdo programático basado en la conformación de una agenda social.

De la misma forma, el partido respaldó la política de Seguridad Democrática, que pretende rescatar para los colombianos la seguridad y la confianza como base para el desarrollo.

Es por eso que el partido es actualmente la fuerza más importante de la política colombiana y está ganando espacio día a día, con el objetivo de consolidar el poder para ser un partido útil al pueblo colombiano, y

creemos haberlo sido al apoyar el gobierno de Uribe. La bancada conservadora ha sido perfectamente coherente, consistente y coordinada, tanto en Cámara como en Senado. Nuestro propósito fue fortalecernos al máximo durante el 2005, continuando el programa de renovación iniciado un año atrás, preparándonos a tener unas elecciones parlamentarias exitosas en el 2006 y convertirnos en la primera fuerza política del país.

El partido va a seguir reafirmando su identidad. No puede confundirse con el uribismo, y por tanto cuestionará, de ser necesario, los proyectos del gobierno y le pedirá cuentas, como lo ha venido haciendo, especialmente en el tema social, en donde lo ha tenido “agujoneado” para que demuestre resultados.

La sorpresa política del 2005

La consulta popular citada por el Partido Conservador el pasado 27 de noviembre para elegir directorios departamentales y municipales en todo el país fue todo un éxito, 1 millón de votantes eligieron entre 16 mil candidatos a sus cuadros directivos en 830 municipios, entre los cuales 4.600 fueron jóvenes, y así mismo se determinó que la colectividad debería acompañar al presidente Álvaro Uribe en su campaña de reelección.

Gracias a estos excelentes resultados, logramos posicionarnos como un partido popular que le da la cara a la gente y permite que decida. Los militantes y simpatizantes del partido respondieron con fervor y entusiasmo al llamado hecho por la Dirección Nacional para elegir sus directivas regionales y locales, en un acto de participación democrática y popular sin precedentes en la historia de los partidos políticos en Colombia y en el mundo, pues la mayor votación obtenida en una consulta de un partido fue la que obtuvo el Partido Popular de España —PP— con cerca de 600 mil votos.

Cuando nuestros críticos pregonaban la muerte y desaparición del Partido Conservador, la colectividad se manifestó fuerte y entusiasta en la Consulta Popular de noviem-

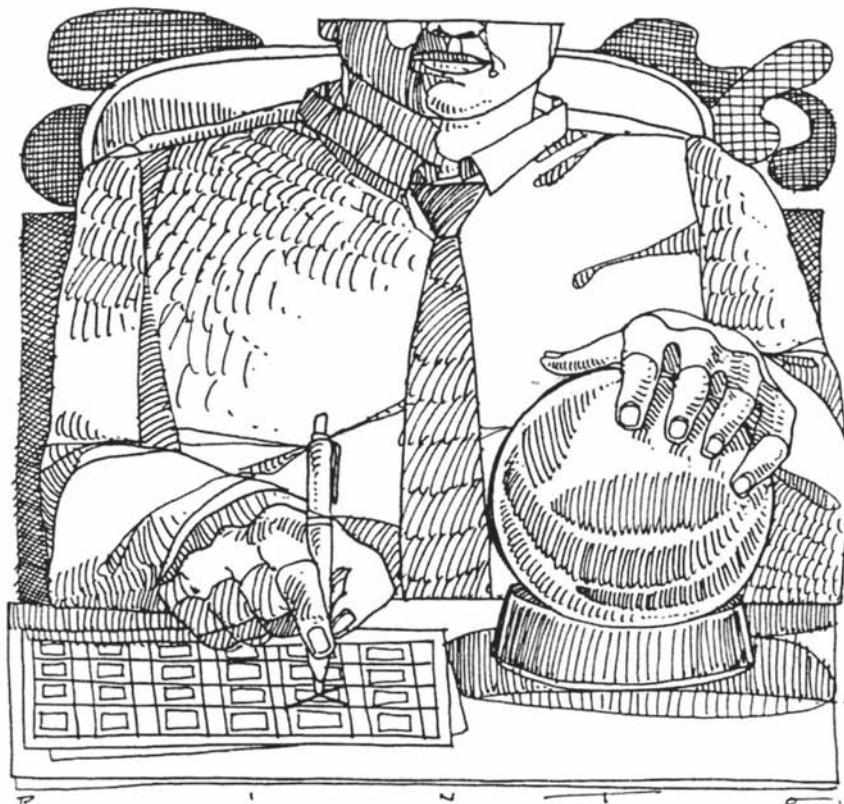
bre, convirtiéndose en la sorpresa política del 2005, resultando ser la mejor encuesta hecha en el país. La concurrencia de cerca de un millón de votantes significa, sin lugar a dudas, una manifestación contundente de la presencia activa del Partido Conservador en todo el país y un renacer del fervor partidista.

Esta nueva etapa del partido, orientada y decidida de manera democrática, amplia y transparente por la voluntad popular de sus bases, es de vital importancia para el mantenimiento en la escena política nacional y para las decisiones de organización partidista que se advieren, dentro del marco de las nuevas reglas de juego impuestas por la reforma política que cobran su plena vigencia en el futuro inmediato.

La labor que adelantan los líderes regionales y locales dentro del partido constituye un invaluable aporte a su organización y consolidación, la cual es necesario fortalecer en estos cruciales momentos de definiciones políticas y sociales para el país.

El reto que debemos afrontar en las próximas elecciones de marzo 12 para el Congreso es multiplicar los votos obtenidos en la consulta de noviembre, de tal suerte que nos convertamos en la primera fuerza política al servicio de los colombianos. Para ello es necesario aunar esfuerzos por parte de los dirigentes, militantes y simpatizantes del partido, en el marco de la estrategia *1x3* trazada por la Dirección Nacional, que consiste en que cada uno de los ciudadanos que participó en la consulta popular convoque a dos simpatizantes adicionales para votar por las listas del partido en los comicios parlamentarios. De esta manera, podremos obtener cerca de tres millones de votos y mantenernos así como la fuerza que decide.

Y para tal fin el partido presenta ante la opinión pública una nómina de lujo, una lista al Congreso de la República representativa y sólida que continuará con el trabajo de sacar adelante proyectos de orden social que busquen el mejoramiento de la calidad de empleo que permita la recomposición a fa-



vor del empleo formal para reducir el subempleo. Dicho trabajo se centrará en los lineamientos ideológicos con los que a lo largo de 155 años el conservatismo se ha identificado a favor del bienestar de los colombianos como: la libertad y los derechos fundamentales; la estabilidad, el orden y la autoridad; la justicia social y la solidaridad; el desarrollo y el crecimiento de la economía, entre otros.

En las elecciones presidenciales de mayo próximo, apoyaremos al doctor Álvaro Uribe Vélez, como lo expresó la colectividad en las urnas el pasado mes de noviembre, cuando un millón de colombianos le dieron el sí al actual presidente. Lo acompañaremos en esta campaña, manteniendo siempre independiente nuestra propia identidad. Lo apoyaremos, pero no como uribismo, ni como un matiz del uribismo, sino como Partido Conservador. Ante todo, nuestra gran responsabilidad es con la patria, y por ello antepondremos su bienestar a los intereses de nuestro partido, corriendo el enorme riesgo de no presentar un candidato de nuestra colectividad a la

contienda presidencial y nos la jugaremos por la reelección, haciendo caso omiso de las voces que convocaban al sectarismo.

Así como el conservatismo apoyó a Álvaro Uribe hace cuatro años sobre la base y con la condición de que los programas de profundo contenido social y creados durante la pasada administración conservadora, como Familias en acción, Jóvenes en acción, el Programa de adultos mayores, el Programa de microcrédito para empresarios y creación de una Colombia de propietarios, tuviese en su gobierno consistencia, continuidad y ampliación, el partido le exigirá en su acuerdo programático 2006- 2010 la extensión de este programa a las poblaciones de más de 100 mil habitantes para llegar a 1 millón de familias. Consideramos esto un punto fundamental, en especial, cuando la Organización de Naciones Unidas acaba de reconocer que el programa de más impacto

en la lucha contra la pobreza es el de Familias en acción. Hoy el gobierno llega a 500 mil familias colombianas de los estratos 1 y 2 en las poblaciones menores de 100 mil habitantes con este programa y reciben un subsidio del Estado por tener a sus hijos en la escuela y son beneficiadas por el sistema de salud.

Igualmente, la continuidad de las políticas de estabilidad y responsabilidad macroeconómica demanda una política tributaria integral en todos los niveles del Estado y gradualmente ajustada a los demás propósitos del crecimiento económico y de la lucha contra la pobreza. El partido continuará en la lucha contra la corrupción y el clientelismo, pero no debe confundirse clientelismo, que es una perversión en el uso del poder, con el legítimo derecho que les otorga la democracia a los partidos políticos para ejecutar las políticas en las cuales están comprometidos.



Juan Fernando Londoño

La vigencia del liberalismo

Juan Fernando Londoño



El liberalismo colombiano atraviesa una coyuntura histórica sin igual; por primera vez en muchos años tiene la oportunidad de convertirse en un partido moderno y democrático, e igualmente, recuperar su papel en la historia como una fuerza de transformación política y social.

La coincidencia histórica de una reforma política que avanza en la dirección de fortalecer los partidos, junto al hecho de la división —posiblemente definitiva— entre la izquierda y la derecha liberal, constituyen un escenario propicio para que el liberalismo se renueva en sus ideas, sus dirigentes y sus prácticas políticas.

Temas como el manejo del conflicto, el desarrollo institucional y el modelo de desarrollo, constituyen el centro de la discusión política actual, y en relación con estos temas el liberalismo ha sabido tomar distancias frente a la concepción impulsada por el actual gobierno de Álvaro Uribe Vélez, antiguo militante en sus filas.

Aunque son temas que se abordarán más adelante bien vale la pena esbozar las principales diferencias del liberalismo frente al proyecto de derechas liderado por el presidente Uribe.

En primer lugar, el liberalismo reconoce el carácter político del conflicto y acepta las implicaciones que en materia moral y política se derivan de ello. En lo moral, el conflicto debe ser conducido bajo las normas de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. En lo político, las consecuencias tienen que ver con la insuficiencia de la respuesta militar y represiva y la necesidad de su acompañamiento con medidas de fortalecimiento del Estado y de intervención social, por un lado, y por el otro, la necesidad de buscar una negociación como salida final al conflicto.

En segundo lugar, el liberalismo no cree en mesianismos sino en reformas que ayuden a fortalecer el Estado. El liberalismo considera que sólo con un mayor y mejor desarrollo de las instituciones públicas se logrará responder a los inmensos problemas colombianos, rechazando de plano la construcción de un modelo populista caudillista. La solución a los déficits que existen en materia de salud, educación, vivienda, entre otros, sólo podrán ser superados con una decisión seria para fortalecer la Administración Pública.

En cuanto al modelo de desarrollo, es claro que el actual gobierno privilegia un modelo acumulativo, según la concepción vigente, en la medida, que los sectores más poderosos logren progresar traerán bienestar y desarrollo para todos. El liberalismo considera que debe concebirse un modelo de desarrollo distributivo, que contemple desde el origen mismo de las políticas el mejoramiento de la calidad de vida de los más pobres y la reducción de la desigualdad. Un modelo distributivo en lugar de acumulativo implica un mejoramiento de la calidad de vida de las mayorías, lo cual se traducirá en un crecimiento más sostenible y más equitativo.

Una revisión histórica

Pocos partidos en el mundo tienen la tradición histórica del liberalismo colombiano. En el hemisferio occidental sólo los partidos norteamericanos y los uruguayos poseen tanta longevidad. La vigencia histórica de los partidos tiene importancia para la democracia en cuanto resulta muy difícil construir partidos con arraigo, y allí donde se han derribado los partidos es el conjunto del sistema democrático el que ha pagado el costo.

El liberalismo colombiano surge en julio de 1848, al calor de las ideas que para ese entonces constituyan la médula de la discusión de los nuevos Estados latinoamericanos. Por una parte, frente al tema de la separación entre Iglesia y Estado, el liberalismo tomó partido abiertamente por la conformación de un Estado laico. En segundo lugar, frente al tema de la organización territorial del Estado, el liberalismo defendió con ahínco la opción federal. Frente al tema del comercio, el liberalismo optó por una posición de defensa de la empresa nacional pero buscando lo que hoy llamaríamos una mayor inserción internacional, en contraposición a aquellos que defendían la producción agropecuaria y, particularmente, los derechos de los terratenientes. Finalmente, el liberalismo lideró la educación pública gratuita y obligatoria, así como el respeto por las libertades, especialmente con la supresión de la esclavitud.

La defensa de estas ideas lo llevó a enfrentarse, tanto en las urnas como en los campos de batalla, a su adversario, el Partido Conservador. El resultado de medio siglo de luchas fratricidas fue la imposición de las ideas conservadoras y la derrota del liberalismo, tanto en 1885 como en la guerra de los Mil Días. La hegemonía conservadora llevó al liberalismo a renunciar al recurso de la acción armada en los inicios del siglo XX y particularmente en el famoso congreso liberal de Ibagué en 1923.

La división conservadora para la elección de 1930 permitió que un liberal, Enrique Olaya Herrera, llegara al poder y abriera la puerta a una nueva era de gobiernos liberales. En este periodo el liberalismo supo ac-

tualizar su agenda política y la hizo concordante con las demandas que una sociedad en proceso de industrialización y urbanización requería. El liberalismo supo así construir unas nuevas mayorías en el país, y gracias a ello mantuvo su carácter de principal fuerza política durante el resto del siglo XX.

La continuación de la violencia política llevó a los partidos a establecer el pacto del Frente Nacional, con lo cual, si bien consiguieron la paz entre ellos, también tuvieron que renunciar a la lucha política entre sí. Las consecuencias para el liberalismo fueron claras por un lado, una creciente división interna, y por otro, grandes dificultades para llevar a cabo políticas que lo diferenciaran de los conservadores. Pese a ello, el liberalismo siguió a la vanguardia nacional con temas como la reforma agraria, la educación superior y la reforma urbana.

Al terminar el Frente Nacional, el liberalismo emergió de nuevo como mayoría, pero una mayoría amorfa, con una gran competencia interna, tanto a nivel regional como nacional, y con sectores claramente reaccionarios que se habían mimetizado durante el periodo frentenacionalista. El triunfo del ala reaccionaria del liberalismo en 1978 no solo dejó el espacio para que otras fuerzas políticas ocuparan la izquierda y la vanguardia, sino que se convirtió en la semilla de nuevas divisiones.

El surgimiento del Nuevo Liberalismo permitiría al liberalismo conectarse con nuevas capas urbanas y una clase media más ilustrada e independiente. El movimiento liderado por Luis Carlos Galán, que se entendía a sí mismo como una disidencia liberal, no solo rechazó la derechización del liberalismo, sino que denunció vehementemente la corrupción y la alianza de sectores políticos con grupos criminales.

El carácter mayoritario del liberalismo ejerció una fuerza de atracción sobre muchos sectores por fuera de la ley, que encontraban en la estructura abierta y descentralizada del liberalismo un terreno propicio para ingresar en la política. El conjunto de la sociedad colombiana se vio afectada por el narcotráfico, pero el liberalismo llevó la peor



parte al ser más atractivo para este fenómeno emergente.

Paradójicamente, el liberalismo tendría que terminar librando la más dura batalla contra este fenómeno durante los gobiernos de Virgilio Barco, César Gaviria y Ernesto Samper. Durante estos gobiernos se dio un enfrentamiento contra el narcotráfico y se logró desmantelar los más poderosos carteles, el de Medellín y el de Cali.

De esta batalla el liberalismo no salió impoluto, pues los carteles practicaron al tiempo las tácticas de aniquilación y compra de dirigentes. La imagen del liberalismo se vio manchada por los escándalos asociados al proceso 8.000, pero como fruto de este epi-

sodio salió un liberalismo más depurado y menos dispuesto a convivir con cualquier forma de criminalidad. En el año 2003 el entonces director del liberalismo, senador Rodrigo Rivera, ofreció disculpas al país por los errores pasados y ratificó el propósito de enmienda del partido.

La mejor forma de concretar dicho propósito de enmienda fue la modernización del liberalismo a través de una constituyente liberal, la cual tuvo lugar en el año 2000. Gracias a este proceso, liderado por Horacio Serpa, y que contó con una amplia y decidida participación de sus militantes, el liberalismo se dotó de unos nuevos Estatutos, los cuales por primera vez le dieron el carácter de un partido realmente democrático internamente, no solo por el hecho de que sus autoridades emanan de la voluntad de sus miembros, sino porque estableció un sistema donde no solo las jerarquías del partido pueden decidir sobre los destinos colectivos.

El liberalismo perdió las elecciones presidenciales de 1998 y de 2002, e igualmente retrocedió en su representación parlamentaria. No obstante, su retroceso no se dio por desplazamiento político, es decir, no aparecieron nuevas fuerzas que le disputaran su papel como protagonista central de la vida política del país. Por el contrario, lo que ocurrió fue una disgregación liberal que facilitó el surgimiento de pequeñas agrupaciones políticas (microempresas electorales en su mayoría) que sólo buscaban aprovecharse de las reglas favorables al individualismo y no a la acción colectiva.

En efecto, la diáspora liberal se produjo por una combinación del sistema proporcional con la circunscripción nacional. Esta combinación arrasó con las jerarquías departamentales e incentivó la búsqueda de residuos electorales como mecanismo para alcanzar una curul en el Congreso.

Uribe y la división liberal

El liberalismo arribó al siglo XXI como una fuerza todavía mayoritaria, pero totalmente dispersa, con tendencias centrífugas fuertes, sin noción de la disciplina interna ni

mecanismos para asegurarla, y especialmente con grandes tensiones ideológicas.

Desde el Frente Nacional se fue incubando en el liberalismo una corriente de derecha que se articuló principalmente en torno al liderazgo de Julio César Turbay Ayala, presidente del año 1978 a 1982. Esta corriente difícilmente ganó la mayoría dentro del liberalismo, y de hecho cuando se enfrentaron a los sectores progresistas del liberalismo salieron derrotados (un buen ejemplo de ello fue la derrota de Hernando Durán Dussán en la consulta de 1990). La principal diferencia entre esta derecha liberal y el resto del partido fue su concepción del conflicto colombiano.

La negación del carácter político del conflicto y la perspectiva represiva y militarista en el manejo del mismo se convirtieron en la columna vertebral de esta Ala derecha del liberalismo, la cual encontró en Álvaro Uribe su máximo exponente. Uribe Vélez, quien había sido parlamentario y gobernador de Antioquia, entre otras posiciones, decidió presentarse por fuera del liberalismo en las elecciones de 2002, y gracias a su posición clara de rechazo a la guerrilla supo recoger el hastío de la ciudadanía frente a los desmanes de esa guerrilla y ganar la elección.

Uribe llegó a la Presidencia de la República en 2002 y el liberalismo trató de facilitar un acuerdo con el nuevo presidente; pese a ello, el presidente no solo se negó a abandonar su carácter de independiente sino que incluso se propuso horadar al derrotado liberalismo. Uribe declaró que no creía en la necesidad de los partidos y explícitamente afirmó, en un foro organizado por la OEA en 2003, que las democracias podían vivir sin partidos. El menosprecio de Uribe hacia los partidos y su cada vez más evidente derechización empujaron al Partido Liberal a la oposición y sellaron la división entre un liberalismo progresista que reúne fuerzas de centro y centro-izquierda con respecto a la centro-derecha y derecha liderada por el presidente Álvaro Uribe.

El gobierno de Álvaro Uribe logró diezmar la cúpula liberal, gracias no solo a identidades ideológicas, sino también a la prolijidad

dad de favores gubernamentales concedidos a quienes se deslizaron al uribismo. El resultado ha sido no tanto una fuerza ideológica compacta en torno al presidente Uribe, como una amalgama de diferentes intereses en torno a la autoridad presidencial y a los beneficios que de la cercanía al poder emanan.

La reafirmación del ideario socialdemócrata

Sin la necesidad de hacer transacciones internas como en el pasado, el liberalismo tuvo el campo abierto para renovar su tradición socialdemócrata, estrechando sus lazos con agrupaciones similares a través de la Internacional Socialista y reafirmando un programa socialdemócrata.

Dicho programa, aprobado en el congreso ideológico realizado en mayo de 2005, contempla, en primer lugar, la orientación social de la economía basada en un compromiso de solidaridad en la defensa de las minorías, la lucha contra la desigualdad, la pobreza y la injusticia social. El programa rechaza el modelo de desarrollo vigente y propone la adopción de un modelo que genere empleo, reduzca la pobreza y la desigualdad. En dicho programa se renueva el compromiso con el Estado Social de Derecho y con la Constitución de 1991. Finalmente, el programa acepta la globalización pero rechaza la universalidad de los instrumentos económicos, para facilitar así la búsqueda de un proceso propio de inserción internacional.

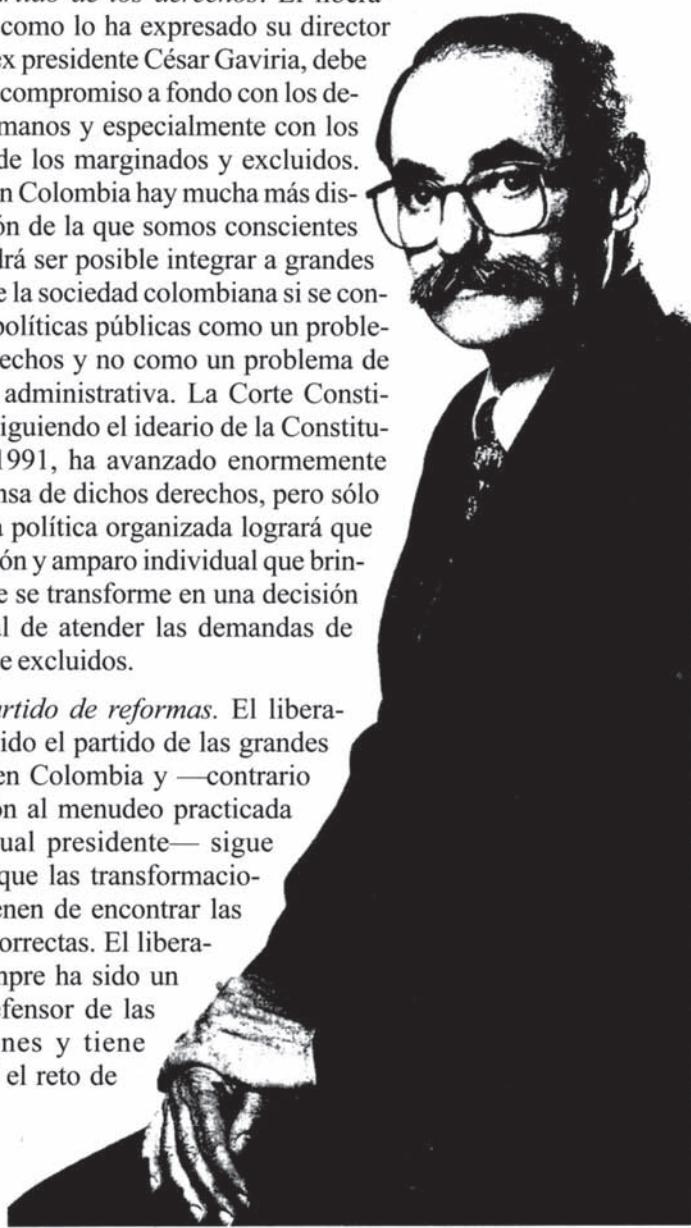
La aprobación de este programa es el preludio de lo que debe ser un nuevo y sólido programa del liberalismo para el país, lo cual implica una redefinición de la noción socialdemócrata para que esta se ajuste a la realidad colombiana y por tanto se convierta en un programa de transformación viable, en lugar de un conjunto de buenas intenciones. En segundo término, dicho programa debe concretarse tanto en la agenda legislativa que el partido promueva a través de su bancada como en las posiciones que dicha bancada adopte en relación con los

temas más importantes de la vida nacional. El liberalismo tiene que tomarse en serio su programa y ser serio frente al electorado con respecto a lo que promete. Con el nuevo escenario electoral ofrecido con la reforma política, los electores podrán evaluar mejor el desempeño en conjunto de los partidos y no solo el de sus miembros individuales.

El carácter socialdemócrata del partido implica un gran desafío para recuperar su solidez conceptual como organización y su coherencia política. Algunas ideas sobre el futuro de la propuesta liberal merecen ser esbozadas aquí.

Un partido de los derechos. El liberalismo, tal como lo ha expresado su director actual, el ex presidente César Gaviria, debe asumir un compromiso a fondo con los derechos humanos y especialmente con los derechos de los marginados y excluidos. Sin duda en Colombia hay mucha más discriminación de la que somos conscientes y sólo podrá ser posible integrar a grandes sectores de la sociedad colombiana si se conciben las políticas públicas como un problema de derechos y no como un problema de eficiencia administrativa. La Corte Constitucional, siguiendo el ideario de la Constitución de 1991, ha avanzado enormemente en la defensa de dichos derechos, pero sólo una fuerza política organizada logrará que la protección y amparo individual que brinda la Corte se transforme en una decisión estatal real de atender las demandas de millones de excluidos.

Un partido de reformas. El liberalismo ha sido el partido de las grandes reformas en Colombia y —contrario a la gestión al menudeo practicada por el actual presidente— sigue creyendo que las transformaciones provienen de encontrar las políticas correctas. El liberalismo siempre ha sido un partido defensor de las instituciones y tiene frente a sí el reto de



seguirlas transformando para que cumplan a cabalidad con su papel en un país que como Colombia reclama una acción más decidida y eficaz por parte del Estado.

El partido de la igualdad. Ninguna tarea tan importante como la lucha contra la pobreza que aqueja a millones de colombianos. Hasta ahora, la mayor parte de las fórmulas intentadas han resultado ser insuficientes para cambiar significativamente los patrones de pobreza; normalmente, las mejoras en este campo han sido producto exclusivo de las mejoras en el crecimiento económico. El liberalismo debe encontrar y liderar políticas que hagan que se pueda sacar a millones de la pobreza y volverlos así motores del desarrollo y el crecimiento, en lugar de usar la fórmula ensayada de buscar motores de crecimiento para que se logre sacar a millones de la pobreza.

Una partido para la paz. Sin duda el tema más importante y singular de Colombia es el conflicto armado. El liberalismo debe buscar las fórmulas más ingeniosas para lograr terminar con el mismo. Quizás un buen principio es reconocer el carácter político del conflicto, reconocer su recorrido histórico y la necesidad de una negociación política para superar esta etapa de nuestra historia. Al contrario del actual gobierno, que quiere resolver el conflicto para que siga reinando el *statu quo*, el liberalismo debe liderar una negociación para construir un mejor país. Una negociación en la cual el presidente, a diferencia del actual, no se ocupe sólo de proteger los intereses de los más favorecidos, sino que defienda los intereses de todos los colombianos y especialmente los de los más desvalidos de poder.

La coyuntura política

La reconstrucción del ideario liberal es una tarea fundamental, pero no debe hacernos olvidar de las necesidades actuales, pues el temple de los partidos se mide es en las coyunturas y no sólo en sus programas. En este momento, el país tiene como punto central de su agenda lo concerniente al proceso de paz con las autodefensas. Sobre este

tema, el liberalismo ha sido claro en respaldar la salida del conflicto de miles de hombres y solidario con todos los colombianos que han dejado las armas; pese a ello, el liberalismo ha criticado la concepción con la cual el gobierno actual ha manejado el proceso.

En primer lugar, el Gobierno Nacional nunca tuvo claridad sobre qué tipo de proceso estaba adelantando, si un proceso de negociación política o uno de sometimiento a la justicia; fruto de esa ambigüedad fueron los continuos tropiezos y cambios de concepción en la que finalmente se conocería como la Ley de Justicia y Paz. En el trámite de dicho proyecto, por ejemplo, fue incluida la norma que consideraba las acciones de los grupos paramilitares equiparables a delitos políticos. Sorprende que un tema tan delicado no haya estado claro desde el principio de la negociación.

Dado que no se tenía claro el tipo de proceso que se adelantaba, tampoco fue clara con el país la propuesta de inserción de dichos grupos en la vida civil. El gobierno fue demasiado laxo en la negociación al no exigir en ella una adecuada dosis de verdad y reparación a las víctimas, que es lo mínimo que debe contener un proceso de estas características para merecer la credibilidad y legitimidad nacional e internacional. De sobra se conocen los reparos que dirigentes liberales como Rafael Pardo, Andrés González y Rodrigo Rivera hicieron a este acuerdo.

Como si esto fuera poco, el proceso de reinserción se ha caracterizado por la improvisación y continuas correcciones sobre la marcha, hasta el punto que hace muy poco el Gobierno tuvo que dar marcha atrás a la política de subsidios indiscriminados que veía practicando.

Lo más grave de todo el proceso ha sido la pasividad del gobierno frente a la transformación de los paramilitares en mafias locales. En varias regiones del país, particularmente en la Costa Atlántica, los grupos paramilitares, luego de exterminar a los opositores y rivales políticos, consolidaron su control territorial haciéndolo extensivo al control

de las administraciones locales. Por esta vía trataron de legitimar el poder que adquirieron por la fuerza y se han venido apropiando de los recursos públicos de dichas regiones. Con el propósito de no desbaratar el proceso en marcha, el Gobierno se ha hecho el de la vista gorda frente a esta flagrante desfiguración de la democracia.

En cualquier caso, e incluso con la posibilidad de introducir correctivos al proceso con los grupos paramilitares, es difícil que el mismo tenga marcha atrás. La gran pregunta, entonces, es cómo lograr también avanzar en una negociación con los grupos guerrilleros.

Dos problemas muestran las limitaciones de la visión del presidente Uribe frente a un proceso de paz con la subversión. Primero, su negativa a reconocer el carácter político del conflicto, con lo cual quiere asimilar la guerrilla con los paramilitares y tratar de adelantar una negociación de igual manera para ambos. Segundo, el tipo de oferta política que el presidente elabora resulta un acta de rendición para la guerrilla ante la negativa a realizar una negociación que incorpore una agenda de reformas en diferentes campos. Una oferta de este tipo, para una guerrilla que no ha sido derrotada militarmente, no ofrece perspectivas reales de paz para Colombia.

Para alcanzar la paz es necesario reconocer el carácter político del conflicto y hacer una oferta políticamente atractiva para la subversión. No implica ello ceder en la presión militar que debe acompañar la acción del Estado permanentemente para garantizar la seguridad de los ciudadanos, pero sí entender que la guerrilla sólo tendrá un incentivo real para negociar cuando sienta que ello le permitirá ganarse un lugar en la historia.

Para los colombianos, además, el presidente Uribe, en un proceso de negociación será un defensor de los privilegiados y no un defensor de los colombianos. Su estilo poco dado al consenso hará mucho más difícil una negociación con la subversión.



Frente a la necesidad de superar el conflicto como condición para resolver muchos de los otros problemas de Colombia, el liberalismo ofrecerá un modelo alternativo basado en el reconocimiento político, la generosidad en la negociación y la búsqueda de una mejor sociedad. Será necesario buscar y tratar de lograr que la ciudadanía entienda que la forma de negociar la paz determinará el tipo de sociedad que seremos en el futuro. De allí la vigencia del liberalismo como un partido que puede conducir a Colombia hacia la paz y mediante el consenso construir un mejor país; sólo así la sangre de miles y miles de colombianos no habrá corrido en vano.

Gustavo Duncan
Magíster en Defensa y Seguridad
Universidad de Cranfield,
Investigador del CEDE de la Universidad de los Andes

Histórica de una subordinación

¿Cómo los guerreros sometieron a los narcotraficantes?¹

Gustavo Duncan



Narcotráfico y aparatos armados con suficiente capacidad coercitiva sobre diferentes transacciones sociales, constituyen dos variables fundamentales para entender la expansión que los grupos irregulares han alcanzado en Colombia. Estas variables funcionan en una doble causalidad, sólo con los ingresos de la droga se pueden financiar los ejércitos tan sofisticados con que cuentan

¹ Este artículo es una versión resumida del texto “Narcotraficantes, mafiosos y guerreros. Historia de una subordinación”, publicado por la Fundación Seguridad y Democracia en la recopilación *Narcotráfico en Colombia. Economía y violencia*, Bogotá, 2005. El autor desea agradecer a Alfredo Rangel y Juan Carlos Garzón por la colaboración prestada.

guerrillas y autodefensas, y sólo con las “empresas privadas de protección” se puede garantizar la prosperidad del negocio. Al igual que las economías lícitas, la producción y el contrabando de drogas requieren de agencias con suficiente capacidad de ejercer violencia para regular los derechos de propiedad y el cumplimiento de contratos, sin los cuales no serían viables las diferentes etapas de la cadena productiva del narcotráfico.

La sofisticación de los aparatos de violencia que ha experimentado el país en las últimas dos décadas tiene así un referente ineludible en los requerimientos de regulación de la cadena productiva de una empresa ilegal, que se constituyó en la principal fuente de ingresos para guerrillas y autodefensas y para diversos grupos sociales y regiones. Pero como ya se advirtió, sería un error interpretativo reducir el fenómeno actual de violencia a una simple expresión de codicia por parte de organizaciones criminales que, en la espiral de recursos que proveían las drogas, decidieron organizar y financiar ejércitos tan complejos para quedarse con la tajada más sustanciosa del negocio.

Lo cierto es que la expansión y las características tan peculiares que tomaron los aparatos armados que ejecutan la violencia en Colombia necesitan para su comprensión precisiones conceptuales que rebasen la visión delincuencial y se enmarquen en aspectos más complejos, como la historia, la organización política y la economía de muchas de sus sociedades. En ese sentido, existe suficiente documentación sobre la forma en que el narcotráfico como actividad delincuencial empató con la mediación clientelista que existía para acceder al Estado y con la manera violenta como se regulaban las transacciones sociales en muchas regiones del país. Durante todo ese proceso el negocio de las drogas se transformó en un fenómeno que rápidamente alcanzó dimensiones políticas, pero a la vez quedó atrapado dentro de las tensiones políticas que caracterizan la historia de Colombia desde finales de *La Violencia* clásica, al punto que los empresarios de las drogas terminarían subordinados a aquellos actores que ejercen el poder local a través de la fuerza de sus aparatos armados. Serían ellos los encargados de prestar los servicios de coerción y protección a los narcotraficantes, pero

más importante, de hacer posible una dinámica más profunda y sostenida de acumulación de capital en las regiones a partir de los excedentes de lo ilícito.

El siguiente artículo analiza un suceso del que se ha hecho poca precisión: *la subordinación de las organizaciones encargadas de traficar drogas a grupos armados, bien sean autodefensas y guerrillas, que a manera de “empresarios de la protección privada” regulan y protegen la producción, la transformación y la comercialización de cocaína y heroína*. Este suceso es de gran importancia porque tiene un efecto directo en la configuración del Estado y la sociedad, en la medida, que da lugar a la existencia de una economía con suficiente potencial de extracción para armar a aparatos de coerción que dan forma al orden social en muchas regiones de Colombia durante períodos de tiempo indefinidos.

El artículo consta de tres partes. En la primera se describen las particularidades del negocio del narcotráfico que explican sus requerimientos por un servicio de “coerción y protección”, en qué consisten los determinantes de estos requerimientos y cómo evolucionan de acuerdo a los cambios en la estructura de los individuos y organizaciones que se dedican al negocio. En la segunda se narra la historia de cómo han sido suministrados los servicios de “coerción y protección” a los empresarios del narcotráfico, para señalar que en la fase actual el grado de complejidad y organización que han alcanzado las estructuras armadas en Colombia les ha permitido tomar el control directo e indirecto del negocio de las drogas, y cómo a su vez la lógica económica del narcotráfico se ha anexado en sus proyectos de imposición de Estados locales. Finalmente, se reflexiona sobre el significado que tiene la subordinación de los narcotraficantes a los guerreros.

1. Los empresarios del narcotráfico y sus requerimientos de “coerción y protección”

La cadena productiva del narcotráfico en Colombia está compuesta por cuatro etapas claramente diferenciadas: la siembra de



coca y amapola, la transformación en drogas aptas para el consumo, el contrabando hacia los mercados internacionales, y la legalización de las ganancias. De acuerdo a Krauthausen y Sarmiento (1991) los empresarios del narcotráfico se dividen en dos grandes sectores, el competitivo y el oligopólico. El sector competitivo ha sido delegado por regla general a pequeños pero numerosos empresarios que se encargan de los dos extremos de la cadena productiva del narcotráfico: por un lado, la siembra y producción de base de coca, y por otro, la venta de drogas en papeleta a los consumidores. Mientras que el sector oligopólico se ha centrado en las etapas de transformación y distribución al por mayor hacia los mercados internacionales.

Los riesgos y el tamaño económico óptimo que conlleva cada etapa, explican la segmentación del narcotráfico en estas dos categorías de empresas. La siembra de hoja de coca es una actividad que requiere de grandes extensiones de tierras y del trabajo de numerosos campesinos. Como es imposible movilizar su producción sin volver a comenzar el ciclo del cultivo, y como no son necesarios mayores desarrollos tecnológicos, lo más eficiente es fraccionar la administración del proceso y sus riesgos en pequeñas unidades productivas más competitivas y

seguras a la hora de eludir a las autoridades. Para un solo empresario asumir la carga operativa y la incertidumbre de una cosecha de miles de hectáreas de coca, implica demasiados costos en comparación con la delegación del riesgo en miles de familias campesinas capaces de afrontar la pérdida total de sus cultivos, y menos visibles para que el Estado pueda desmantelar la operación a partir de la captura de un único responsable o de su equipo cercano. En cambio, operaciones en las etapas posteriores, que requieren de grandes inversiones, mayor complejidad administrativa y que pueden ejecutarse de manera más clandestina, son más eficientes cuando la ejecutan grupos selectos de empresarios con mayores recursos, tecnología y especialización. Por ejemplo, la transformación de base de coca en clorhidrato de cocaína implica la construcción de laboratorios, su dotación, el tráfico de insumos químicos, la contratación del personal que se encargue del procesamiento de la droga y de la parte logística, entre otras acciones, que exigen la iniciativa de un empresario con un alto grado de capacidad organizativa y de capital inicial. Las restricciones para la entrada de muchos empresarios son, pues, consecuencia de la complejidad de las diferentes etapas de su cadena productiva, como ilustran Krauthausen y Sarmiento (1991): “[...] si bien, probablemente la compra en

Colombia de diez kilos de cocaína no constituye mayor problema, las dificultades son inmensas al pretender exportar esta mercancía: hay que tener acceso a una ruta de exportación segura y a una red de distribución en el mercado interno del país consumidor".²

Alrededor y dentro de las etapas y de los dos tipos de empresas, competitivas y oligopólicas, existe un servicio que es inherente al narcotráfico como empresa criminal en la medida en que no es posible apelar al Estado como regulador de transacciones: se trata del uso de mecanismos de "coerción y protección" para garantizar, y de paso alterar, la estructura de los derechos de propiedad y de los contratos que se establecen entre las organizaciones y los individuos dedicados a cualquiera de las etapas del negocio. Los empresarios del narcotráfico, tanto los competitivos como los oligopólicos, necesitan de aparatos violentos que los protejan de otras organizaciones armadas que podrían expropiarlos de sus posesiones, de su mercancía (drogas o insumos), de su dinero y de su participación en el negocio (rutas, mercados, laboratorios, etc.), y que podrían aprovechar el músculo de un aparato de violencia superior para imponer precios desventajosos en las transacciones. De la misma manera, una organización narcotraficante tiene mayores posibilidades de éxito en el negocio si es capaz de construir un aparato armado superior y está en capacidad de expropiar a sus competidores o imponer condiciones desventajosas a otras organizaciones con las que realiza transacciones.

Pero no basta con poseer un aparato de violencia superior en términos de hombres y de armas para imponerse en la compleja estructura de redes que constituyen las organizaciones dedicadas al narcotráfico. Se necesita también influencia sobre el aparato estatal para evitar la persecución de las autoridades contra los procesos de producción, distribución y lavado, y para lograr que su acción se concentre en los demás competidores. La corrupción de las instituciones públicas y las amenazas, e incluso la violencia, contra los funcionarios honestos que no se dejen cooptar o que hayan sido cooptados

por algún contrincante, se convierten en recursos indispensables para la prosperidad del negocio, y más importante aun, para la supervivencia como empresa criminal. Al igual que los grupos encargados de la producción y el tráfico de drogas, las organizaciones encargadas de prestar los "servicios de coerción y protección" tienen estructuras bastante diversas que evolucionan según cambia el entorno donde operan y según cambia la estructura misma de los empresarios del negocio.

En un principio, los empresarios oligopólicos del narcotráfico utilizaban asesinos a sueldo o su propio cuerpo de guardaespaldas para sus necesidades de violencia y contraviolencia. El manejo de su influencia en las instituciones del Estado era dejado al soborno o a la financiación periódica de candidatos, incluso algunos capos intentaron incursionar en la política como Escobar y Ledher. En ocasiones hacían uso de las "oficinas de cobro" para castigar los incumplimientos de contratos, y de grupos guerrilleros para el cuidado de laboratorios, pero lo usual era que los empresarios de las etapas de transformación y distribución de drogas poseyeran sus propios aparatos coercitivos. Todo lo contrario sucedió en las etapas competitivas del narcotráfico, que apelaron a una tercera parte que se encargara de ello. Los cocaleros desde sus inicios como fenómeno social contaron con los servicios de "coerción y protección" de los grupos guerrilleros, que regulaban no solo las propiedades y las transacciones inherentes al cultivo de coca, sino también el resto de la vida social en estas comunidades.

Sin embargo, el crecimiento de las ganancias del narcotráfico, de su participación en la economía del país y de las hectáreas sembradas de coca, hizo que se necesitara de servicios de violencia más complejos, al igual que mayor influencia en las agencias del Estado encargadas de la persecución de

² Ciro Krauthausen y Luis Fernando Sarmiento (1991), *Cocaína & Co. Un mercado ilegal por dentro*, Colombia, Tercer Mundo Editores, Universidad Nacional, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, p. 60.



los empresarios de lo ilícito. Fue así que se establecieron alianzas con los grupos armados irregulares, se compraron elecciones presidenciales y al final se configuró una nueva estructura de poder político, donde para sorpresa de los propios narcotraficantes, los aparatos de “coerción y protección” que ellos contribuyeron a fortalecer alcanzaron tal grado de organización que terminarían por subordinar a la mayoría de empresarios de la droga. En últimas, guerrillas y autodefensas se convirtieron en la tercera parte que regulaba el negocio de las drogas, y lo hicieron bajo su propósito de establecer una hegemonía sobre el Estado local. No se trató de que su motivación para estar en el conflicto fuera el dominio del narcotráfico *per se*, sino de que el éxito de un aparato armado al pretender imponerse como Estado consistía en su capacidad de proteger a los individuos, sus propiedades y las transacciones que realizaran entre ellos, a cambio de recursos que incrementaran dicha capacidad de protección. El narcotráfico, en la medida en que se convirtió en parte importante de las transacciones y de la acumulación de capital en

las comunidades, se constituyó en una de las actividades principales que debían controlar los grupos armados irregulares. Pero a diferencia del resto de actividades, el cobro por su regulación no se estancaba en un carácter exclusivamente parasitario. La prosperidad del negocio y las garantías necesarias para invertir en empresas lícitas sus ganancias, dependían de la certidumbre que autodefensas y guerrillas proveyeron a los narcotraficantes.

2. El narcotráfico y sus requerimientos de “coerción y protección” como fuente transformadora de la estructura de poder político. Una narración de ¿por qué el narcotráfico terminó subordinado a los guerreros?

La historia de las empresas de “coerción y protección” privada en Colombia no empieza con la llegada del narcotráfico en los ochenta. Desde finales de *La Violencia* numerosos campesinos formaron bandas cri-

minales que se dedicaron a robar a los comerciantes, extorsionar hacendados y amedrentar a los competidores políticos de los gamonales locales, que en un principio los utilizaban como su aparato de coerción privada, dentro del modelo de luchas partidistas. Sánchez y Meertens calculaban que en 1964: “Había más de cien bandas activas, constituidas por grupos de campesinos armados, que más o menos organizadamente, y desconociendo los acuerdos de paz entre las directivas oficiales de los dos partidos tradicionales, prolongaron la lucha bipartidista”.³

Luego, los bandoleros se independizaron del control político de las jefaturas partidistas locales y a través del terror impusieron su dominio en ciertas áreas rurales del país. Guillén (1996) sostiene que en las fases finales de *La Violencia* la estructura de poder asociativa de hacienda, basada en una alianza vertical entre las élites rurales, capataces y campesinos, que cada tanto se armaban y entraban en conflicto contra asociaciones similares, entró en una fase de disolución y dio paso a una nueva clase de poder en el campo. Había nacido una nueva serie de organizaciones dedicadas a las empresas de “la coerción y la protección”. Mucho antes de que los grupos narcotraficantes se establecieran de manera masiva en Colombia, ya existían casos de aparatos armados como estos bandoleros, o como los “pájaros” del Valle del Cauca, que permitían a sus jefes, bien fueran gamonales, políticos profesionales o delincuentes puros, convertirse en los verdaderos dueños del Estado en lo local, o al menos hacer sentir su influencia mediante el uso de la violencia criminal como mecanismo de regulación de transacciones en la comunidad.

El caso más relevante de la implantación de un Estado por parte de bandoleros puede rastrearse en las zonas esmeraldíferas de Boyacá, donde primero Efraín González y luego Humberto Ariza, el Ganso, ambos reconocidos bandoleros, harían del control territorial de las minas un laboratorio de lo que luego sería el modelo de dominación de los “señores de la guerra” en zonas de economía extractiva. Muchos años antes de que

estuvieran disponibles los cuantiosos recursos del narcotráfico:

“A Efraín González no le tenían miedo sino respeto, porque era él quien se encargaba de mantener el orden en la zona. [...] Organizó todo eso, apaciguó la violencia bipartidista, cuidaba a todos los esmeralderos. [...] Se reunía mucho con los comerciantes y esmeralderos, le preguntaban que cómo estaba la región, él les respondía que trabajaran tranquilos. Los esmeralderos lo patrocinaban, no habían robos cuando él cuidaba la zona, la gente lo quería mucho, y si se robaban algo él no permitía que el delito se quedara impune. Uno podía andar sin problema por toda la zona esmeraldífera”.⁴

También existían grupos guerrilleros que agrupaban a la población, la mayoría de ellos familiares, paisanos, compañeros de colonización o expulsados de la violencia. Utilizaban el esquema de autodefensas campesinas como forma de protección contra la persecución del Estado o de miembros de partidos políticos antagonistas. Los habitantes de estas comunidades se organizaban alrededor de los grupos armados, que aunque estaban altamente influenciados por el trabajo político del partido comunista, en la práctica eran quienes regulaban todos los aspectos de la vida social. De esas hordas armadas que vivían en zonas de frontera con sus respectivas clientelas campesinas, surgirían las FARC luego de la ofensiva del Ejército y la Fuerza Aérea durante la Operación Marquetalia en 1964.

A pesar del modesto crecimiento de las guerrillas y de la casi total extinción de las cuadrillas de bandoleros y “pájaros”, entre

³ Gonzalo Sánchez y Donny Meertens (1983), *Bandoleros, gamonales y campesinos. El caso de la Violencia en Colombia*, Bogotá, El Áncora Editores, p. 42.

⁴ Jeison Cifuentes Pérez, Testimonio de guaqueo sobre “la guerra verde”, bajado de la página de internet de la Universidad Central de Colombia: <http://www.ucentral.edu.co/acn/articulos/f130904/art053.htm>

el final de *La Violencia* y principios de los ochenta, sin que existiera el narcotráfico como un fenómeno delincuencial masivo, ya era evidente la gestación en el seno de muchas sociedades de una parte considerable de la estructura de violencia que predominaría varias décadas más tarde. Pecault en vez de describir este periodo como de verdadera paz, utiliza el término de violencia larvada al manifestar que “para diversos sectores colombianos la política y las luchas sociales no pueden ser dirigidas por un sistema de regulación democrática, sino que pasan por el uso de la fuerza”⁵.

Las formas de bandolerismo social de este período concuerdan ante todo con los parámetros conceptuales de la mafia, aunque hay que salvar algunas diferencias relevantes, sobre todo en el carácter más desorganizado y desinstitucionalizado de los bandoleros con respecto a la mafia, lo que Hobsbawm señala cuando sostiene que: “[...] las mafias son a la vez más permanentes y más poderosas, por ser menos un rosario de rebeliones personales, y más un sistema normativo institucionalizado, situado fuera de la norma estatal. En casos extremos pueden llegar al punto de constituir un sistema de derecho y de poder virtualmente paralelo al de los gobernantes oficiales, o subsidiarios de este”.⁶ Pero en definitiva y salvando las diferencias mencionadas, el propósito de los bandoleros y “pájaros” consistía en un objetivo equivalente al de los mafiosos, el de una regulación violenta de transacciones sociales a través de empresas privadas de “coerción y protección”. Bien fuera para favorecerlos directamente o para favorecer los intereses de algún gamonal, político o terrateniente, existía un cobro por violentar y al mismo tiempo proteger las propiedades y los contratos que se establecían entre los miembros de la comunidad y entre éstos y el Estado. Era normal también, como la mayoría de manifestaciones mafiosas de sociedades campesinas, la expropiación masiva de los habitantes que no contaran con algún tipo de protección.

La regulación violenta por parte de bandas armadas en las comunidades no guar-

daba una preocupación seria para el nivel central de gobierno. Era cierto que se habían salido de control de las élites locales que funcionaban como canales de comunicación entre el Estado y los partidos con la población, pero en la medida en que las bandas armadas, a excepción de los esmeralderos, no contaban con una fuente de capital apreciable, podían ser sometidos por el Ejército o la Policía e incluso podían ser cooptados desde el centro mediante alianzas políticas que recomponían la estructura de poder político en las regiones. La capacidad de coerción de los mediadores armados quedaba limitada por su propia naturaleza de fuerza social depredadora en regiones que pasaban por un estancamiento económico con respecto a los centros más poblados. Eran los años setenta, el país había experimentado un radical proceso de modernización. Ocurrieron las tasas de crecimiento económico más altas de la historia, la industria y el sector servicio ganaron peso sobre el total de la producción nacional, se construyó la base de la infraestructura vial, la población se urbanizó, y en general se dio un proceso de modernización de la sociedad. El poder político desde las ciudades ganó primacía sobre las élites del campo. Los votos y la riqueza de lo urbano marcaron una tendencia hacia la consolidación de un Estado central con mayor capacidad de controlar lo que sucedía en las regiones y de definir las leyes y el modelo económico que configuraban la naturaleza de la sociedad.

Sólo con la llegada del narcotráfico podrían los grupos armados disponer de suficiente capital para no depender de la producción económica regional, que por esos tiempos se rezagaba frente al auge de las grandes ciudades, y podrían además constituirse en garantes de la prosperidad de la coca como producto clave de muchas economías de frontera. Lo importante de resal-

⁵ Daniel Pecault (2001), *Guerra contra la sociedad*, Bogotá, Editorial Planeta Colombiana, S.A., p. 27.

⁶ Eric J. Hobsbawm (2001), *Rebeldes primitivos. Estudio sobre las formas arcaicas de los movimientos sociales en los siglos XIX y XX. Libros de historia*, Barcelona, Crítica, p. 17.

tar las estructuras de mediación violenta que se habían conformado en las sociedades colombianas, es que obligan a tratar a los grupos armados como un fenómeno sociológico que tiene sus raíces antes de la aparición del narcotráfico, y a su vez obligan a tratar al narcotráfico como un fenómeno cuyos requerimientos de “coerción y protección” se circunscriben en la dinámica de la crisis del monopolio estatal de la violencia. Su análisis sobre pasa así el tema delincuencial y se enmarca en temas relacionados con la forma que adquieren la economía, la sociedad y la política en aquellas comunidades dominadas por alguna forma extra o paraestatal de coerción. De paso, en la medida en que se transformaron en estructuras reguladoras de los empresarios del narcotráfico, hicieron que la producción y el contrabando de drogas como tal alcanzara en un momento dado a volverse un factor determinante en el orden social, económico y político del país, tanto en un nivel nacional como regional.

Sin embargo, el verdadero poder que se desprende del narcotráfico no llegaría de manera directa hasta las áreas rurales, y mucho menos hasta los dueños de los aparatos violentos en las regiones. Cuando se da su explosión hasta convertirse en un fenómeno de dimensiones inusitadas en la economía nacional, la primacía del negocio la llevan criminales que han asentado sus principales áreas de operaciones en los núcleos urbanos, en concreto aparecieron las organizaciones de Escobar y los Ochoa en Medellín, los Rodríguez Orejuela en Cali y Rodríguez Gacha en Bogotá. En ese período, posterior a los traficantes de marihuana de los setenta y algunos contrabandistas menores de cocaína, el narcotráfico se caracterizó por ser un negocio llevado a cabo por diversos carteles que a manera de grandes oligopolios del crimen organizado competían más por expandir su tamaño que por lograr un monopolio o por convertirse una organización que regulara del mercado. Lejos estaban los aparatos de violencia de estos carteles de parecerse a los grupos armados como autodefensas y guerrillas, que en actualidad regulan las diferentes etapas del negocio.

La forma de los aparatos de violencia de las organizaciones narcotraficantes de las grandes ciudades era la de bandas criminales, sin uniformes, armados con ametralladoras ligeras y armas cortas, que funcionaban al estilo de guardaespaldas, asesinos a sueldo y terroristas ocasionales. No necesitaban de tecnologías de violencia o de terror más complejas. Sus exigencias eran muy específicas, se debían a los requerimientos de los jefes de las empresas narcotraficantes, que se orientaban hacia su protección personal, la eliminación de los competidores, el castigo a otros empresarios para evitar el incumplimiento de los acuerdos o simplemente para poder cumplir los acuerdos sin temor a retaliaciones. Durante la guerra de Escobar contra la extradición, y luego contra los PEPES,⁷ unos cuantos de estos aparatos se dedicaron a labores más sofisticadas de violencia. Los sicarios de Medellín ejecutaron operaciones bastante complejas de asesinato de jueces, funcionarios del Gobierno, miembros de las fuerzas de seguridad del Estado y atentados terroristas de gran magnitud, que provocaron la muerte de centenares de víctimas inocentes.⁸

Aunque los grupos de sicarios y guardaespaldas que trabajaban de la mano de los narcotraficantes, junto a los cuantiosos sobornos que ofrecían a los funcionarios del Estado, fueron los mecanismos más usados para acceder a sus necesidades de “coerción y protección”, en esa época aparecieron dos tipos de aparatos armados y se dio la construcción masiva de redes clientelares financiadas por los nuevos narcos, que en períodos posteriores tendrían bastante incidencia en la consolidación de las empresas privadas de protección. En primer lugar se

⁷ Los PEPES, o “Perseguidos por Pablo Escobar”, era el seudónimo bajo el cual se agruparon los enemigos del capo de Medellín que pertenecían al mundo criminal.

⁸ Los atentados terroristas de Pablo Escobar bajo el nombre de los “Extraditables” fueron de tal magnitud, que solamente en el derribo del avión de Avianca y la bomba contra el DAS alcanzaron a causar cerca de 200 víctimas civiles.



crearon las famosas “oficinas de cobro”, donde los narcotraficantes y demás delincuentes contrataban el uso de la violencia contra socios o contrapartes que se rehusaban a cumplir con las deudas contraídas.

En segundo lugar, el surgimiento de los paramilitares creó las bases para la conformación de grupos armados en las zonas rurales que ofrecían sus servicios de violencia al mejor postor. La figura de los bandoleros y “pájaros” que habían quedado como un resabio de *La Violencia* y que habían sido casi exterminados por la Fuerza Pública, tendrían una nueva oportunidad para actuar como mercaderes de la violencia en la definición del poder político y económico de las regiones. La expansión guerrillera y la práctica masiva de secuestros, el anticomunismo y la flexibilidad internacional ante las violaciones de los derechos humanos en el entorno de la guerra Fría, las disputas electorales en las localidades y la necesidad de los narcotraficantes de contar con algún tipo de protección en sus nuevas propiedades rurales, le daría una nueva forma a las bandas de asesinos y criminales.

En la práctica resulta difícil precisar en qué momento aparecen los escuadrones paramilitares, en la medida en que conceptualmente no es claro lo que significa el término paramilitar para el caso co-

lombiano. Se ha referido a los paramilitares como fuerzas que el Estado organiza para llevar a cabo asesinato selectivo de opositores políticos, como grupos de mercenarios anticomunistas propios de la guerra Fría, como ejércitos secretos adscritos a un grupo de interés como terratenientes o barones locales, y como bandas armadas al servicio de narcotraficantes. Lo cierto es que, en el caso colombiano, existieron rasgos de cada una de las definiciones, aunque estos variaban de acuerdo al momento histórico, a los actores involucrados y a las regiones donde operaban. Para efectos del tema de este artículo nos interesa un rasgo particular de los grupos paramilitares, su subordinación inicial a los empresarios del narcotráfico de las grandes ciudades. El grupo paramilitar quizás más representativo de la década de los ochenta, las autodefensas del Magdalena Medio de Henry Pérez y Pablo Guarín,⁹ no pudo mantener por mucho tiempo su proyecto contrainsurgente libre de la influencia de Rodríguez Gacha y de Pablo Escobar, quienes habían encontrado en la región un terreno propicio para refugiarse y dirigir sus transacciones criminales y su guerra contra el Estado. Con todo y las constantes fricciones

⁹ Algunos comandantes pudieron quedar al margen, como Ramón Isaza y el Águila.

que existieron entre los capos y los mandos paramilitares, que acabarían con el asesinato del propio Henry Pérez y la delación de varios de los narcotraficantes, el volumen del dinero que provenía de las ciudades inclinó la balanza a favor de los empresarios urbanos, quienes reclutaron a los grupos paramilitares para cuidar las tierras que habían adquirido en las zonas rurales, para protegerse del acoso de las guerrillas y para satisfacer la demanda de violencia que implicaba el negocio. Así, los paramilitares funcionarían como grupos armados que garantizaban la seguridad de los miembros de las nuevas élites rurales conformadas en el proceso de contrarreforma agraria.¹⁰

En tercer lugar, los recursos de los narcotraficantes y el poder de intimidación de sus aparatos de violencia permitieron que algunos empresarios de la droga financiaran y en ocasiones construyeran sus propios movimientos electorales con su respectiva clientela. Bajo el control de políticos profesionales que rendían cuentas a los jefes narcos, aparecieron estructuras organizadas que negociaban su influencia con los círculos de poder del Gobierno central, las altas cortes de justicia y los mandos militares, para proteger a los empresarios de la droga o direccionar la persecución de las autoridades hacia sus enemigos. El proceso 8000, liderado por el fiscal general, Alfonso Valdivieso, aunque no logró tumbar al entonces presidente Ernesto Samper destapó todos los vínculos existentes entre la clase política que manejaba el país y las estructuras narcotraficantes que sobrevivieron a la guerra narcoterrorista de Pablo Escobar. El cartel de Cali, de manera opuesta a sus contrincantes de Medellín, había renunciado a la violencia masiva contra los miembros del establecimiento y había apostado a la cooptación de las instancias de poder. Sin embargo, esta estrategia también demostraría ser insuficiente ante la presión de Estados Unidos para que se persiguiera a los jefes de Cali, luego de que durante el proceso 8000 se hiciera evidente su compleja estructura de vínculos con la clase política.

La muerte de Pablo Escobar en 1993 y la captura de los jefes de Cali en 1995 mar-

caron un cambio definitivo en la forma de las organizaciones narcotraficantes del país, que conduciría hacia el desmantelamiento de los grandes carteles de la droga o, lo que es lo mismo, hacia una recomposición de las empresas oligopólicas descritas por Krauthausen y Sarmiento (1991). Los grandes empresarios y grupos dedicados al tráfico de drogas pasarían de una estructura de redes organizada jerárquicamente a una estructura de redes atomizada, menos visible a la persecución de las autoridades y más adaptable frente a los golpes recibidos por las fuerzas de seguridad u otros competidores.¹¹ En la medida que se daban estos cambios en su estructura organizativa, ocurrían también cambios radicales en los requerimientos de “coerción y protección” del narcotráfico. El perfil más bajo de los nuevos empresarios los hacía menos visibles pero a la vez eran más vulnerables a la violencia ejercida por grupos armados de izquierda o de derecha, o por otros delincuentes. El alcance de su infiltración en las agencias del Estado se redujo considerablemente luego que se destaparan las redes políticas que habían sido cooptadas por los anteriores oligopolios de la droga, por lo que su influencia en las decisiones políticas nacionales se vio tan limitado que no pudieron evitar el renacimiento legal de la extradición. En consecuencia, como ya no contaban con los aparatos armados que en su época ostentaran Escobar o Rodríguez Gacha, ni con la red de influencia sobre la clase política que tejieron los miembros del Cartel de Cali, sus requerimientos de “coerción y protección” quedaban ahora en manos de los gru-

¹⁰ El término contrarreforma agraria ha sido citado en numerosos textos, pero sin duda la investigación más seria sobre la apropiación de tierras por parte de narcotraficantes es la realizada por Alejandro Reyes, “Compra de tierras por narcotraficantes”, en *Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social*, Ariel, PNUD y DANE, 1997, pp. 279-346.

¹¹ Andrés López y Álvaro Camacho Guizado, “From smugglers to drug-lords to “traquetos”: changes in the Colombian illicit drugs organizations”, bajado de: <http://www.nd.edu/~kellogg/pdfs/LopeCama.pdf>.

pos de autodefensas y de las guerrillas que controlaban el poder local donde estaban ubicadas las posesiones de los narcotraficantes y los sitios de producción y transacción de drogas. Los ejércitos que estos guerreros en las áreas rurales y semiurbanas habían construido hacia más de una década tenían ahora una oportunidad única para hacerse al control del negocio.

De alguna manera, hasta cuando el Cartel de Cali mantuvo su vigencia como organización criminal, los narcotraficantes mediaron como terceros en la lucha que existía entre guerrilla y paramilitares. La captura de los hermanos Rodríguez Orejuela, junto a la explosión de denuncias por sobornos de los narcotraficantes a la clase dirigente del proceso 8000, agudizó además el carácter desorganizado de la relación entre narcos y grupos de poder en los cuerpos de seguridad. En adelante los empresarios de la droga estarían subordinados a quien ejerciera el control territorial y pudiera proteger sus operaciones delictivas. Pero a cambio de la protección las organizaciones de narcotraficantes estaban obligadas a ceder el grueso de las ganancias del negocio. El camino para la ruralización de las grandes fortunas del narcotráfico estaba despejado.

El hecho de que el narcotráfico en una primera instancia hubiera funcionado bajo el mando de los grandes carteles urbanos, que luego fueron desmantelados, y hubiera terminado en pequeños carteles y células operativas subordinadas a ejércitos rurales, responde a toda una lógica económica y sociológica. En las ciudades era donde existía un aparato económico lo suficientemente grande para absorber los ingresos del narcotráfico, pero en el largo plazo la visibilidad y la competencia con proyectos de modernización que eran excluyentes con proyectos criminales, hacía vulnerables a los jefes de los carteles. El mantenimiento de una supremacía en el poder del negocio ilegal de las drogas no dependía solamente de la mayor acumulación de capital, sino también de las condiciones sociales que determinaban la forma que adoptaban las empresas privadas de “coerción y protección” encargadas de regular el narcotráfico. Y no se

trató de la extinción de las grandes empresas oligopólicas —este tipo de organizaciones son indispensables para garantizar las economías de escala óptimas en el negocio del contrabando de drogas—, sino de la aparición de superestructuras armadas que además de prestar sus servicios de “coerción y protección” asumieron dentro de sus funciones aquellas relacionadas con la de las grandes empresas oligopólicas. Involucrarse con el narcotráfico no era una opción, guerrillas y autodefensas tenían que hacerlo para garantizar los flujos de recursos que les permitiera la financiación de sus ejércitos, una condición indispensable para sobrevivir como organización en la guerra. Quien no se involucrara simplemente era aniquilado por sus enemigos, los que ahora sobraban con la avalancha de dinero de la droga para armar ejércitos.

El poder que alcanzaron guerrillas y autodefensas, gracias entre otras variables a los recursos de la droga, en últimas estaba determinado por su capacidad de apropiarse del Estado en las diferentes comunidades del país. Entre mayor fuera el volumen de población, la riqueza de las economías locales y la extensión de los territorios controlados, mayor era la influencia de su poder. Para ello necesitaban de un aparato coercitivo que además de ser capaz de proteger a la población de otros ejércitos contrincantes y de los propios delincuentes que la sociedad produce, fuera capaz de extraer suficientes recursos de las comunidades dominadas y de disuadir a la población de seguir los parámetros de justicia y el orden social que les interesa imponer, bien fuera como un proyecto guerrillero o como un modelo de control de autodefensa. Los requerimientos de “coerción y protección” del narcotráfico tenían entonces un referente paralelo en el sentido que el conflicto tenía para los guerreros: la producción de violencia para regular transacciones sociales de toda índole en las comunidades. El texto de Krauthausen y Sarmiento (1991) señala de manera muy acertada la racionalidad que existía tras la conformación de empresas oligopólicas para regular las etapas intermedias del negocio del narcotráfico. También señala la forma ra-

cional como los empresarios de la droga hacían uso de la violencia y de la infiltración en los cuerpos de seguridad del Estado para incrementar la rentabilidad y disminuir los riesgos de persecución personal y de interceptación de las transacciones del negocio.

Lo que sucede luego de 1992, año hasta donde abarca la investigación de Krauthausen y Sarmiento (1991), es que la racionalidad económica del narcotráfico evoluciona y se inserta como un apéndice en la racionalidad que determina la configuración del Estado regional en Colombia en el contexto del conflicto interno. Las expectativas de ingresos del negocio comienzan a ser parte de un juego de poder de actores colectivos más organizados y complejos, donde el éxito no se reduce a colocar mercancías ilícitas en mercados internacionales, sino que se expande hacia la conversión de las ganancias de la droga en ejércitos y aparatos políticos capaces de controlar poblaciones y territorios enteros. Y la racionalidad económica funciona en la otra vía, la de las ventajas que poseían los guerreros, para hacerse a la primacía sobre las empresas oligopólicas. Autodefensas y guerrillas encontraron en sus tecnologías de “coerción y protección” todas las ventajas dadas para subordinar a los empresarios de la droga dentro del esquema de funcionamiento de sus organizaciones. Tenían la disponibilidad y el conocimiento de aparatos administrativos al margen de lo legal, ya que manejaban la burocracia y el presupuesto público de los municipios; tenían los contactos con las redes urbanas que manejaban las etapas del negocio que sucedía en las ciudades; de hecho, muchas de estas redes les pertenecían o eran protegidas por sus estructuras urbanas de “oficinas de cobros”; tenían la mayor influencia política en la región en la medida en que ellos eran el poder político, por lo que eran inmunes a la persecución del Estado local, además de que contaban con influencia en los círculos centrales de poder; tenían el capital suficiente para financiar las diferentes etapas del negocio, puesto que cobraban tributos a todos las transacciones económicas; y tenían los aparatos de violencia que monopolizaban “la coerción y la protección” so-

bre todas las transacciones ilegales que sucedían en su territorio. En suma, tenían todos los componentes claves para controlar un negocio ilegal: contactos, capital, inmunidad y violencia. Lo racional, tanto para los guerreros como para los demás empresarios de la droga, era entonces negociar los términos y los porcentajes de ganancia para cada una de las partes de modo que fuera rentable para todos, pero dejando en claro que quienes tenían el control y el mayor porcentaje de las utilidades de las etapas del negocio eran las guerrillas y autodefensas que protegían la producción y las transacciones.

La relación de las guerrillas con el negocio de las drogas guarda los rasgos del mismo dilema que mantienen con ciertas poblaciones, en donde los intereses por extraer recursos para fortalecer el ejército en su objetivo de toma absoluta del poder nacional puede ser contrario a los intereses de los habitantes que están bajo su control. En el caso del narcotráfico, la extracción de recursos para financiar la guerra es contraria a la acumulación de capital por parte de los empresarios de la droga, su objetivo no está trazado en la posibilidad de disponer de un consumo conspicuo o en la construcción de conglomerados de inversiones legales desde las posibilidades que le ofrecen las facciones armadas a un narcotraficante, sino que el grueso de los recursos se invierte con un propósito muy específico: reclutar hombres y adquirir armas para tomarse el Estado y cambiar su naturaleza. En el mediano plazo los narcotraficantes que habitan y operan en territorios de las FARC o el ELN se ven obligados a entregar sus riquezas ante las amenazas de las guerrillas o a financiar la llegada de grupos de autodefensas que cobran una proporción más racional de sus ganancias y se adecúan a sus aspiraciones como empresarios de la criminalidad. Es por esta razón que el grueso de la subordinación de los empresarios del narcotráfico a la guerrilla ocurre en las etapas iniciales del negocio, donde todavía no existen grandes empresarios y organizaciones sino iniciativas individuales o pequeñas empresas de cultivos de coca y laboratorios de procesamiento de pasta y base. Los individuos que no están am-

parados por el poder de organizaciones fuertes son más vulnerables a la depredación de un grupo guerrillero, y de hecho, necesitan su presencia para que actúen como una tercera parte encargada de la regulación de los derechos de propiedad, de las transacciones y de los precios. De esa manera, las guerrillas se hicieron al control de uno de los eslabones competitivos del negocio, compuesto por los productores de hoja, pasta y base de coca.

En las fases subsiguientes del narcotráfico, los individuos que han construido organizaciones más complejas, propias de las etapas de transformación y comercialización de estupefacientes, necesariamente habrán tenido que estructurar aparatos armados que podrían ser utilizados en caso de amenazas de algún grupo, por lo que estarán en una posición más favorable que los individuos o grupos pequeños para negociar un porcentaje de las ganancias de su negocio por la protección que reciben a cambio. Deben además garantizar grandes flujos de ingresos para pagar a los miembros y empleados de la organización, por lo que están obligados a negociar menores descuentos en las ganancias brutas para cubrir sus gastos operativos. Así pues, la relación de las guerrillas con los empresarios de las etapas oligopólicas del negocio son más tensas y su negociación depende de un pulso constante de poderes entre las partes.

Las autodefensas, por el contrario, tienen una relación más estrecha con el negocio de las drogas, sus empresarios y sus inversiones en las economías locales. De hecho, muchos de los comandantes y jefes políticos que iniciaron la construcción del proyecto de las AUC, eran previamente narcotraficantes puros, incluyendo a los hermanos Fidel y Carlos Castaño, quienes en la década de los ochenta se movían a sus anchas en la estructura del Cartel de Medellín. Otros conformaron sus primeros aparatos armados para proteger de la guerrilla a los hacendados y ganaderos, entre los que se contaban los narcotraficantes que invirtieron en grandes predios rurales y que propiciaron todo el fenómeno de la contrarreforma agraria. Su aparición responde a su vez al proce-



so de traslado de la primacía del narcotráfico desde las ciudades al campo. A diferencia de los grandes centros urbanos, donde no poseían el control absoluto de un complejo sistema de redes sociales, en las áreas semiurbanas y rurales los grandes capos podían contar con la protección de sociedades más atrasadas, habituadas a un modelo de dominio patronal. El atraso político y económico del campo ofrecía la posibilidad de disponer de clientelas que eran funcionales a la seguridad de la actividad criminal, si se contaba con el poder político y con una base social propia dependiente de los recursos del narcotráfico o del presupuesto y las oportunidades laborales de la Administración Pública. El flujo de dinero desde las redes establecidas en las ciudades durante la etapa de los carteles de Medellín y Cali, a su vez les permitió desarrollar todo un sistema de inversión de los capitales repatriados. Bien fuera mediante la infiltración en proyectos y empresas legales en lo urbano, o bien mediante la apropiación del sector productivo rural, de acuerdo a la capacidad de absorción de lavado de cada economía, desde la caída de los grandes carteles, los "señores de la guerra" se convirtieron en el eje de los servicios de "coerción y protección" que re-

quería la estructura económica de las inversiones del narcotráfico.

La disponibilidad de un aparato de coerción capaz de someter a los otros competidores, como narcotraficantes, políticos, gamonales y la misma Fuerza Pública, y de garantizar el cumplimiento de los derechos de propiedad y los contratos, era una condición indispensable para la prosperidad del negocio. Los ejércitos privados en las áreas rurales y semiurbanas, articulados alrededor de la financiación de actividades criminales, terminarían por adquirir la primacía sobre el tráfico de drogas, y más importante aún, llevarían a que lo delincuencial adquiriera un trasfondo eminentemente político. En adelante, muchos criminales dejarían de pensar puramente en lo delincuencial y tendrían que concentrarse en la forma de organizar las sociedades locales para poder garantizar su prestigio y su supervivencia como figura ascendente en su comunidad.

Fue así que durante el mismo período en el que las autoridades desmantelaron los grandes carteles, Carlos Castaño recogía la cosecha de varios años de construcción de un verdadero ejército y superaba la subordinación que los paramilitares habían experimentado a mano de los narcotraficantes, las fuerzas de seguridad del Estado, los caciques políticos y demás figuras de poder en las comunidades. Se había producido la transformación de los grupos paramilitares en ejércitos privados al servicio de “señores de la guerra”. Ahora no se trataba de grupos armados subordinados a otros poderes, eran ejércitos de combatientes con una doctrina, identidad simbólica (uniformes, escudos, himnos, etc.) y armamento de guerra, que garantizaban la primacía de sus jefes sobre el poder local.

La posibilidad de construir una hegemonía sobre lo rural, esto es, constituirse en el poder *de facto* que regula la vida de las comunidades, catapultaría a muchos individuos hacia un poder por encima de los empresarios oligopólicos de la droga. El uso de la violencia y de las relaciones con los cuerpos de seguridad y la clase política del nivel central de gobierno, que se requiere para garantizar

las condiciones de dominio territorial que ejerce un “señores de la guerra”, era apenas la agencia que necesitaban los narcotraficantes para que una “tercera parte” dirimiera en las disputas entre las partes de un negocio ilegal y persuadiera a los empresarios a cumplir los contratos pactados. Además, la lógica de la guerra mostraba que el cuerpo de sicarios o de guardaespaldas de un narcotraficante, por más poderoso y bien equipado que estuviera, era un blanco fácil en el combate contra una tropa en campo abierto. No era entonces que los “señores de la guerra” fueran instrumentales a los intereses de los empresarios de la droga, sino que estaban obligados a la subordinación si querían operar en sus zonas de control.

La mejor demostración de la supremacía del poder de los “señores de la guerra” sobre los empresarios puramente narcotraficantes, es que pese a haber sido solicitados en extradición por Estados Unidos bajo cargos de conspiración para traficar cocaína, ni don Berna, ni Salvadores Mancuso han afrontado cargos fuera del país, por estar en el proceso de paz con el actual gobierno. Durante ese mismo período más de cien narcotraficantes que no poseían ejércitos fueron extraditados, incluyendo los otros poderosos capos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela. La lección no podía ser más clara. El alcance del poder político de los “señores de la guerra” es tal que pueden negociar su vinculación más que probada con el tráfico de drogas dentro de los términos del carácter político de sus aparatos de violencia.

3. Algunas reflexiones sobre la subordinación de los narcotraficantes

Los narcotraficantes que llegaron a las regiones a invertir sus jugosos capitales, encontraron en los políticos profesionales un mercado de poder donde podían adquirir inmunidad local, así como proyectar algo de esa inmunidad en escalas superiores del poder político nacional. También encontraron en los aparatos violentos locales y en los gru-

pos armados que ellos habían construido, una fuente de poder indispensable para satisfacer los requerimientos de “coerción y protección” que exigía la empresa. Al agregarle las armas a la ecuación de dinero y votos, era cuestión de tiempo que aquellos que poseyeran los ejércitos se hicieran al poder político, en la medida que quien poseyera las armas podía extraer los mayores recursos para fortalecer su aparato de coerción. El narcotráfico proveyó entonces los recursos suficientes para agregar la variable armas a la ecuación del conflicto. El poder de las clientelas emanaba ahora de un poder coercitivo que se financiaba en las armas que el narcotráfico era capaz de proveer. Se había entrado a una fase más intensa del clientelismo, la del *clientelismo armado*, un clientelismo donde el intercambio instrumental entre los electores y los elegidos incluía un nuevo producto, los servicios de “coción y protección”.

Fue así como los ejércitos privados en las áreas rurales y semiurbanas, articulados alrededor de la financiación de actividades criminales, estarían obligados a adquirir la primacía sobre el tráfico de drogas para mantener su hegemonía sobre las comunidades. Y la consecuencia más importante de este suceso histórico sería que lo delincuencial adquiriría un trasfondo eminentemente político. Sin embargo, e indistintamente de su origen, los narcotraficantes, políticos profesionales de cualquier tendencia, antiguos guerrilleros, militares, paramilitares o terratenientes que decidieron convertirse en “señores de la guerra”, en adelante estaban obligados también a dejar de pensar puramente en lo delincuencial y tendrían que concentrarse en la forma de organizar las sociedades locales para poder garantizar su prestigio y su supervivencia como figuras ascendentes en su comunidad. Estaba claro que no bastaba ser un narcotraficante para llegar al tope de la pirámide de poder, había que poseer un ejército capaz de mantener el orden local. El pasado personal pesaba para determinar los rasgos particulares del orden social que imponía cada “señor de la guerra”, pero indistintamente fueran en sus inicios narcotraficantes ‘purasangre’ o milicias



contrainsurgentes, todos los ríos terminaban en el mismo cauce. La figura del “señor de la guerra” estaba sustentada en dos tipos de conductas que era imposible de eludir para mantener el orden local: había que construir un aparato de “coerción y protección” capaz de regular las transacciones sociales y garantizar la estabilidad del flujo de ingresos del narcotráfico que se canalizaban hacia las comunidades. Quienes entendieron que su ascenso dependía de la construcción de “empresas de protección privada” que subordinaban el tráfico de drogas que sucedía en una localidad, entraron a hacer parte de la estructura del poder político nacional. Podían desde regiones apartadas incidir en el trámite de las leyes que se definen en los cuerpos colegiados del Estado nacional. Lograron también que en la práctica se les otorgara un tratamiento de criminales políticos pese a sus vínculos con el narcotráfico, con lo que garantizaban su inmunidad frente a instituciones de justicia nacionales e internacionales.

No toda la imposición de los aparatos armados se debía a la fuerza de las empresas de “coerción y protección”. La crisis regional del sector agrario favoreció a la imposición de los guerreros. Las élites regionales que fundamentaban su poder político en la posesión de empresas capitalistas asociadas a una producción capitalista racional, o al menos aquellas empresas que menos hacían

uso de las ventajas políticas para su rentabilidad, entraron en decadencia con la crisis económica de inicios de los ochenta. Quienes no hicieron el tránsito hacia políticos profesionales, con mayor habilidad para acceder a recursos del presupuesto público o a pactar alianzas con narcotraficantes, serían relegados en la escala de poder de las comunidades. Una década después se verían obligados a evolucionar en “señores de la guerra” o en parte de su estructura de funcionamiento, para guardar sus espacios de poder.

Y no fueron solamente las élites quienes en la crisis económica de los ochenta tendrían que buscar alternativas de ingresos diferentes a la agricultura y a la incipiente oferta de empleos que habían generado la industria y el sector terciario de la economía. Las clases medias y bajas encontrarían en las actividades alrededor del narcotráfico y de la política toda una gama de nuevas opciones para sobrevivir. Desde los cocaleros que sobreviven en la frontera agrícola del suroriente del país, controlada por las FARC, hasta los testaferros que administran los negocios de las autodefensas en los municipios intermedios de las sabanas del Magdalena Medio, dependen económicamente del flujo de recursos del narcotráfico. De paso encontrarían unas oportunidades sin precedentes para lograr ascensos sociales espectaculares. De hecho, fueron en su mayoría individuos de orígenes humildes, por lo general delincuentes, ex combatientes o activistas políticos de diferentes corrientes, quienes se encargarían de construir las dos empresas más lucrativas de las regiones colombianas en el fin de siglo: las drogas y los votos.

La relación de los cocaleros con la guerrilla, la función de vigilantes de los embarques por parte de las autodefensas, y en general, la definición de los derechos de propiedad sobre las ganancias que se reinvierten en las comunidades, demuestra que los requerimientos de “coerción y protección” que se establecen en las diferentes etapas del negocio de las drogas ha significado que formas de regulación de lo criminal se proyecten de una manera u otra hacia la regu-

lación de la sociedad en su conjunto. El papel que el narcotráfico asumió como principal fuente de riqueza en diversas comunidades donde previamente existía una disputa violenta por la regulación social, bien fuera desde la perspectiva de gamonales con sus sicarios o de frentes guerrilleros, se insertó rápidamente en la lógica de la definición del Estado en estas comunidades. Y las ganancias, de manera análoga, se proyectaron hacia el campo de los beneficios políticos, que supone para actores armados irregulares el dominio de una sociedad dentro de la mecánica de construcción del Estado de extraer recursos para poder proteger a la población bajo control.

Guerrillas y autodefensas han llegado a ser parte importante de la estructura de poder político en Colombia no porque tengan ejércitos capaces de predar la producción local, sino porque el orden económico que imponen en las regiones permite la prosperidad de economías ilícitas, que incrementan el peso del poder regional sobre la globalidad del poder nacional. Y es también por esta razón que los propios grupos sociales de menores ingresos se acomodan a su sistema económico y a la forma violenta como configuran el Estado local. En un eventual orden social basado en los principios y procedimientos democráticos, con una forma de producción legal, donde funciona un capitalismo de mercado abierto y dinámico, la capacidad de competir y generar ingresos con las condiciones actuales de tecnología, capital y mano de obra disponible, son limitadas. Los ingresos, y por consiguiente, la capacidad de consumo de pobres y ricos en esas sociedades, sería aún más restringido.

El éxito de los guerreros, y también la razón por la que han podido subordinar a los narcotraficantes, es que han logrado construir sistemas económicos alternos sumamente rentables, a partir de una regulación violenta de los derechos de propiedad y las transacciones ilícitas, que son coherentes y eficientes con las bajas condiciones de competitividad que prevalecen en muchas regiones de Colombia.

Orlando Fals Borda
**Fundación Nueva República, Centro
 Estratégico de Pensamiento Alternativo
 (CEPA)**

Elementos ideológicos el Frente Unido de Camilo, ayer y hoy

Orlando Fals Borda



Conviene a todos recordar la vida y la obra de Camilo Torres Restrepo, en especial con ocasión de los cuarenta años de su muerte en Patio Cemento, Santander. Felicito por ello al grupo universitario que ha organizado este encuentro sobre la organización popular que Camilo inició en 1965, llamada Frente Unido de los Pueblos. Como tomé parte en esa empresa junto a él, trataré de reconstruir lo que ocurrió con ella y las ideas que manejábamos entonces. Para ello tomaré como base la publicación del capítulo respectivo en mi libro “Subversión y cambio social” publicado en Bogotá en 1968.

Me referiré principalmente a los elementos ideológicos del Frente y no a su historia u organización que se hallan fácilmente en las biografías de Camilo. Además, se puede consultar la colección completa del periódico “Frente Unido” en el fondo que doné al Archivo General de la Universidad Nacional.

Una vez hecha la exploración ideológica, así sea rápidamente, traeré dicha experiencia al momento actual del Polo Democrático Alternativo (PDA) y a la construcción de Grupos Temáticos en Alternativa Democrática, porque considero que retoma mucho de lo que Camilo trató de hacer en aquella primera ocasión. Porque como lo dicen los organizadores de esta reunión, “¡Camilo Vive!”

Recordemos un poco el contexto. En 1965 se articula el grito de protesta de una generación hasta entonces marginada por la del Centenario y sus íconos, y por la que había sido cooptada en los años anteriores. Los miembros de estos grupos insurgentes, nacidos hacia 1925 o a partir de aquel año, no habían conocido otro grupo que el de la última subversión, el promovido por la ideología marxista de los años de 1920. Es la “generación de la Violencia”, que creció en su ambiente de terror observando sus deformidades y sufriendo sus intolerancias y miserias. Era la juventud victimada de dentro y fuera de la Universidad, como ocurrió con los dirigentes Jaime Arenas, Julio César Cortés y Armando Correa, muertos después en la guerrilla. Era una juventud que podía fustigar moralmente a sus padres y a aquellos que propiciaron la hecatombe, tarea que, en verdad, sigue vigente hoy.

Era una generación que ponía en jaque a los grupos oligárquicos y a las élites tradicionales, para enrostrarles el crimen de lesa patria. Estos grupos rebeldes, sin compromisos con el origen de la Violencia, surgieron entonces para dejar su impronta en la historia.

Conferencia pronunciada en el Auditorio Camilo Torres de la Universidad Nacional, febrero 15 de 2006.



El Padre Camilo Torres Restrepo, profesor y cofundador de la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional, creó el Frente Unido como un aparato político que él denominó “pluralista”. En esta forma logró armar una nueva utopía para el país.

Esta utopía tenía ingredientes especiales, como aquellos derivados de convicciones religiosas y del examen de la realidad nacional y de las revoluciones latinoamericanas contemporáneas, en especial la cubana. Pero en el fondo era una reiteración de ideas socialistas conocidas, en respuesta al impulso del cambio secular-instrumental del pueblo y de la época.

Así entendida, la utopía pluralista de Camilo Torres ha tenido eco no sólo nacional sino internacionalmente. Al trascender la realidad y pasar al plano de la práctica, su planteamiento tiende a modificar profundamente el orden de cosas existente, produciendo crisis sociales y personales, induciendo el examen crítico de la sociedad e impulsando el cambio subversor necesario.

Introducción del Pluralismo Utópico

En la “Plataforma para un movimiento de unidad popular” escrita en marzo de 1965, que Camilo preparó de manera sencilla y corta para llegar a las masas, el Padre Torres declaró que uno de los objetivos del movimiento del Frente Unido “es la estructuración de un aparato político pluralista, no un nuevo partido, capaz de tomar el poder”. Lo detalla en el punto octavo de la Plataforma; “El aparato político que debe organizarse debe ser de carácter pluralista, aprovechando al máximo el apoyo de los nuevos partidos, de los sectores inconformes de los partidos tradicionales, de las organizaciones no políticas y, en general, de las masas”.

El pluralismo de Camilo Torres constituye el elemento esencialmente utópico de su pensamiento, y como tal debe ser estudiado por los efectos que tuvo en los primeros pasos del movimiento del Frente Unido. Para entenderlo, debe colocarse dentro del contexto político y religioso de donde los derivó el autor, de donde también

surgieron diferencias con otros planteamientos contemporáneos.

La concepción utópica de Camilo Torres es dinámica: el pluralismo no es un sistema dentro del orden, ni sigue las reglas del juego político común y corriente. Más que todo es una herramienta para unir grupos diversos, y hacerlos mover hacia una misma dirección. Se presenta como una estrategia que busca cambiar las reglas del juego, y que al hacerlo quiere promover el cambio del orden social y político en que se desarrolla. Pero su meta final es el cambio socioeconómico profundo y radical, al que se llega por la creación, resolución y superación de la subversión socialista. Esta debería dar como resultado una sociedad superior a la existente.

Como en los otros casos analizados en mi libro citado, la utopía pluralista de Camilo Torres lleva una crítica implícita a la cultura y la civilización reinantes, tratando de descubrir las formas institucionales que faciliten el advenimiento de un nuevo orden social. Pero no produce el tipo de concepción autoritaria, de disciplina monopólica, que algunos autores anotan en la mayoría de las utopías clásicas. En éstas se crea un orden social inflexible y dogmático, con un sistema de gobierno centralizado y absoluto. Como resultado del pluralismo utópico, no aparece una sociedad cerrada y estratificada que frustre el libre desarrollo humano y de la personalidad. Aparece, más bien, una sociedad en la que se encuentran diversas tendencias, pero que tienen las mismas metas valoradas, aquellas que hoy podríamos definir como provenientes de pueblos originarios. Con este fin se unen todas en un impulso común de creación que permite una amplia libertad de cruces ideológicos, y que ofrece alternativas para escoger las vías de acción con base en una moderna racionalidad.

La utopía pluralista de Camilo, con tan heterogéneo aparato político para impulsarse, se complica con el elemento religioso. El concepto mismo del pluralismo ha sido más corriente en círculos eclesiásticos, como en la posterior teología de la liberación, donde se ha reducido su sentido al valor de la convivencia de personas de distinta fe en una re-

gión. El Padre Torres derivó esta idea de su permanencia como estudiante en la Universidad de Lovaina en Bélgica, donde se hallaba una avanzada del pensamiento católico renovador, y también de su contacto con la atmósfera secular y religiosa a la vez, que hizo posible organizar en Europa experiencias heterodoxas, como la de los sacerdotes obreros y la adoración conjunta, ecuménica, de católicos y protestantes. Este pluralismo tiene un soporte importante en el movimiento ecuménico moderno. Encuentra campeones destacados como Richard Niebuhr en el baluarte protestante, y el Padre Francois Houtart, su profesor en Lovaina, en el campo católico.

La concepción pluralista socialista –cristiana y política a la vez- que fue fundamento inicial de la acción personal de Camilo Torres, se encuentra en el documento crucial de su carrera: la declaración del 24 de junio de 1965, cuando pidió a su arzobispo la liberación de sus obligaciones cléricales. Camilo sostiene allí que “la suprema medida de las decisiones humanas debe ser la caridad, debe ser el amor sobrenatural” y, en consecuencia, se entrega a una revolución justa “para poder dar de comer al hambriento, de beber al sediento, vestir al desnudo y realizar el bienestar de las mayorías de nuestro pueblo. Estimo que la lucha revolucionaria es una lucha cristiana y sacerdotal. Solamente por ella, en las circunstancias concretas de nuestra patria, podemos realizar el amor que los hombres deben tener a sus prójimos”.

Una vez entendidas las fuentes utópicas del pensamiento de Camilo Torres, quedan en su apropiada perspectiva los dos conceptos sociológicos centrales sobre los cuales construyó su ideología socialista raizal, esto es, con raíces propias en nuestro mundo. Estos conceptos centrales son el de la “dignidad” basada en los valores existenciales del humanismo; y el de la “contraviolencia” de reacción, o rebelión justa, que se apoya en la moralidad de los fines colectivos, que detallaré más adelante. Además, es indispensable declarar la independencia de los intereses oligárquicos que mantienen al país subordinado a los Estados Unidos de América. Por esto, el pluralismo es necesariamente



“anti-intervencionista”, condenando las actitudes entreguistas de los grupos nacionales, hoy representados por el gobierno y la persona de Álvaro Uribe Vélez.

Los valores de la técnica son enfatizados por Camilo en muchas formas, especialmente en su deseo de crear la unidad de las fuerzas políticas nuevas a través de la aplicación de las ciencias sociales y económicas traducidas a la realidad colombiana. Esta tarea sería hecha por “líderes capaces de abandonar todo elemento sentimental y tradicional que no esté justificado por la realidad, prescindiendo de esquemas teóricos importados de Europa y otras partes... para buscar los caminos colombianos”. Su plataforma propone, además, la planificación y la intervención estatal, con nacionalización de varias instituciones, la educación pública gratuita y obligatoria, y la autonomía universitaria.

El esfuerzo comunal tuvo en Torres un defensor decidido. Las reformas agraria y urbana, que propone en la Plataforma, se basan en un tipo u otro de acción participativa. Cita a la “acción comunal” (antes de que la pervirtiera la clase política) como “fundamento de la planeación democrática”, auspicia el cooperativismo y busca una mayor participación de los obreros en las empresas.

Camilo Torres añadió una dimensión decisiva a la revaluación del hombre con la idea de la justificación moral de la rebelión, esto es, con la contraviolencia. Esto le llevó a postular la lucha del pueblo contra el “antipueblo”, es decir, la oligarquía tradicional. Su pensamiento quedó plasmado en cuatro de sus “Mensajes”: los dirigidos a los cristianos, a los campesinos, a la oligarquía y a los presos políticos. Planteó en primer lugar que “la oligarquía tiene una doble moral de la cual se vale, por ejemplo, para condonar la violencia revolucionaria mientras ella asesina y encarcela a los defensores y representantes de la clase popular”. O dividiendo al pueblo en grupos enfrentados artificialmente, combatiéndose entre sí por asuntos académicos como la inmortalidad del alma, y distraiéndolo de descubrir el verdadero sentido social de la idea de que “el hambre sí es mortal”. Dijo que como “tenemos que buscar medios eficaces para el bienestar de las mayorías... [Que] no los van a buscar las minorías privilegiadas que tienen el poder... es necesario entonces quitarles el poder... para dársele a las mayorías pobres. La revolución puede ser pacífica si las minorías no hacen resistencia violenta”. Y como esta revolución busca la justicia, ella es “no solamente permitida sino obligatoria para los cristianos”, en lo que se basa en las enseñanzas de Santo Tomás de Aquino.

Evidentemente, como decía Ortega y Gasset, la violencia viene a ser como la “razón exasperada”, y para Marx, ella es la “partera de la historia”. El problema no es tanto su justificación absoluta cuanto lo concerniente a las condiciones y límites de su empleo. La utilización de la violencia acarrea problemas de estrategia, porque puede ser un catalizador tanto como un alienador. La estrategia depende de las circunstancias históricas y sociales, según las metas inmediatas y de largo alcance que se proponen los grupos rebeldes. En todo caso, es una estrategia que se basa en el hecho de que existe una violencia real para mantener el statu quo y que se expresa en muchas formas de coerción por el Estado reaccionario. Camilo sostuvo que esta violencia es inmoral cuando se dirige contra el pueblo, y que se torna tiránica e ilegítima cuando éste no respalda al gobierno. A esa violencia enfrenta la contraviolencia, en la medida y con la intensidad con que actuaran las minorías en el poder. Deja así a éstas con la grave responsabilidad moral de desencadenar la revolución sangrienta.

Estos son, pues, los elementos principales de la utopía pluralista y participativa que Camilo Torres presentó al país como meta para adoptar “un sistema orientado por el amor al prójimo”. Puede verse que sintetiza y simplifica algunas de las tendencias instrumentales del mundo moderno, reiterando anteriores ideales socialistas y otros nuevos, vertiéndolos en moldes culturales propios y buscando la autenticidad colombiana. No es una utopía clerical, porque el Padre Torres hubo de dejar precisamente la estructura de la Iglesia para divulgar y combatir por su ideal, aunque ninguna de sus tesis contradiga las enseñanzas de la Iglesia. No pueden ser ideas liberales ni conservadoras, porque la dinámica política actual ha superado el marco ideológico en que funcionan aquellos partidos, a los que nunca perteneció Camilo. Ni tampoco es copia servil de planteamientos ideológicos concebidos por filósofos europeos, ni traducción de constituciones o preceptos de países más adelantados, como ha sido hábito entre políticos e intelectuales colombianos. Presenta más bien, como se dijo

antes, la visión de una sociedad abierta y justa, con amplias oportunidades para todos, en la que se respetan las divergencias de opinión, creencia y actitud.

Vigencia actual del ideario camilista

Como es sabido, la utopía pluralista de Camilo se decantó rápidamente cuando él partió a la guerrilla. Hubo ataques de muy diversas procedencia: desde la Iglesia Católica, que llamó “erróneas y perniciosas” aquellas ideas. El aparato pluralista no logró resultados en la práctica y al nivel comunal y vecinal los diversos comandos del movimiento, desde la democracia cristiana hasta el comunismo, no alcanzaron a aplicar la tolerancia esperada. Al intentarse reducir el movimiento a personal “no alineado”, esto es, no perteneciente a partidos existentes, hubo también confusión e ineficacia. Algunos dirigentes fueron perseguidos y tuvieron que salir del país. Pero, al reexaminar el legado de Camilo Torres, puede fácilmente advertirse la vigencia de sus ideas. No fue tiempo ni esfuerzo perdido, y hoy tenemos esta ventaja adicional de la perspectiva histórica, del examen desde lejos, que permite destacar lo rescuable de aquel extraordinario proyecto político.

La prematura muerte de Camilo en el monte impidió que el cura guerrillero enriqueciera aún más el avanzado e interesante ideario del Ejército de Liberación Nacional (ELN). El comandante “Antonio García”, en su homenaje de estos días, destacó el carisma de Camilo y la relevancia de su pensamiento y de su mensaje para los actuales movimientos políticos en el continente y en Colombia. En efecto, el elemento utópico mismo, con visos socialistas nuevos, se ha vuelto a presentar en estos movimientos, como los que surgieron después de la muerte de Camilo: el de Firmes de Gerardo Molina, el de Anapo Socialista, el de Colombia Unida que reunió grupos de todo el país hasta la fusión con el Movimiento 19 de Abril que descendió del monte en 1988, para seguir con la Alianza Democrática M-19 que llegó a la

Asamblea Constituyente de 1991 con grandes esfuerzos de transformación. Tuve el privilegio de haber pertenecido a los cuadros directivos de todos y cada uno de estos movimientos. Luego nació la inspiradora iniciativa sindical del Frente Social y Político, al que pertenezco, encabezado entonces por Luis Eduardo Garzón, y el rápido ascenso de este líder a posiciones de gobierno en la capital de la República, donde ha sabido sortear con inteligencia y con un buen equipo de gobierno, los laberintos de la administración pública. Igual ha ocurrido en regiones donde las izquierdas también gobiernan, como la de la Costa Atlántica del Movimiento Ciudadano, y la Región Surcolombiana de Angelino Garzón, Parmenio Cuellar, Guillermo Alfonso Jaramillo y Floro Tunubalá. La ola de redescubrimientos políticos en las izquierdas colombianas, impulsada por los sucesivos éxitos en Chile, Uruguay, Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela, ha estimulado la convergencia de una veintena de organizaciones y partidos diversos, hasta culminar en Alternativa Democrática primero, y en la alianza del Polo Democrático Alternativo después, que está a punto de incidir con fuerza en las cruciales elecciones de este año. La impronta y el recuerdo de Camilo Torres están presentes en estos desarrollos del buen radicalismo político. El proceso ha sido positivo a pesar de todo: en estos duros y peligrosos años hemos ganado un respetable acumulado político, social e ideológico.

El impacto actual más claro del pensamiento camilista en Colombia se expresó, casi sin advertirlo, en la organización y funcionamiento de los Grupos Temáticos y Tertulias Ideológicas organizadas para la campaña presidencial del doctor Carlos Gaviria Díaz, durante el año pasado. Ciento cuarenta profesionales y políticos se organizaron en 17 grupos para estudiar los principales problemas del país y plantear propuestas y salidas. Fue un esfuerzo “desde las bases”, como lo reza su publicación inicial. La idea quedó plasmada en ese mismo folleto, donde se lee que vamos “hacia un Frente Unido de los Pueblos”, y que su propósito es iniciar un esquema pluralista de pedagogía política que hubieran agrado a Camilo Torres. Ya hubo



algunas sorpresas: una de ellas, “cierta madurez intelectual, técnica y profesional en las personas que ingresaron al proyecto”. Se veían listos a aportar, criticar, revisar y recomponer lo que habían hecho mal, o dejado de hacer, en organizaciones, instituciones y generaciones anteriores. Sentían la necesidad de asumir alguna responsabilidad para subvertir el desorden existente, rehacer el desastroso periplo nacional y reorientar el destino de la nación.

¿Vamos de nuevo hacia aquel Frente Unido de los Pueblos que concibió Camilo? Parece posible, si hacemos caso de los últimos acontecimientos sobre el proyecto de unidad de las izquierdas democráticas, que fue insistencia muy valiosa del Senador y hoy candidato presidencial, Carlos Gaviria. Nunca habíamos llegado a esta gran etapa de coordinación política, sin perder el horizonte ni la tercia insistencia de la plataforma de Camilo. Por eso me encuentro tan cómodo con el Ideario de Unidad del Polo Democrático

Alternativo (PDA) —con una que otra adición comprensible—, como me sentí con la confección de los Diez Puntos del Frente Unido. Casi propuse que el PDA cambiara su nombre por el del FUP (Frente Unido de los Pueblos); pero me reclamaron, con razón, que no anduviera tan rápido.

Por fortuna, hoy ha aparecido en Colombia una Generación Activa y Sentipensante, con un gran contingente universitario, como lo comprobamos en los Grupos Temáticos y en las Tertulias de Alternativa Democrática, una generación que trabaja a gusto con las bases populares, como en los tiempos de Camilo. Hay mayor acercamiento con estas bases, así para acompañarlas como para aprender a investigar la realidad con ellas, con los métodos de la Investigación Acción Participativa (IAP), otro fruto intelectual de Camilo Torres, como empezó a aplicarla en el barrio Tunjuelito de Bogotá. Esta generación activa y sentipensante está mejor preparada y creo que es más capaz que las anteriores, incluida la mía, la de la Violencia. Atrás quedaron los Centenaristas de Rafael Uribe Uribe, los Nuevos de Jorge Zalamea y Carlos Lleras, los del Movimiento Revolucionario Liberal y La Ceja de Alfonso López Michelsen. La rancia cooptación de centro derecha con la que se ha tentado y corrompido a la izquierda colombiana se ha quedado sin excusas: hoy ya podemos avanzar sin muletas hacia nuestros valorados objetivos históricos.

A diferencia de aquellas viejas generaciones centristas acomodadas, la Generación Activa y Sentipensante actual ha logrado acumular prácticas y conocimientos superiores sobre la realidad nacional y puede actuar mejor en consecuencia. No ha temido salir al terreno a pesar de los peligros e incomprendiciones, y volver a aprender con gusto y ánimo sobre nuestro especial entorno tropical, combatiendo el tradicional colonialismo intelectual y político ante los norteños, y redescubriendo las culturas y tradiciones regionales y provinciales de nuestros pueblos de origen: los aborígenes, los afrocolombianos, los campesinos antiesforiales provenientes de España, y los colonos internos. Y son respetuosos de los



valores fundamentales de éstos, que debemos remozar y proyectar hacia el presente y el futuro, como pegante ideológico del socialismo raizal o Kaziyadu que adviene sin tregua.

Hay por lo tanto ciertas bases para un optimismo sobre el cambio social radical y profundo en Colombia, como lo quería Camilo Torres, el ideal por el cual rindió su vida. Hoy lo recordamos con el dolor de la ausencia, pero también con la alegría y la esperanza del deber cumplido, de la tarea pionera y dedicada que realizó para bien de la nación. Tal es la vigencia de Camilo Torres, y tal es la obligación que todavía tenemos de seguir con su legado y hacerlo fructificar sobre la faz de nuestra tierra. Desalojemos del poder a los que nos malgobiernan. Tenemos ya, por fortuna, un liderazgo capaz y los mejores candidatos para asumir el poder. Por ahí va la cosa.

Álvaro F. Córdoba Caviedes
Abogado, U. Externado de Colombia, especialista
en Ética y Derechos Humanos U. del Valle

A propósito de la propuesta de acuerdo humanitario

Álvaro F. Córdoba Caviedes

Desde hace algunos años se ha vuelto común escuchar en los medios masivos de comunicación, y podría decirse que en la opinión pública en general, todo tipo de debates y pronunciamientos sobre el tema del denominado acuerdo humanitario, respecto del cual cada opinión, salvo muy contadas excepciones, tiene su particular entendimiento e interpretación. En estricto sentido reflejan la posición política, social o cultural de quienes se pronuncian sobre el tema, más que la conceptualización que sobre el mismo ha creado la doctrina especializada en esa rama del Derecho Internacional Público.

Si bien es cierto que la Constitución Política de Colombia consagra como derecho fundamental la libertad de pensamiento y opinión, igualmente es importante reconocer que existen temas que exigen un conocimiento especializado previo, con miras a que los conceptos que se emitan contribuyan a formar una opinión pública responsable, y más cuando se trata de temas relacionados con la vida, la libertad y la dignidad de las personas. En Colom-



* Abogado del Externado de Colombia, Especialista en Ética y Derechos Humanos U. del Valle, candidato a doctor en Derecho de la Universidad de Buenos Aires, asesor de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana de la Alcaldía de Bogotá, y abogado investigador del Cinep.

bia, lamentablemente y desde diferentes espacios, se adelantan auténticas campañas de desinformación y manipulación de la información, la cual termina instrumentalizándose a favor de los diversos intereses en juego. Sin duda uno de estos ejemplos lo podemos observar con el tema del acuerdo humanitario, en torno al cual se escuchan reiteradas *opiniones autorizadas* de los protagonistas de la materia, o aquellos que los medios de comunicación posicionan como protagonistas, muchos de los cuales, si no la gran mayoría, pueden ser muy calificados en los asuntos de su experticio, pero frente a esta problemática en particular evidencian un gran desconocimiento.

Esperamos por el bien de Colombia y especialmente por quienes se encuentran privados de la libertad y por sus familias, que tanta opinión y tantos conceptos infundados y muchas veces contradictorios, no conduzcan nuevamente a un ambiente de polarización y saturación de la materia, que conlleven a otros intentos fallidos y otras frustraciones que únicamente contribuyen al desgaste de la esperanza, que es en últimas la fuerza que nos sostiene para seguir apostándole no solo a la libertad de estos colombianos y colombianas, sino al fin de esta confrontación armada que nos desangra y nos impide consolidarnos como una auténtica nación democrática, pluralista y civilizada.

1. Hablar de acuerdo humanitario implica hablar primero del Derecho Internacional Humanitario

Como ya se expresó, mucho se habla hoy en Colombia de acuerdos humanitarios pero se conoce muy poco de su significado y alcances, pues un conocimiento detallado del

tema se da únicamente en espacios académicos o en el círculo de los organismos de expertos tanto en el campo nacional como internacional. En estos espacios, se articulan discusiones sobre aspectos puntuales del acuerdo humanitario referentes a discusiones conceptuales y jurídicas de la normatividad aplicable, contextos reales de aplicación, contenidos básicos, elementos procedimentales y mecanismos de veeduría, entre otros.

Los acuerdos humanitarios hacen referencia a un mecanismo instrumental consagrado en los incisos finales del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949, denominados expresamente como *acuerdos especiales* y cuyo objetivo inmediato es el cumplimiento de “*la totalidad o parte de las otras disposiciones*”.¹ consagradas en los citados Convenios de Ginebra. En medio del debate sobre el tema existe consenso claro en que “*el propósito de los acuerdos de regulación, o especiales, como los denomina el Artículo Tercero Común a los Convenios de Ginebra, o humanitarios como se ha impuesto en nuestro medio, tienen como finalidad vigorizar la aplicación de las normas humanitarias, cumplirlas, hacerlas cumplir y facilitar su realización*”.²

En el Derecho Internacional Humanitario se estipulan normas específicas para limitar los efectos de los conflictos armados. En particular, se protege a las personas que no participan o han dejado de participar en las hostilidades y se limitan los métodos de combate. Aunque la guerra es un mal en sí mismo, no puede negarse la realidad de muerte generalizada que la rodea y la necesidad de fomentar una normatividad que obligue y limite a las partes involucradas a respetar unas reglas mínimas de transparencia y de humanidad. Lo único cierto es que sin dichos límites la violencia enceguecida retor-

naría a la oscuridad en donde queda permitido todo mal mayor que se pueda generar al adversario o a sus posibles *adeptos o simpatizantes*.

La guerra ha sido objeto de reglamentación en todas las culturas, y en todas ellas también pareciera que se ha buscado un cierto equilibrio entre el uso de la fuerza con fines militares y debidas consideraciones humanitarias. La existencia de estas consideraciones humanitarias se explica en la conciencia humana de que el conflicto total sólo puede llevar a las partes y sociedades involucradas a la muerte; los que participan en un conflicto, a pesar de estar persuadidos de morir por una causa, quieren ganar y sobrevivir.³ Ahora bien, los sujetos de protección de las normas humanitarias han variado en el tiempo y entre culturas; los siguientes ejemplos nos ayudarán a una mejor comprensión de lo dicho:

— Las reglamentaciones humanitarias de la guerra en las Cruzadas sólo eran aplicables a los caballeros y a los cruzados; en cambio, las de los siglos XVIII y XIX abarcaban a todos los combatientes y a las poblaciones civiles.

— En la China clásica, Sun Tzu (siglo V a.C.) autor de *El arte de la guerra*, incluyó la prohibición de matar al enemigo desarmado y la obligación de curar y enviar a los heridos.

¹ Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Compilación de Instrumentos Internacionales*, Bogotá, 2001, p. 381.

² Álvaro Villarraga Sarmiento, *La regulación de la guerra y los acuerdos humanitarios*, mimeo, Bogotá, 2002 (artículo no publicado).

³ Freeman Shirley y Helen Ormiston, “War and International humanitarian Law”, en *Medicine, Conflict and Survival*, Vol 13, Frank Class, Londres, 1997, p. 116.

dos a sus hogares; estableció también que no todos los medios de combate son lícitos y proscribió la guerra sin cuartel.

— En las campañas emancipadoras, Bolívar firmó un convenio con Pablo Murillo en noviembre de 1820 que, aunque no llegó a aplicarse, establecía la regularización de la guerra "...conforme al Derecho de Gentes, y a las prácticas más liberales, sabias y humanas de las naciones civilizadas". En 1832 Andrés Bello publica *Principios de Derecho de Gentes*, donde trata del Derecho Internacional en tiempos de paz y de guerra,⁴ sostiene que en las hostilidades no es lícito matar ni maltratar a mujeres, niños, ancianos, heridos y enfermos, ni matar a los prisioneros de guerra.⁵ Hasta mediados del siglo XIX la regulación de hostilidades y la protección de las poblaciones civiles y de las víctimas fue esporádica y poco sistemática; respondían a decisiones unilaterales de las naciones o de las partes que entraban en conflicto. Desde 1850 en adelante se produce la voluntad intencionada de un número cada vez mayor de naciones por regularizar y humanizar los conflictos armados. Veamos algunos datos de la historia:

— En Estados Unidos, en 1863, Abraham Lincoln promulga la Orden General número 100, con la cual adopta el Código de Lieber, que es el primer esfuerzo normativo para regularizar y humanizar los enfrentamientos civiles e internos. Esta orden fue incorporada al Derecho Internacional en la Conferencia de Paz de Copenhague en 1907 y constituyó la base de la Convención No. 4 de La Haya sobre Derecho y costumbre de la guerra en tierra.

— En la batalla de Solferino de 1859 hubo cerca de 70.000 muertos y más de 30.000 heridos; el suizo Dunant improvisó, a partir del trabajo

que realizaban las mujeres, la asistencia médica con la ayuda de los civiles del lugar, y dio a conocer esta experiencia a través de la publicación *Memorias de Solferino*. Movilizado por este horror, el gobierno suizo convocó, en 1863, a una Conferencia Internacional en Ginebra, en la que se resolvió recomendar la fundación de sociedades nacionales de socorro con apoyo de los gobiernos, declarar neutrales lazaretos y hospitales, brindar protección al personal sanitario de los ejércitos y seleccionar un signo distintivo para las personas y los bienes protegidos. La primera Convención de Ginebra sobre el cuidado de heridos y enfermos data de 1864 y en 1867 había sido ratificada por 12 naciones. Bajo el régimen del zar Nicolás II, se promulga en 1868 la Declaración de San Petersburgo, que establecía que el objetivo de debilitar a las fuerzas militares enemigas se vería excedido con el empleo de armas que innecesariamente causaran sufrimiento y muerte a personas desarmadas. La declaración impuso dos tipos de límites a las hostilidades: la no agresión a la población civil no involucrada en el conflicto y, la prohibición de cierto tipo de armamento y municiones que causaran daño y sufrimiento innecesarios. Las convenciones de La Haya de 1899 y 1907 recogen esta declaración y prohíben el uso de cierto tipo de armas, en particular de aquellos proyectiles que diseminan gases asfixiantes.

— En 1907 surge el Derecho Moderno sobre conflictos armados que se desarrolla en torno a dos tradiciones intimamente relacionadas entre sí: el Derecho de La Haya, que reglamenta el uso de la fuerza y de las hostilidades; y, el Derecho de Ginebra, que busca el alivio del sufrimiento a los combatientes y la protección de las poblaciones civiles que se ven involucradas en este tipo de conflictos. Una aclaración sencilla de las

diferencias entre los derechos de Ginebra y de la Haya es expuesta por John Dugard: "El Derecho de Ginebra tiene por objeto proteger a las personas, garantizando que las que han dejado de tomar parte o nunca tomaron parte en las hostilidades sean tratados con humanidad. La finalidad del Derecho de La Haya, por su parte, es restringir la libertad de los beligerantes, prohibiendo los métodos de guerra que causen sufrimientos innecesarios".⁶

Sobre la distinción entre estas dos áreas del derecho aplicable a las confrontaciones armadas, conviene sin embargo tener presente algunos pronunciamientos de expertos en el tema, en el sentido de que esta diferencia ya no tiene vigencia, toda vez que salvo puntos muy concretos, hoy puede hablarse del Derecho Internacional Humanitario como un todo:

"Hasta hace algunas décadas, la doctrina distinguía rigurosamente entre el Derecho de La Haya o Derecho de la Guerra en sentido estricto, y la normatividad de Ginebra o DIH en sentido estricto. Pero hoy en día se considera que oponer tajantemente esos dos derechos no tiene mucho sentido, por las siguientes tres razones: de un

⁴ Corresponde al Art. 14 del Convenio, referido por Indalecio Liévano en su libro *Bolívar*, citado en Alejandro Valencia Villa, *La humanización de la guerra. Derecho Internacional Humanitario y conflicto armado en Colombia*, Ediciones Uniandes – Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1992, p. 27.

⁵ *Ibid.*, pp. 20-33.

⁶ John Dugard, "Salvando la distancia entre los derechos humanos y el Derecho Humanitario: la sanción a los infractores", en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, No. 147, septiembre de 1998.

*lado, desde el punto de vista lógico, la protección de la población civil —objetivo del DIH— implica la regulación de los medios legítimos de combate —finalidad del Derecho de Guerra—, y viceversa. De otro lado, normativamente estas dos ramas convergen cada vez más, y ha operado una cierta absorción del Derecho de La Haya por el Derecho de Ginebra, como lo muestra la amplia regulación de los medios de combate por el Título III del Protocolo Facultativo I a los Acuerdos de Ginebra de 1949. Finalmente, los dos elementos que justificaban la distinción entre estos dos derechos, a saber, las discusiones sobre el derecho a hacer la guerra (*ius ad bellum*) y sobre el estatuto jurídico de las partes, hoy en día han perdido gran parte de su significación jurídica y casi todo su valor doctrinario. En efecto, el Derecho de La Haya consideraba necesario estudiar, en especial en los conflictos armados internos, si un actor había adquirido el derecho a hacer la guerra, pues se estimaba que la declaratoria de beligerancia constituía un requisito necesario para que pudiesen aplicar las normas que regulan los conflictos bélicos. Ahora bien, la Carta de las Naciones Unidas —con pocas excepciones— prohibió el recurso de la guerra, y las convenciones de Ginebra y sus protocolos suprimieron la declaratoria de beligerancia como requisito de aplicabilidad de sus normas. (...) Por eso, como dice con razón Christophe Swinarski, puede uno englobar ambas ramas bajo la denominación genérica de DIH. Al decir de este autor: Es lógico considerar que ambas ramas del clásico *ius in bello* constituyen aquello que continúa vigente en el Derecho Internacional, después de la prohibición del recurso al uso de la fuerza... El DIH es un con-*

junto de normas internacionales, de origen convencional o consuetudinario, específicamente destinado a ser aplicado en los conflictos armados internacionales o no internacionales, y que limita, por razones humanitarias, el derecho de las partes en conflicto a escoger libremente los métodos y los medios utilizados en la guerra (Derecho de La Haya), o que protege a las personas y a los bienes afectados (Derecho de Ginebra). Definido de esta manera, el DIH justifica plenamente su denominación más técnica de Derecho Internacional aplicable en situaciones de conflictos armados.⁷

Los convenios de Ginebra

Tomando en consideración la cita anterior en cuanto a la irrelevancia de la clásica diferencia entre el Derecho de La Haya y el Derecho de Ginebra, toda vez que en la actualidad deben entenderse como parte de una misma normatividad, en todo caso es pertinente ocuparnos de manera precisa de los convenios de Ginebra por cuanto son estos los directamente aplicables a los conflictos armados de carácter no internacional, por la regulación específica contemplada en el artículo tres común, o bien por la realización de los acuerdos especiales consagrados en este mismo artículo, mediante los cuales las partes en conflicto pueden comprometerse al cumplimiento de las estipulaciones de estos convenios.

Este campo del Derecho Internacional Humanitario tiene por objeto la protección de la población civil no combatiente y de las víctimas de los conflictos armados internacionales e internos. Se perfeccionó a partir de la II Guerra Mundial en respuesta a la constatación de las atrocidades de la guerra y lo insuficiente que resultaron para su control los instrumentos hasta entonces existentes. En

agosto de 1949 los representantes de 102 Estados firmaron los cuatro convenios de Ginebra que regulan las siguientes circunstancias: aliviar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña (Primer Convenio); aliviar la suerte de los heridos, los enfermos y los naufragos de las fuerzas armadas en el mar (Segundo Convenio); establecer el trato debido a los prisioneros de guerra (Tercer Convenio) y, establecer la protección debida a las personas civiles en tiempos de guerra (Cuarto Convenio).

La comunidad internacional vio la necesidad de elaborar estos instrumentos específicos para la protección de quienes no toman parte de las hostilidades, como es el caso de los civiles y del personal médico y religioso, así como de las personas que ya no participan en los combates, tal como los heridos y los enfermos, los cuales deben ser recogidos y asistidos. Está prohibido todo tipo de ataques a las personas protegidas; ellas no deben ser objeto de tratos abusivos ni degradantes. En cuanto a los prisioneros/as o detenidos/as, hay normas que se refieren a la provisión adecuada de alimentación y vivienda, así como a las garantías jurídicas. Algunos lugares y objetos, como hospitales y ambulancias, entran también dentro del ámbito de cobertura específica del DIH y no deben ser atacados. Incluso están determinados los emblemas y señales claramente reconocibles, que pueden ser utilizados para identificar personas o lugares protegidos,

⁷ Rodrigo Uprimny, "Sentido y aplicabilidad del Derecho Internacional Humanitario en Colombia", en: Álvaro Villarraga Sarmiento (comp.), *Derecho Internacional Humanitario en Colombia. Problemática y aplicación*, Tomo II, T.M. Editores, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá, 1998, pp. 86-87.

entre otros, *la cruz roja y la media luna roja*.

Aunque los cuatro convenios de Ginebra de 1949 se ocupan de los temas de mayor relevancia en las confrontaciones armadas, no cubren todos los sufrimientos humanos que causa la guerra. Hay lagunas en importantes ámbitos, como el de los comportamientos de los combatientes y la protección de la población civil contra las hostilidades. Para subsanarlas, se aprobaron en 1977 dos protocolos que completan, pero no reemplazan, los Convenios de Ginebra de 1949: Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), y Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II).

Muchos de los conflictos armados posteriores a la II Guerra Mundial han sido de carácter no internacional y la única disposición con la que se contaba para regular estas confrontaciones era precisamente el artículo 3 común. Esta disposición, aunque posee un amplio alcance de aplicación, era insuficiente para resolver los problemas que plantean los conflictos internos en el plano humanitario. En este sentido, el Protocolo II refuerza el núcleo de humanitarismo que el artículo 3 común ya había introducido en las guerras civiles, sin restringir el derecho que tienen los Estados de mantener o restablecer el orden público en el territorio nacional ni los medios que disponen para ello.

De conformidad con el artículo 1 del Protocolo II, su ámbito de aplicación son aquellos conflictos armados internos de cierta intensidad y que se desarrollen dentro del territorio de un mismo país “*entre sus Fuerzas Armadas y fuerzas armadas disi-*



dentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo”.⁸ Si bien se han expresado varias críticas respecto de los alcances y cobertura de aplicación de esta normatividad en razón a las restricciones introducidas por el citado artículo primero,⁹ lo cierto es que el Protocolo II enuncia las garantías fundamentales que protegen a todas las personas que no participan o han dejado de participar en las hostilidades; establece los derechos de las personas privadas de libertad y las garantía judiciales de un juicio equitativo; reconoce la protección de la población civil y los bienes de carácter civil y prohíbe hacer padecer hambre y los desplazamientos forzados. Así mismo, bajo los preceptos de este protocolo, los heridos deben ser protegidos y asistidos; el personal sanitario y los transportes sanitarios deben ser protegidos y respetados.

El Derecho Internacional Humanitario aplicable en Colombia

Mucho se ha escrito sobre este punto por importantes estudiosos colombianos, destacándose primordialmente las obras de Alejandro Valencia Villa y de Iván Orozco Abad, cu-

⁸ Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Compilación de Instrumentos..., op. cit.*, p.432.

⁹ Para Ana C. Heyck el Protocolo II de Ginebra tiene como fin desarrollar y complementar el Art. 3 Común y no modificarlo, pero en razón a las características que se exigen a los actores armados en el Art. 1 del protocolo II prácticamente su aplicación constituyó una restricción en torno a su campo de aplicación. En este sentido muchos tratadistas han manifestado que este Protocolo “significó un paso atrás en el desarrollo del Derecho Internacional”. Ana Caterina Heyck Puyana, *Sí al acuerdo humanitario. Razones históricas, políticas y jurídicas para realizarlo*, La silueta ediciones, Bogotá, 2004, p. 39.

tos textos deben considerarse ya auténticos clásicos de obligatoriedad consulta. Sin embargo, y con el objeto de formular algunas recomendaciones con respecto a la actual discusión sobre acuerdo humanitario, es de suma importancia reiterar aquellos postulados que consagran que en el marco de nuestro conflicto armado la aplicación del Derecho Humanitario no puede estar en tela de juicio, incluso por parte de quienes sostienen que en Colombia no existe un conflicto armado interno en los términos del Protocolo II, toda vez que a su juicio las guerrillas colombianas —y menos aun los paramilitares— no reúnen los requisitos señalados por el artículo primero del citado protocolo.

En este aspecto, bien vale citar al jurista Rodrigo Uprimny, quien con la claridad conceptual que lo destaca, asegura que las discusiones sobre la aplicabilidad del DIH en Colombia son innecesarias a la luz de la doctrina y la jurisprudencia internacional, según la cual los tratados de DIH en lo esencial se limitan a reconocer las normas consuetudinarias imperativas o de *ius cogens*:

*“... en repetidas ocasiones se ha dicho que en este campo, las normas positivas son en gran medida una simple codificación del derecho consuetudinario. Esto significa que en general los convenios de DIH no tienen un efecto constitutivo, pues no establecen nuevas obligaciones a los Estados sino que presentan una naturaleza puramente declarativa, esto es, se limitan a reconocer y precisar los alcances de obligaciones preexistentes. De otro lado, en general los contenidos del derecho de los conflictos armados han sido calificados como normas imperativas de derecho internacional general (*ius cogens*), esto es, como disposiciones aceptadas y reconocidas por la comunidad in-*

ternacional como normas que no admiten acuerdo contrario por parte de los Estados, al punto tal que un tratado que contradiga esos principios sería considerado nulo frente al Derecho Internacional.

De lo anterior se desprende una consecuencia trascendental: en general, las normas humanitarias son obligatorias a nivel internacional para los Estados y las partes en conflicto, incluso si estos no han aprobado los tratados respectivos, por cuanto la imperatividad de esta normatividad no deriva del consentimiento de los Estados sino de su carácter consuetudinario: el Derecho de la Guerra es entonces obligatorio por cuanto hace parte del derecho consuetudinario de los pueblos.¹⁰

De otra parte, para este autor, también la Constitución Política de Colombia de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, armonizan con esta doctrina internacional de la fuerza jurídica del DIH, lo que permite concluir que en Colombia opera en todo momento una incorporación automática del DIH al ordenamiento interno, que incluso si no se dan los presupuestos fácticos para aplicar el Protocolo II, sus contenidos normativos son relevantes para la realidad colombiana, puesto que ellos son en gran parte una simple formulación positiva de las obligaciones consuetudinarias preexistentes.

Sostiene al respecto el autor:

“En efecto, la Constitución de 1991 ha conferido una singular fuerza jurídica al derecho de los conflictos armados, en particular por medio de tres artículos profundamente innovadores: el artículo 93, que establece la prevalencia en el orden interno de los tratados de derechos humanos aprobados por Colombia; el 94, que consagra la posibilidad de aplicar derechos no

enumerados por la Constitución o los tratados pero inherentes a la persona humana; y, finalmente, el 214-2 que precisa que en todo caso se respetarán las reglas del DIH.

*La Corte Constitucional, en la sentencia por medio de la cual efectuó la revisión constitucional del Protocolo I, interpretó de manera muy avanzada estos tres artículos. Según este tribunal, en Colombia, gracias a la Constitución de 1991, opera una incorporación automática de todo el DIH al régimen jurídico colombiano”.*¹¹

Es muy ilustrativo para el presente documento citar algunos apartes de la sentencia de la Corte Constitucional de Colombia a la cual hace alusión el profesor Uprimny.

Sostuvo la Corte Constitucional en esa oportunidad:

“La Carta de 1991 confirma y refuerza tanto la obligatoriedad del Derecho Internacional de los Derechos humanos como la del Derecho Internacional Humanitario. (...)

Por otra parte, en el artículo 214, numeral 2º de la Carta, se consagró el valor supraconstitucional del DIH cuando, al regular los parámetros a que se sujetan las atribuciones presidenciales durante los estados de excepción, dispuso: “*En todo caso, se respetarán las reglas del DIH*”.

No se exige, en tales condiciones, ratificación o adhesión al convenio o al tratado. En otros términos, con la incorporación de este principio los constituyentes quisieron ante todo proteger los valores humanitarios reconocidos universalmente por la comunidad internacional, abstracción hecha del derecho que los consagra.

¹⁰ Rodrigo Uprimny, “Sentido y aplicabilidad del Derecho...”, *op. cit.*, pp. 96-97.

¹¹ *Ibid.*, p. 98.

En consecuencia, se acogió la fórmula de la incorporación automática del DIH al ordenamiento interno nacional, lo cual, por lo demás, es congruente con el carácter imperativo que, según ya fue explicado, caracteriza a los principios axiológicos que hacen que este cuerpo normativo integre el ius cogens. (...) Lo cual significa, ni más ni menos, que las reglas del DIH son hoy —por voluntad expresa del Constituyente— normas obligatorias *per se* sin ratificación alguna previa o sin expedición de norma reglamentaria. Y lo son “en todo caso”, como lo señala significativamente la propia Carta.

“En estas condiciones no hay duda de que el DIH constituye uno de los más eficaces instrumentos de protección del núcleo común que comparte con los derechos humanos, tal como lo ha señalado la más autorizada doctrina”.¹²

Esta interpretación de la Corte Constitucional fue reafirmada con ocasión de la sentencia de revisión de constitucionalidad del Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra, ratificado por Colombia en virtud de la Ley 171 de 1994 (después de varios intentos fallidos y necias discusiones fruto de los prejuicios y la ignorancia), en donde de alguna manera sentenció no solo la aplicación irrestricta de todo el Derecho Humanitario en nuestra realidad, sino que también dejó en claro que la aplicabilidad de este derecho está en relación directa con la existencia de un conflicto armado interno. Es más, si bien podría continuarse aceptando algún tipo de debate en torno al cumplimiento o no de las condiciones fijadas por el artículo 1 del Protocolo II, es claro que bajo los presupuestos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra no podrían seguirse argumentando dudas, toda vez que en los términos de este artículo, y tal como lo sostiene el conocido experto

Christophe Swinarski, para reconocer la existencia de un conflicto armado dentro de un país “*basta que un conflicto no internacional ocurra dentro del territorio de un Estado entre grupos identificables, sin la exigencia de que el bando opositor ejerza un dominio sobre una parte del territorio estatal y tenga capacidad de realizar operaciones militares sostenidas y concertadas*”.¹³ Por otra parte, sería igualmente conveniente mencionar que según algunos analistas nacionales e internacionales de la compleja realidad colombiana, la gravedad de la situación en materia de violación de los derechos humanos, obedece fundamentalmente al hecho de que por mucho tiempo el Estado y los gobiernos han negado la existencia de un conflicto armado interno de las características exigidas por los pactos del Derecho Internacional Humanitario. Esta especie de ceguera política condujo a que paulatinamente el conflicto empezara a extenderse a todo el territorio nacional, en una pluralidad de esquemas y de formas que se hacia imposible pensar en respuestas unívocas que condujeran a soluciones generales.

Al negarse la existencia de un conflicto armado interno, los actores armados, que para nuestra realidad responden a características muy diversas y multiformes, aplican con auténtica libertad y de forma indiscriminada los métodos y los medios utilizados en la guerra, traspasando en gran medida su objetivo militar a la población civil o a grupos civiles que, independientemente del conflicto armado, se mostraban desde el punto de vista eminentemente ideológico o político, en consonancia con alguno de los bandos en conflicto.

En su informe anual correspondiente al año 2004, que fue presentado en el mes de marzo del corriente año ante el Congreso de la República, el defensor del pueblo fue muy

enfático en reconocer que “*En Colombia sigue existiendo una sistemática amenaza a los derechos humanos y una constante violación de ellos y de las normas del Derecho Internacional Humanitario. Las medidas adoptadas no han resultado suficientes frente al compromiso de protección y garantía previsto en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitario*”.¹⁴

Consideramos importante referirnos a este informe, toda vez que por expreso mandato de la Constitución Política de Colombia, la Defensoría del Pueblo es la entidad competente para la promoción y defensa de los derechos humanos en Colombia, razón por la cual sus informes y recomendaciones constituyen un referente obligatorio para la aplicación de las políticas públicas en este campo por parte de todas las instituciones del Estado colombiano, así como de toda la población.

La Defensoría del Pueblo, en su ejercicio de la Magistratura Moral en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, **ratifica que en Colombia existe un conflicto armado interno, donde se debe aplicar “la normativa del artículo 3º —común— de los cuatro convenios de Ginebra de 1949 y de su Protocolo adicional II de 1977”**. Para la Defensoría la conceptualización del conflicto ha venido

¹² *Ibid.*, pp. 98-99.

¹³ Christophe Swinarski, *Principales nociones e institutos del Derecho Internacional Humanitario como sistema de protección de la persona humana*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1991, p. 37.

¹⁴ Defensoría del Pueblo, *Duodécimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. Enero – diciembre de 2004*, Bogotá, 2005, p. 41.

suscitando polémica en diversos sectores de la sociedad, ya que desde algunos sectores del Gobierno la situación del país se reduce a una amenaza terrorista, lo que lleva a un problema de aplicabilidad e incumplimiento de las normas del DIH, opinión compartida por organismos internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

El defensor llama la atención del Gobierno sobre las consecuencias de permanecer en esa posición, ya que nuestro país se ha comprometido a respetar y a hacer respetar los convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales en todas las circunstancias, y tales circunstancias incluyen los conflictos armados en los cuales haya terrorismo o actos de terrorismo, así el DIH no contempla como excepción a su aplicación que el terrorismo se presente en un conflicto armado, ya sea internacional o interno. Como consecuencia, “*El Estado colombiano está obligado, con base en los tratados internacionales que ha ratificado o a los cuales ha adherido, a respetar y hacer respetar los estándares mínimos internacionales en materia de promoción y protección de los derechos humanos y de aplicación del DIH*”.¹⁵

En el informe no se niega el uso repetitivo de actos terroristas por parte de los actores armados y afirma que los Estados, de acuerdo con las normas del Derecho Internacional vigentes y en los convenios para la lucha contra el terrorismo, han condenado tales prácticas. El DIH prohíbe los actos de terrorismo y de violencia cuya finalidad sea aterrorizar a la población civil. El nuevo Derecho Penal Internacional facilita el juzgamiento de los ataques deliberados contra la población civil como crímenes de guerra.

No obstante la lucha válida contra el terrorismo no permite poner a un lado los instrumentos jurídicos aplicables a los conflictos armados ni las normas sobre protección de los derechos humanos, pues esto afectaría seriamente su legitimidad.

Los analistas del conflicto colombiano, centrados en la búsqueda de su solución, se percataron, por muchas razones, de que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos vigente proporciona muy poca dirección y, en última instancia, ofrece soluciones parciales al problema. El defecto esencial en la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a situaciones de conflicto armado radica en que, no obstante su vigencia teórica, en la práctica su ámbito fundamental de aplicabilidad tiene lugar en tiempos de paz y, por consiguiente, no contiene normas que regulen los métodos y los medios de combate.

De acuerdo con la regla de que solamente los Estados pueden ratificar los tratados relacionados con derechos humanos, únicamente los gobiernos de tales Estados poseen la personería necesaria para perpetrar violaciones a los derechos humanos reconocidos en esos instrumentos y, consecuentemente, sólo ellos pueden tener responsabilidad en el ámbito internacional por dichas violaciones. Por el contrario, los abusos que en materia de derechos humanos se cometen por actores no gubernamentales, tales como los grupos subversivos, no pueden ser considerados violaciones de esos derechos, sino infracciones a las leyes domésticas.

A la luz de estas insuficiencias en las normas de derechos humanos, se ha concluido desde varios sectores de opinión especializada, que el derecho humanitario de la guerra constituye

el fundamento metodológico para resolver el problemático tema de las bajas civiles y juzgar en forma objetiva la conducta de las operaciones militares realizadas por las partes involucradas en el conflicto armado.

En la sentencia bajo la cual la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Protocolo II, la Procuraduría General de la Nación, en su concepto favorable de respaldo a dicho instrumento, resalta una de las particularidades del DIH, aquella según la cual con la aplicación de este derecho se «*restringe el concepto de enemigo exclusivamente a los actores armados*». Instrumentos como el Protocolo II incorporan la llamada *cláusula Martens*, según la cual para los casos no previstos en el derecho vigente, la persona humana permanece bajo la salvaguardia de los principios del Derecho de Gentes, producto del uso que hacen las naciones civilizadas del principio de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública.

Como se ha insistido, la doctrina y jurisprudencia nacional e internacional han sostenido que las normas de Derecho Internacional Humanitario son parte integrante del *ius cogens*, que es entendido como el conjunto de normas que no admiten acuerdos en contrario y que sólo pueden ser modificadas por una norma ulterior de Derecho Internacional general que tenga el mismo carácter. Esto explica que las normas humanitarias sean obligatorias para los Estados y las partes en conflicto, aun si estos no han aprobado los tratados respectivos.

Con respecto al caso colombiano, lo anterior permite concluir que la obligatoriedad del Derecho Internacional Humanitario se impone a todas las partes que participan en un

¹⁵ *Ibid.*, p. 45.



conflicto armado, y no sólo a las Fuerzas Armadas por ser parte de un Estado que ratificó los respectivos tratados. No es legítimo para el derecho internacional humanitario que un actor armado irregular o una fuerza armada estatal consideren que no tienen que respetar en el conflicto armado las normas mínimas de humanidad, por no haber suscrito estos actores los convenios respectivos. En este aspecto, tiene mucha razón Rafael Nieto Loaiza cuando anota que “*Si las normas del DIH sólo obligaran a uno de los contendores no alcanzarían su fin último: la humanización del conflicto a través de la limitación para todos los contendientes en el conflicto armado de los medios y métodos del combate y la protec-*

ción de la población civil y de los combatientes”.¹⁶

En consecuencia, tanto los integrantes de los grupos armados irregulares como todos los funcionarios del Estado, en especial los miembros de la Fuerza Pública, quienes son destinatarios naturales de las normas humanitarias, están obligados a respetar, en todo tiempo y en todo lugar, las reglas del Derecho Internacional Humanitario. La no observancia no representa ventaja militar sino pérdida inmensa de legitimidad; el principio de trato humano debe prevalecer sobre la necesidad militar y la aplicación de las normas, por todas las partes contendientes, es la única forma de hacer posible la regulación del conflicto.

2. Los acuerdos humanitarios

Se ha manifestado que conceptualmente no es posible hablar de acuerdos humanitarios como una figura al margen o independiente de amplio campo del Derecho Internacional Humanitario. Estos acuerdos, denominados expresamente “*acuerdos especiales*” por el artículo 3 común (llamado *Convención en Miniatura*) a los Convenios de Ginebra de 1949, constituyen simplemente una mínima parte de las normas humanitarias y, precisamente, su finalidad es

¹⁶ Álvaro Villarraga Sarmiento, *La regulación de la guerra..., op. cit.*

servir de mecanismo adicional para afianzar el cumplimiento de dichas normas.

Para mayor claridad es conveniente transcribir el mencionado artículo:

“Artículo 3 común.” “En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes, cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, **como mínimo**, las siguientes disposiciones:

1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, **serán en todas las circunstancias** tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable, basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo.

A este respecto, se prohíben, **en cualquier tiempo y lugar**, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;

b) **la toma de rehenes**;

c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;

d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales como indispensables por los pueblos civilizados.

2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.

Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto.

Además, las Partes en conflicto harán posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente convenio.

La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto.” (Negrillas y por fuera del texto).

Esta es la primera aclaración que es urgente posicionar en el marco de las actuales discusiones sobre un eventual acuerdo humanitario entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC, es decir, que conforme a la doctrina especializada y la jurisprudencia nacional e internacional, **no es factible proponer acuerdos especiales que contradigan las garantías mínimas que establece el Derecho Humanitario**, tanto en lo atinente a los límites impuestos sobre los métodos de la guerra como principalmente en favor de aquellas personas que según sus preceptos deben considerarse protegidas “**en todas las circunstancias**” y “**en cualquier tiempo y lugar**”.

El presidente de la Comisión de Encuesta del Protocolo I en su visita a Colombia en 1998, argumentó la discrecionalidad de las Partes para convenir acuerdos especiales, a partir de la consideración del conjunto de las reglas humanitarias y con la opción de priorizar en determinado convenio las de mayor interés en término de su mutua voluntad para aplicarlas, sin que signifique ignorar la vigencia de las demás.

“Es muy importante que las Partes puedan llegar realmente a acuerdos y a reglas que están basadas en el Derecho Internacional

*Humanitario. Eso no significa que las otras reglas, (las que no se incluyan en tal acuerdo) no sean importantes o válidas sino que estas otras reglas pueden esperar”.*¹⁷

Citemos con relación a este tema a Álvaro Villarraga Sarmiento, quien se ha ganado ya un importante reconocimiento como estudioso del mismo:

“La regulación es una obligación ineludible en tanto que la suscripción de acuerdos humanitarios es sólo un elemento eventual, opcional, no siempre necesario y a discreción de las Partes enfrentadas. Por tanto, es claro que la regulación o humanización de la guerra no se condiciona, ni se limita, ni se supedita a la suscripción de los acuerdos especiales entre las Partes. Se trata de un proceso que en todo caso se persigue y que no se circunscribe a la existencia circunstancial de uno o de varios acuerdos al respecto. Ojalá las partes asumieran con responsabilidad los compromisos y resultara innecesario recurrir a este y a otros medios para lograrlo. La particularidad de la aplicación de acuerdos humanitarios para casos como el nuestro, de conflicto armado no internacional, consiste en que tales acuerdos o convenios obligan a la Alta Parte Contratante (el Estado), y a una Parte no signataria (los grupos armados organizados), en calidad de Partes enfrentadas en las hostilidades, a refrendar su mutua voluntad de aplicar los principios y las normas humanitarias, con posibilidad

¹⁷ Frits Kalshoven, presidente de la Comisión de Encuesta del Protocolo I, entrevista publicada en *Conversaciones de Paz, Frente al horror: acuerdos humanitarios*, p. 79.

¹⁸ Álvaro Villarraga Sarmiento, *op.cit.*

de especificar obligaciones, formas y mecanismos para la concreción y el control del su cumplimiento, apoyo de terceros y garantías de favorabilidad para las personas protegidas, las cuales pueden desarrollar y superar los estándares mínimos de protección internacionalmente establecidos".¹⁸

La Corte Constitucional explica que estos acuerdos no son tratados de Derecho Internacional Público, pero sí convenios factibles de establecerse entre sujetos de Derecho Internacional Humanitario, posibilidad jurídica que no altera la validez preexistente de las normas humanitarias, sino que por el contrario tiene como fin vigorizar sus aplicaciones.

"La vigencia práctica y efectiva del Derecho Internacional Humanitario depende, en gran medida, de que exista una voluntad y un compromiso real de las Partes por respetarlo. Parece deseable políticamente que existan esos compromisos reciprocos, ya que de esa manera se asegura una mayor aplicación progresiva de las normas humanitarias del Protocolo II. En tal contexto, la realización de los acuerdos especiales puede fortalecer esos compromisos entre las Partes y favorecer la puesta en marcha de mecanismos de verificación que logren en la práctica un creciente cumplimiento de las obligaciones humanitarias por las partes enfrentadas".¹⁹

Ahora bien, esta posición lejos de negar la importancia de los acuerdos humanitarios la reafirma, destacando además que en realidades complejas como la nuestra representan un instrumento eficaz, no solo para facilitar el cumplimiento real de los preceptos del Derecho Humanitario, que como hemos visto, constituye su fin principal, sino también para ambientar un



auténtico clima de distensión entre las Partes en conflicto, generando así mismo un cierto nivel de confianza que posibilite acercamientos y progresivos acuerdos como antesala de un proceso definitivo de negociación política y de paz. Nuestra historia de continuas guerras internas son de igual forma un testimonio oscuro de la reiterada desatención del Derecho de Gentes en materia de regulación de la guerra y del Derecho Humanitario en particular, junto con las pueriles argumentaciones de que su aplicación constituye reconocimiento de beligerancia a los insurgentes por parte del establecimiento estatal, o que dichas obligaciones no son aplicables a la insurgencia por cuanto no posee la facultad para suscribir este tipo de tra-

tados internacionales en tanto no es sujeto de Derecho Internacional.

Hemos sido insistentes en este documento respecto del carácter obligatorio que tienen las normas humanitarias para las Partes que participan en las hostilidades, y que no existe justificación válida que niegue dicha obligatoriedad, ya que además las cobija el principio fundamental de no reciprocidad, esto es, que existen de manera incondicionada y absoluta

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-225 del 18 de mayo de 1995, en *Derecho Internacional Humanitario en Colombia, Convenios de Ginebra y Protocolos adicionales*, Tomo I, Tercer Mundo Editores - Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá, 1998, p. 493.

para cada una de las Partes, sin hallarse subordinada a su cumplimiento correlativo por la otra Parte. Sin embargo, no es para nada opuesto al espíritu de este principio pretender impulsar y garantizar el cumplimiento de estas normas mediante el recurso de la suscripción de acuerdos especiales que así lo estipulen, y más aún, que incluso mediante dichos acuerdos se puedan comprometer con otras obligaciones que no necesariamente puedan ser aplicables a los conflictos armados no internacionales, tal como explícitamente lo consagra el artículo 3 común ya citado. En este sentido, si inicialmente era “necesario advertir que por parcial que sea un acuerdo especial no podría desconocer los estándares humanitarios mínimos, ni admitir acuerdos en contrario, puesto que 'serían nulos de pleno derecho’.²⁰ Sin embargo, el temor a tales peligros, fundado con razón en las tergiversaciones y en ocasiones ante el rechazo expreso de los grupos armados a principios y normas sustantivas, no puede conducir a negar la validez de los acuerdos humanitarios en nuestras condiciones, ni interpretar que cualquier avance parcial en materia humanitaria incumple tales estándares, de manera que se pueda calificar como 'la parcelación y el desconocimiento de las obligaciones jurídicas'”.²¹

Por su origen y realidad los acuerdos humanitarios, entendidos como los convenios entre las Partes enfrentadas en la guerra para avanzar en compromisos de regulación de las hostilidades, son un producto derivado de las costumbres de las guerras, antes que una invención doctrinaria o una complicada o casi inapelable figura jurídica.

“Los acuerdos humanitarios nos remiten a la historia de las guerras y las distintas formas como,

en muchas partes del mundo y en diferentes épocas, se ha puesto fin a los conflictos armados o se los ha suspendido. Las declaraciones de zonas neutrales, las decisiones de aplicar reglas de combate que vayan más allá del derecho vigente, los canjes de prisioneros heridos y de rehenes, han sido precisamente el resultado de acuerdos humanitarios, realizados entre las partes comprometidas en las hostilidades militares’.²²

Sin embargo, es igualmente reconocido por la doctrina y la jurisprudencia especializada, tal como ya se ha citado, que pese a todas estas consideraciones jurídicas, para el cumplimiento irrestricto del Derecho Humanitario se requiere convicción sincera de las Partes y voluntad política, primero para reconocer, sin eufemismos ni conveniencias de turno, que se está frente a una confrontación armada de alcances significativos, y segundo, para disponerse a buscar todos los medios disponibles con miras a impedir que esta confrontación continúe causando horror y muerte sin ningún tipo de control y límites. Habrá que recordar permanentemente a quienes hacen todo tipo de malabares para eludir la observancia de la normas humanitarias aquello que brillantemente explicó Swinarski en su clásico libro de nociones sobre DIH, en donde afirma que: “Buscando el 'bien protegido', por el Derecho Internacional Humanitario, habrá que concluir que es la humanidad, percibida no tanto su última ratio legis como un sentimiento o una actitud de un ser humano ante las vicisitudes del destino de otro sino, sobre todo, como actitud ante un conjunto de seres humanos que tiene que seguir existiendo, superando los peligros de la guerra. En este sentido, la humanidad protegida por el Derecho Internacional Humanitario sería com-

parable al medio ambiente como objeto de protección de normas internacionales en materia ecológica o, tal vez, al mare omnium como bien protegido por el Derecho Internacional del mar’.²³

3. A modo de propuestas

El análisis anterior no tenía como objetivo la elaboración de otro documento, de los muchos que existen, de diagnóstico de la problemática colombiana o de capacitación en materia de Derecho Internacional Humanitario. El propósito no era otro que el de crear un marco teórico sólido y de fácil comprensión de una temática que encierra cierto grado de complejidad, con miras a formular algunas propuestas muy precisas y puntuales, pero que guarden estricta consonancia con esa fundamentación jurídico-política, así como también con los fines perseguidos por esta loable pretensión de regulación de la guerra.

1) Abogamos por un acuerdo humanitario que promueva el cumplimiento irrestricto del Derecho Internacional Humanitario.

Se ha discutido mucho en el contexto del conflicto armado colombiano que para alcanzar la paz no es suficiente el silenciamiento de las armas.

²⁰ Álvaro Villarraga Sarmiento, *op. cit.*

²¹ *Ibid.*

²² Pierre Gassmann, jefe de delegación del CICR en Colombia, Exposición en el Primer Encuentro Pluridisciplinario de Estudio del Derecho Internacional Humanitario, convocado por el CICR y la CRC, Bogotá, 18 de febrero de 1997, Publicado en *Derecho Internacional Humanitario en Colombia. Problemática y aplicación*, Tomo II, Tercer Mundo Editores, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 1998, pp. 472-473.

²³ Christophe Swinarski, *op. cit.*, p. 20.

Pero si bien es un extremo limitar el concepto de paz al fin de la confrontación armada y de la violencia que esa confrontación genera, también lo es el pensar que con la superación de las causas que han motivado esa guerra se obtiene la paz de manera casi automática. La historia de conflictos armados similares al colombiano contradicen esta teoría. Son muchos los daños que una guerra genera mientras persiste; muchas las heridas abiertas y las desconfianzas generadas; muchos son además los daños perpetrados entre los combatientes y contra la población civil, que resulta siempre la más afectada. De igual manera, son muchos los intereses que aún persisten y que procuran la continuidad de dicha guerra.

Por este motivo, se hace urgente también trabajar decididamente en procura de crear las condiciones favorables para el cese al fuego y el fin de las hostilidades armadas. Para esto, no se requiere únicamente buena voluntad y lindos discursos de reconciliación nacional, es imperante aplicar la normatividad que la comunidad mundial, desde épocas muy remotas, ha consolidado como instrumento predilecto en aras de favorecer un clima de auténtica distensión que posibilite acuerdos realistas, concretos y verificables entre los actores armados enfrentados con miras al fin de la guerra.

Este propósito trascendental, como lo hemos afirmado, se constituye también en un fin esencial de las normas del DIH, fin que fue reconocido de manera admirable por la Corte Constitucional de Colombia en su Sentencia C-225 de 1995, por la cual declara exequible la Ley que ratificó el Protocolo II de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra de 1949. Sostiene la Corte:

“Esto muestra con claridad que el Derecho Humanitario en manera alguna legitima la guerra. Lo que bus-



ca es garantizar que las Partes en contienda adopten las medidas para proteger a la persona humana. Y, a su vez, esta humanización de la guerra tiene una especial trascendencia constitucional en la búsqueda de la paz. En efecto, de manera insistente, la doctrina nacional e internacional han señalado que las normas humanitarias no se limitan a reducir los estragos de la guerra sino que tienen una finalidad tácita que puede ser en ocasiones mucho más preciosa: **esta normatividad puede también facilitar la reconciliación entre las partes enfrentadas, porque evita cruelezas innecesarias en las operaciones de guerra. De esa manera, al reconocer una mínima normatividad aplicable, una mínima racionalidad ética, el Derecho Internacional Humanitario faciliza un reconocimiento recíproco de los actores enfrentados, y por ende favorece la búsqueda de la paz y la reconciliación de las sociedades fracturadas por los conflictos armados**”.²⁴ (Resaltado por fuera del texto).

En Colombia debemos continuar insistiendo, y es más, exigiendo en procura de los acuerdos que fijen como obligaciones el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario. No es **únicamente** el acuerdo humanitario que se está nuevamente discutiendo al que nos referimos; *es el cumplimiento de las obligaciones que imponen las normas que regulan las confrontaciones armadas y*

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-225 del 18 de mayo de 1995, *op. cit.*

una de las cuales podría ser un acuerdo de intercambio de prisioneros o rehenes, los cuales desde la óptica del DIH no deberían estar retenidos o secuestrados.

Las obligaciones impuestas por el Derecho Humanitario lo son para las Partes armadas; “*por tanto, ellas no son las que deben imponer obligaciones a la población, que goza del principio de inmunidad, pues es frecuente la presión militar ejercida de múltiples maneras y la interpretación inversa de las responsabilidades en el intento de asimilación de las normas. La única obligación de la población civil es mantener su propia condición, so pena de convertirse en parte del conflicto. En tal caso, se puede asumir de manera temporal o permanente la condición de combatiente*”.²⁵

En consecuencia con lo anterior, no tienen sentido los acuerdos humanitarios si no se dan sobre la base de la apropiación del DIH por las Partes, evitando las deformaciones interpretativas y justificaciones de comportamientos contrarios a su regulación, pues su efecto antes que coadyuvar resultaría perverso ante el propósito humanitario. Es más, **esta propuesta se formula precisamente para evitar que en el futuro tengamos que realizar nuevos acuerdos humanitarios para liberar a civiles que han sido tomados ilegalmente como rehenes.** Es obligación perentoria de los combatientes no cometer ningún hecho de violencia que atente contra la vida, la integridad corporal y la libertad de todas aquellas personas que según los preceptos humanitarios deben considerarse protegidas “*en todas las circunstancias*” y “*en cualquier tiempo y lugar*”.

2) Respaldamos, precisamente como cumplimiento del Dere-

cho Internacional Humanitario, la celebración de acuerdos especiales o humanitarios, como mecanismos idóneos que faciliten y coadyuven el efectivo respecto de sus preceptos.

Los tratados de Derecho Internacional Humanitario ratificados por Colombia y que por expreso mandato del artículo 93 de la Constitución Política prevalecen en el orden interno, como ya quedó perfectamente argumentado, no pueden bajo ninguna circunstancia estar supeditados a la voluntad política y los criterios doctrinales o ideológicos de quienes estén al frente de un gobierno o un Estado y más si este se reconoce como un Estado Social y Democrático de Derecho. Son de obligatorio cumplimiento, incluso si el mismo gobierno no considera que los grupos armados organizados a los cuales confronta militarmente, no cumplen con las exigencias y requisitos estipulados por el artículo 1 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra.

El Estado colombiano, como sujeto de Derecho Internacional Público y como Alta Parte Contratante de los Convenios de Ginebra y sus dos Protocolos adicionales; *no puede unilateralmente proceder a la no aplicación de los términos contractuales de dichos tratados, argumentando que ahora los grupos armados irregulares son simples organizaciones terroristas.* Conforme a la Constitución Política de Colombia, a la cual están supeditados todos los órganos del poder público, incluso el presidente de la república, el único órgano competente para determinar la vigencia interna de un tratado internacional ya ratificado por el mismo Estado, es la Corte Constitucional. En su momento, este alto Tribunal no solo se pronunció sobre la constitucionalidad de estos tratados —manifestando que por su condición de normas consuetudinarias que ha-

cen parte del Derecho de Gentes se imponen aún sin necesidad de la ratificación de los tratados respectivos—, sino que además, en su examen de constitucionalidad hizo claridad de que en efecto, con fundamento en el artículo 3 Común de los Convenios de Ginebra, en **Colombia existe un auténtico conflicto armado interno que es y debe ser regulado por las normas humanitarias vigentes.**

Bajo esta concepción, y teniendo en cuenta que los denominados acuerdos especiales, o en nuestro medio acuerdos humanitarios, están expresamente contemplados en las normas humanitarias, el Estado colombiano, así como los grupos guerrilleros, están obligados legal y moralmente, a “*hacer todo lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones*” vigentes dentro del Derecho Humanitario aplicable en Colombia.

Como se observa, la norma citada no fija límites en cuanto al contenido de estos acuerdos especiales, pues manifiesta que estos pueden versar sobre la totalidad o parte de la normatividad humanitaria (los cuatro Convenios de Ginebra y Protocolos adicionales I y II). Se destacan especialmente aquellos acuerdos encaminados a garantizar la limitación de los métodos de guerra, la protección de la población civil (Art.7 IV Convenio) y el tratamiento preferencial a los heridos, enfermos y prisioneros de guerra (Art. 6 Convenios I y III respectivamente).

“*Precisamente el Derecho Humanitario, como muchos lo explican, más que un asunto propiamente jurídico constituye un código ético para preservar, en las circunstancias excepcionales de la gue-*

²⁵ Álvaro Villarraga Sarmiento, *op. cit.*

rra, la protección de un mínimo de derechos fundamentales, en beneficio de la población civil, de los combatientes puestos fuera de combate, de los bienes civiles y del personal sanitario, religioso y propiamente humanitario, incluso del que está vinculado a las partes contendientes. Por tanto, su punto de partida no es en esencia la norma como tal sino que apela a las fuentes consuetudinarias y se inspira en los principios del trato humano, distinción entre combatientes y no combatientes, limitación de los métodos y los medios de combate, proporcionalidad y no reciprocidad".²⁶

En el marco de la realidad colombiana y teniendo en cuenta que las operaciones militares se llevan a cabo de manera indiscriminada en diferentes zonas del territorio nacional, en las cuales en muchas ocasiones resulta afectada la población civil y los grupos de personas especialmente protegidos por las normas humanitarias (tal como lo pudimos evidenciar en días pasados en algunas poblaciones de los departamentos de Arauca, Putumayo y Cauca), señalamos como urgente la celebración de acuerdos especiales con miras a promover la creación de zonas y localidades sanitarias y de seguridad así como zonas neutralizadas para proteger heridos, enfermos, niños y ancianos, entre otros, tal como lo estipulan los Arts.14 y 15 del IV Convenio de Ginebra de 1949:

"Artículo 14. Zonas y localidades sanitarias y de seguridad. (...) las Partes en conflicto podrán designar en el propio territorio y, si es necesario, en los territorios ocupados, zonas y localidades sanitarias y de seguridad organizadas de manera que se pueda proteger contra los efectos de la guerra a los heridos y a los enfermos, a los inválidos, a los ancianos, a los niños menores de quince años, a las

mujeres encintas y a las madres de niños de menos de siete años.

Ya al comienzo de un conflicto y en el transcurso del mismo, las Partes interesadas podrán concertar acuerdos entre si para el reconocimiento de las zonas y localidades que hayan designado. Podrán, a este respecto, poner en vigor las disposiciones previstas en el proyecto de acuerdo anejo al presente Convenio, haciendo eventualmente las modificaciones que consideren necesarias.

Se invita a que las potencias protectoras y el Comité Internacional de la Cruz Roja presten sus buenos oficios para facilitar la designación y el reconocimiento de esas zonas y localidades sanitarias y de seguridad".

"Artículo 15. Zonas neutralizadas. Toda Parte en conflicto podrá, sea directamente, sea por mediación de un Estado neutral o de un organismo humanitario, proponer a la Parte adversaria la designación, en las regiones donde tengan lugar combates, de zonas neutralizadas para proteger contra los peligros de los combates, sin distinción alguna, a las personas siguientes:

a) los heridos y enfermos, combatientes o no combatientes;

b) las personas civiles que no participen en las hostilidades y que no realicen trabajo alguno de índole militar durante su estancia en esas zonas.

En cuanto las Partes en conflicto se hayan puesto de acuerdo sobre la situación geográfica, la administración, el aprovisionamiento y el control de la zona neutralizada prevista, se redactará un acuerdo, que firmarán los representantes de las Partes en conflicto. En tal acuerdo, se determinará el co-

mienzo y la duración de la neutralización de la zona".²⁷

En cuanto al tema puntual del acuerdo humanitario que se viene proponiendo en Colombia, es decir, *la posibilidad de intercambiar miembros de la Fuerza Pública y rehenes civiles en poder de los grupos subversivos por miembros de los grupos armados subversivos que se encuentran prisioneros en las cárceles de Colombia*, que es perfectamente factible a la luz de la normatividad humanitaria a la que hemos hecho referencia en este documento y en particular del artículo 7 del IV Convenio y el artículo 6 del III Convenio, en donde claramente se estipula que estos grupos de personas son y pueden ser beneficiarios preferenciales de este tipo de acuerdos.

Artículo 7º. "Aparte de los acuerdos expresamente previstos en los artículos 11, 14, 15, 17, 36, 108, 109, 132, 133 y 149, las Altas Partes Contratantes podrán concertar otros acuerdos especiales sobre cualquier cuestión que les parezca oportuno zanjar particularmente. Ningún acuerdo especial podrá perjudicar a la situación de las personas protegidas, tal como se reglamenta en el presente Convenio, ni restringir los derechos que en este se les otorga.

Las personas protegidas seguirán beneficiándose de estos acuerdos mientras el Convenio les sea aplicable, salvo estipulaciones en contrario expresamente consignadas en dichos acuerdos o en acuerdos ulteriores, o también salvo medidas más favorables tomadas a su respecto por una u otra de las Partes en conflicto" (resaltado por fuera del texto). (Artículo 7. IV Conve-

²⁶ Ibid.

²⁷ En <http://www.icrc.org>

nio de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempos de guerra).

Artículo 6º. "Aparte de los acuerdos expresamente previstos en los artículos 10, 23, 28, 33, 60, 65, 66, 67, 72, 73, 75, 109, 110, 118, 119, 122 y 132, las Altas Partes Contratantes podrán concertar otros acuerdos especiales sobre cualquier cuestión que les parezca oportuno zanjar particularmente. Ningún acuerdo especial podrá perjudicar a la situación de los prisioneros, tal como se reglamenta en el presente Convenio, ni restringir los derechos que en este se les otorga.

"Los prisioneros de guerra seguirán beneficiándose de estos acuerdos mientras el Convenio les sea aplicable, salvo estipulaciones en contrario expresamente consignadas en dichos acuerdos o en acuerdos ulteriores, o también, salvo medidas más favorables tomadas a su respecto por una u otra de las Partes en conflicto" (resaltado por fuera del texto). (Artículo 6. III Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo al trato debido a los prisioneros de guerra).

Cabe advertir que la suscripción de estos acuerdos **no implica necesariamente el inicio de un proceso de paz y de negociación política en torno al conflicto armado**, y menos aún podría concluirse que por parte del Estado se reduciría su capacidad legal o militar para combatir a los grupos armados irregulares que operan en su territorio nacional. Esta es una característica muy importante del Derecho Humanitario, toda vez que es una normatividad realista que parte de las condiciones actuales del país y no especula sobre lo que *debería ser*. Existe una guerra de cualquier índole, y si bien se anhela el fin de esa confrontación armada, se parte

de esa realidad particular buscando regular y ponerle límites a dicha confrontación, para evitar que ocurran males mayores a los que en sí mismo encierra cualquier guerra.

"En este orden de ideas, permítanme compartir con ustedes algunas preocupaciones con respecto a esos acuerdos humanitarios, preocupaciones que surgen de mis experiencias personales en El Salvador, en Angola y en Bosnia. En primer lugar, debe ser posible llegar a acuerdos humanitarios sin que estos necesariamente procedan de manera inmediata a un acuerdo político. (...) Así pues, el único motivo para concertar acuerdos humanitarios no puede ser el de lograr acuerdos de paz. Al contrario, los acuerdos humanitarios pueden y deben ocurrir en medio de la guerra, incluso al comienzo de ella" (Pierre Gassmann, jefe de delegación de CICR en Colombia, 1997, op. cit., p. 473).

En Colombia existe un desgaste del discurso de la paz, desde todos los sectores se discute en torno a este gran deseo pero denotan un desconocimiento de la realidad actual: que la confrontación existe y por lo tanto, todos los esfuerzos colectivos encaminados a la búsqueda de una solución definitiva deberían orientarse en primer lugar a presionar a las Partes en conflicto para el cumplimiento irrestricto del Derecho Humanitario, impulsando entre otras medidas la suscripción de los múltiples acuerdos especiales para lograr dicho objetivo.

Pero finalmente, como ya lo hemos manifestado, si bien existe una legislación especializada para la regulación de las confrontaciones armadas que podría generar resultados muy positivos si las Partes en conflicto se sometieran a su cumplimiento, lo cierto es que para lograr este respeto a la normatividad referida se requiere antes que nada voluntad po-

lítica y compromisos éticos. De lo contrario, como actualmente continúa ocurriendo en nuestro país, todos estos preceptos humanitarios no pasan de ser una simple aspiración moral.

Por lo tanto, el hecho de concertar un acuerdo de regulación constituye un evento de carácter político que supone llegar a consensos que expresen la voluntad, decisión y compromiso de las Partes a través de actuaciones y procedimientos para aplicar las demandas humanitarias. Así mismo, las Partes requieren asesoría jurídica calificada para asumir las exigencias de naturaleza jurídica que inspiran, rigen y posibilitan la concreción de este tipo de acuerdos.

En este sentido, no existe contradicción en que este tipo de acuerdos sea resultado de un proceso político práctico a la vez que debe asumir los parámetros y demandas del Derecho Internacional, ya que se trata de proponer una respuesta propia, particular y original para abordar problemáticas determinadas haciendo uso de presupuestos y recursos de actuación. Teniendo en cuenta que un acuerdo especial no tiene garantía mientras no exista voluntad política para cumplirlo, constituyen un asunto político tanto la problemática como su contexto, siendo el acuerdo un instrumento de aplicación política de los propósitos humanitarios establecidos. Por lo tanto, un acuerdo especial o humanitario al no derogar, ni aplazar, ni limitar, ni parcializar el compromiso de cada una de las Partes, opera como un aspecto político, complementario, subsidiario y coadyuvante. De este modo, los acuerdos aludidos expresan una realidad política del conflicto y no meramente el carácter jurídico, aunque obviamente de tales acuerdos se deriven acciones y propuestas que trasciendan al ámbito jurídico e institucional.²⁸

²⁸ Álvaro Villarraga Sarmiento, *op. cit.*

Si deseamos el fin de la confrontación armada en Colombia empecemos por ocuparnos de manera realista y efectiva de esa misma confrontación, que pese a nuestros esfuerzos por negarla, existe y se degrada diariamente mostrándonos su horror dondequiera que estemos. Empecemos por exigir el gran acuerdo humanitario que obligue a las Partes enfrentadas al cumplimiento del DIH, al que están obligadas *per se*. Pero así mismo reconoczamos que un acuerdo parcial que facilite el intercambio de prisioneros y la liberación de rehenes, puede ir creando cierto ambiente de confianza que habilite nuevos escenarios para negociaciones de paz, y en un futuro cercano nos encontraremos con la realidad de ese sueño esperado, tal como hermosamente lo expresara Martín Luther King: “*Sueño con el día en que el bien derrotado vencerá al mal triunfante*”.

Bibliografía

Defensoría del Pueblo, *Duodécimo Informe del defensor del pueblo al Congreso de la República. Enero-diciembre de 2004*, Bogotá, 2005.

Dugard, John, “Salvando la distancia entre los derechos humanos y el Derecho Humanitario: la sanción a los infractores”, en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, No. 147, septiembre de 1998.

Freeman, Shirley-Ormiston, Helen, “War and International humanitarian Law”, en *Medicine, Conflict and Survival*, Vol. 13, Frank Class, Londres, 1997.

Heyck Puyana, Ana Caterina, *Sí al acuerdo humanitario. Razones históricas, políticas y jurídicas para realizarlo*, La silueta ediciones, Bogotá, 2004.

Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Ilanud), Programa Mujer, Justicia y Género, *Módulo de Capacitación Derecho Internacional Humanitario, Derecho Penal Internacional y Corte Penal Internacional*, San José de Costa Rica, 2001.

Kalshoven, Frits, presidente de la Comisión de Encuesta del Protocolo I, entrevista publicada en *Conversaciones de paz. Frente al horror: acuerdos humanitarios*.

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Compilación de Instrumentos Internacionales*, Bogotá, 2001.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz, *Derecho Internacional Humanitario en Colombia, Convenios de Ginebra y Protocolos adicionales*, Tomo I, Tercer Mundo Editores - Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá, 1998.

Swinarski, Christophe, *Principales nociones e institutos del Derecho Internacional Humanitario como sistema de protección de la persona humana*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1991.

Valencia Villa, Alejandro, *La humanización de la guerra. Derecho Internacional Humanitario y conflicto armado en Colombia*, Ediciones Uniandes – Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1992.

_____, *Derecho Humanitario para Colombia*, Serie Textos de Divulgación No. 8, Defensoría del Pueblo, Bogotá, 1994.

Villarraga Sarmiento, Álvaro, *La regulación de la guerra y los acuerdos humanitarios*, mimeo, Bogotá, 2002 (artículo no publicado).

_____, (Comp.), *Derecho Internacional Humanitario en Colombia. Problemática y aplicación*, Tomo II, Tercer Mundo Editores, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá, 1998.

Adpostal



Llegamos a todo el mundo!

**CAMBIAMOS PARA SERVIRLE MEJOR
A COLOMBIA Y AL MUNDO**

ESTOS SON NUESTROS SERVICIOS:

**SERVICIO DE CORREO NORMAL CORREO INTERNACIONAL
CORREO PROMOCIONAL CORREO CERTIFICADO
RESPUESTA PAGADA POST EXPRESS ENCOMIENDAS
FILATELIA CORRA FAX**

LE ATENDEMOS EN LOS TELÉFONOS
243 88 51 - 341 03 04 - 341 55 34 9800 15 503
FAX 283 33 45

Marco Missaglia, docente de Economía de la Facultad de Ciencia Política de la Universidad de Pavía.

El impacto real de la cancelación de la deuda en los países pobres

Marco Missaglia *

1. Introducción

La historia de la deuda externa de los países especialmente pobres (HIPC, por sus siglas en inglés Highly Indebted Poor Countries o PPME, por sus siglas en español, que son principal, pero no exclusivamente los países del continente africano al sur del Sahara), es conocida sólo parcialmente. Se conocen las razones que determinaron la acumulación de un *stock* de deuda altamente elevado como para convertirse en una causa, y ya no solo en efecto, del ausente desarrollo económico y social de estos países. Acerca de estas razones parece existir un consenso más bien unánime. En cambio, los efectos derivados de la cancelación de la deuda resulta ser un asunto más oscuro y, en consecuencia, el panorama de posiciones resulta ser más amplio: algunos sostienen que la cancelación decidida hasta el momento es insuficiente (muchas organizaciones no gubernamentales [ONG], asociaciones religiosas, algunas fuerzas políticas y el movimiento denominado *new global*); otros la consideran, implícita o explícitamente, incluso excesiva (Easterly, 1999); otros no ponen tanto el acento sobre la cantidad de la cancelación, sea mucha o poca, sino que, por el contrario, sostienen que las cuestiones verdaderamente decisivas son los tiempos y procedimientos de la cancelación, ya que son estos los que determinan una posibilidad concreta para millones de personas pobres de mejorar sus condiciones de vida.

El objetivo de este artículo es hacer algunas aclaraciones sobre las implicaciones de la cancelación de la deuda externa para



* Docente de Economía de la Facultad de Ciencia Política de la Universidad de Pavía, coordinador de la Escuela Europea de Estudios Avanzados en Cooperación y Desarrollo de la Universidad de Pavía y docente de la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo de la Universidad de San Buenaventura en Cartagena. Traducción del italiano: Tatiana Guarino, investigadora de la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.

los países PPME, de modo que se puedan apreciar mejor los distintos puntos de vista apenas recordados, ampliando y enriqueciendo el debate democrático sobre una cuestión que es de vital importancia. En la sección 2 presentaré algunos ejemplos numéricos que considero útiles para aclarar algunos aspectos técnicos sin los cuales el debate sobre la cancelación de la deuda resultaría meramente ideológico. En la sección 3 me concentraré en el análisis de la cancelación que ha sido aprobada hasta el momento: cuánta, a favor de quién y, sobre todo, bajo qué modalidades, concentrándome exclusivamente en los países PPME. Concluiré en la sección 4, tra-

tando de ofrecer algunas indicaciones con miras al futuro, a partir de los argumentos desarrollados.

2. La aritmética de la deuda

Imaginariamente consideremos un deudor, el gobierno del país D, y dos acreedores C1 y C2, donde C1 y C2 pueden ser gobiernos, bancos comerciales, instituciones multilaterales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) o incluso un consorcio de acreedores. Formulemos la hipótesis de que los contratos estipulados prevean que en un año D tendrá que pagar, como servicio de la deuda, 30 dólares tanto a C1 como a C2, y que dentro de dos años D deberá abonar 27.5 dólares tanto a C1 como a C2, terminando así de pagar la deuda. Para entender la dinámica de la deuda debemos introducir en este punto una noción fundamental, la del *valor actual*. Lo haremos del modo más sencillo: si la tasa de interés del mercado es igual al 10% anual, entonces tener hoy 100 dólares o tener 110 dólares dentro de un año es financieramente exactamente la misma cosa. De este modo es suficiente prestar hoy 100 dólares para obtener, dentro de un año, entre capital e intereses, 110 dólares. Del mismo modo, tener hoy 100 dólares o 121 dólares en dos años, es financieramente lo mismo, por lo que bastará prestar por dos años 100 dólares para obtener, en el momento del vencimiento y considerando la ley del interés compuesto, justamente 121 dólares. Se dice entonces que “100 es el valor actual de 110 dólares dentro de un año con una tasa anual de 10%” o, también, que “100 es el valor actual de 121 dólares dentro de dos años con una tasa anual del 10%. Para pasar de 110 a 100, bastará dividir 110 por 1.1, mientras que para pasar de 121, se tendrá que dividir por 1.21.

En este punto, si continuamos por razones de simplicidad con nuestra hipótesis de una tasa de interés del mercado igual al 10%, estamos en capacidad de calcular el valor actual de la deuda del país D: $(60/1.1) + (55/1.1) = 100$. Es decir, financieramente para D es lo mismo abonar hoy 100 dólares que

abonar 60 y 55 dólares en los vencimientos establecidos.

Sin embargo, una noción aún más importante es la de *valor de mercado* de la deuda (de los créditos). Para entender de qué se trata es necesario analizar la dinámica de la deuda desde la perspectiva de los acreedores. Si todo resulta bien, es decir, si el deudor estará en capacidad de honrar sus propias obligaciones y así decida hacerlo, cada acreedor recibirá 30 dólares en un año y 27.5 en dos, lo que corresponde a un valor actual del crédito igual a 50 dólares. Pero, ¿en realidad todo saldrá de esta manera? ¿Estará D efectivamente en capacidad de honrar sus obligaciones, en los plazos establecidos? Naturalmente esto dependerá de los recursos que D estará en capacidad de generar en estos dos años, es decir, del crecimiento económico durante el periodo relevante. La acumulación de recursos que estará D en capacidad de generar durante estos años es incierta, pues de hecho depende de una serie de circunstancias que no se pueden prever con absoluta certeza: la evolución del precio de las materias primas vendidas por parte del país deudor en los mercados internacionales, los precios de los productos importados por el mismo país, los flujos de ayuda internacional que se recibirán en el futuro, el clima en aquellos países en los cuales la agricultura sigue siendo aún un sector importante de la actividad económica ejerce una fuerte influencia sobre el nivel de la producción en su conjunto, las políticas económicas que el gobierno de D decidirá efectuar en los próximos dos años; el comportamiento de los inversionistas privados, locales y potencialmente extranjeros, que resulta obviamente decisivo en la ampliación de la base productiva, entre otros. Son todas estas variables sobre las cuales se pueden formular previsiones más o menos razonables pero que, en todo caso, no pueden ser conocidas *a priori* con absoluta certeza. En consecuencia, el valor actual de los recursos que D podrá generar en el futuro también resulta incierto. Podemos decir, simplemente a manera de ejemplo, que este valor será igual a 40 dólares con una probabilidad del 50%, si las cosas van mal, e igual a 80 dólares con proba-

bilidad del 50% si las cosas van mejor. En el primer caso —las cosas van mal— D abonará a los acreedores solamente 40 dólares en términos del valor actual, es decir, todo lo que puede llegar a pagar. En el segundo caso —las cosas van mejor— abonará 80 dólares en valor actual, es decir, una vez más todo lo que está en capacidad de pagar.¹ Haciendo un promedio entre el caso afortunado y el desafortunado, el valor actual esperado de los pagos futuros que realizará D a beneficio de C1 y C2 es igual a 60 ($40 \times 50\% + 80 \times 50\%$). Se dice que 60 es el valor del mercado de la deuda de D, equivalente, se dice también que para cada uno de los acreedores el valor del mercado del crédito es igual a 30. Esto concretamente significa que si uno de los acreedores quisiera vender su crédito a otro operador en un mercado secundario, no podría obtener más de 30 dólares. El comprador potencial, de hecho, no estaría jamás dispuesto a pagar hoy 40 ó 50 dólares para obtener un título de crédito del que se espera obtener solamente 30 dólares en valor actual. Otra forma de decir la misma cosa, sería que en el mercado secundario bastan hoy 0,60 dólares para comprarse un crédito cuyo valor actual es de 1 dólar.

Aunque sea un punto que muchas veces se olvida cuando se discute acerca de la deuda externa, es el valor del mercado lo que verdaderamente cuenta para medir la riqueza del acreedor y del deudor, así como las ventajas y desventajas que una cancelación de la deuda puede tener tanto para el uno como para el otro. Que el valor del mercado sea la única buena medida de la riqueza resulta obvio. Si poseo un camión por el que pagué hace cinco años 100 millones, pero que hoy sólo podría revender por 30 millones, el valor de mi riqueza es igual a 30 millones. Si tengo un crédito cuyo valor nominal es igual a 50 millones, pero del cual me puedo liberar hoy adquiriendo en el mercado los respectivos títulos de crédito a un precio de 30 millones, entonces resulta claro que 30 millones es la medida más efectiva de mi deuda, el peso que ejerce efectivamente sobre todas mis decisiones económicas. En cambio no resulta tan obvio por qué el valor

del mercado es la mejor medida para determinar costos y beneficios de una cancelación de deuda, pero se espera que los ejemplos presentados a continuación, permitan clarificar este punto.

La cancelación a favor de los acreedores

Imaginemos que un donante —puede tratarse de un consorcio de ONG, de la Conferencia Episcopal Italiana [CEI], o de un gobierno, la verdad es que aquí no importa— tome la decisión de comprarle al acreedor C1 una parte del crédito que D ha suscrito con él. Obviamente el objetivo del donante es el de eliminar el crédito una vez adquirido, es decir, avanzar en una cancelación parcial de la deuda que permita a D destinar los recursos correspondientes a fines sociales y de desarrollo económico. Un acuerdo equitativo económicamente podría ser el siguiente: “Yo, donante, abono hoy al acreedor C1 6 dólares para la extinción parcial de la deuda de D (eliminándose, de esta manera, 10 dólares de deuda en valor actual, siendo 0,6 dólares el precio de 1 dólar de crédito); C1 se compromete a pedirle a D el pago de 20 dólares dentro de un año (en vez de 30) y de 26,4 dólares entre dos años (en cambio de 27,5)”. De esta manera resulta fácil verificar que el valor actual de los pagos que debe hacer D con una tasa de mercado del 10% es igual a 40 dólares ($20/1,1 + 26,4/1,21$). Tratemos de reflexionar acerca de los efectos económicos

¹ El ejemplo ha sido construido voluntariamente de tal modo que en ninguno de los dos casos D se encuentre en capacidad de devolver la totalidad de las deudas contraídas, y cuyo valor actual es igual a 100 dólares (50 dólares con cada acreedor). Más adelante presentaré un ejemplo en el cual puede suceder que el deudor devuelva la totalidad de la deuda. Subrayo que, de todas maneras, el ejemplo expuesto hasta este momento no es del todo fantasioso. De hecho la deuda de los países PPME es juzgada como insostenible por parte de los organismos financieros internacionales, lo que significa, técnicamente, que los recursos que se generarán en el futuro no serán en ningún caso suficientes para saldar todas las deudas existentes en los plazos pactados.



de la cancelación, que son, por obvias razones, mucho más importantes que los efectos meramente financieros.

El valor actual de la deuda de D se redujo gracias a la intervención del donante, de 100 a 90 dólares. Pero, ¿qué pasó con el valor del mercado de la deuda (recordemos que este coincide con el valor actual esperado de los desembolsos futuros que D efectuará a beneficio de los acreedores)? Si el valor actual de los recursos que D podrá generar en el futuro no cambia (y esta es una hipótesis crucial que buscaré argumentar más adelante), entonces resulta inmediato verificar que no cambiará tampoco el valor actual de los pagos futuros esperados: D pagará 40 (en valor actual) con una probabilidad de 50%, y 80 con una probabilidad del 50%, para un valor actual esperado igual a 60. El punto fundamental es que aún cuando la fortuna girase en el modo correcto, D no estará de ninguna forma en capacidad de pagar 90 dólares, lo que equivale a la totalidad del valor actual de su deuda. Que esta última se haya reducido de 100 a 90 es, por este motivo, totalmente irrelevante para el deudor.

Miremos ahora el valor del mercado de cada uno de los créditos que detentan C1 y

C2. Antes de la cancelación, el valor actual de la deuda de D en su conjunto era igual a 100, mientras que el valor actual esperado de los pagos futuros era igual a 60. Es como decir que los mercados esperaban que D estuviera en capacidad de honrar solamente el 60% de sus propias obligaciones de modo que el valor del mercado de cada uno de los dos créditos era igual a 30 (el 60% de 50). Después de la cancelación el valor actual esperado de los pagos futuros no cambia —como acabamos de ver sigue siendo 60— pero el valor actual de la deuda en su conjunto se redujo a 90. Por esto cada acreedor espera que el deudor esté en capacidad de pagar $6/9$ (66,7%) de lo que debe. Bien, hagamos un par de cuentas. El valor actual del crédito otorgado por C2 es igual a 50; si se considera que será honrado el 66,7%, entonces dicho crédito podrá venderse en el mercado secundario al precio de 33,3. Para C2 se trata de un mejoramiento neto, pues sin la intervención del donante hubiese podido vender su crédito a un precio inferior (30). La ventaja neta que C2 obtiene por la cancelación es de 3,3 dólares ($33,3 - 30$). Y, ¿qué le sucede a C1? El valor del mercado de su crédito será el 66,7% de 40, es decir, 26,7. Esto significa que también para C1 se da un mejoramiento neto inducido por la cancela-

ción: sin ella hubiese podido vender su crédito en el mercado secundario a un precio de 30; pero gracias a la cancelación C1 obtiene de una vez 6 dólares del donante y está en condición de vender el crédito remanente a un precio de 26,7. Dado que $(6 + 26,7) = 32,7 > 30$, entonces la ventaja obtenida por C1 gracias a la cancelación es igual a 2,7.

Es fundamental notar que la suma de las ventajas obtenidas por los acreedores gracias a la cancelación ($3,3 + 2,7 = 6$) es idéntica al esfuerzo que ha hecho el donante con la intención de ayudar al deudor. La cancelación, sin embargo, ha sido actuada en este caso para una ventaja exclusiva de los acreedores; no se trata pues, de una transferencia de recursos (6 dólares) de los bolsillos del donante al los de los acreedores.² El deudor se encuentra en cambio en la misma idéntica situación en la cual se habría encontrado sin ninguna cancelación, sin que de hecho se hubiese liberado ni un solo dólar para fines sociales o de desarrollo económico.³

¿Por qué? ¿Qué está detrás de este resultado particularmente desagradable? Como se anunció anteriormente, se encuentra, antes que nada, la hipótesis, que la cancelación decidida por el donante no modifica el valor actual de los recursos que D podrá generar en el futuro; peor se encuentra también la dimensión insuficiente de la cancelación misma. Analicemos el primer punto, el de la capacidad de generación de recursos. Subrayamos en la sección 1 que esta depende de muchas circunstancias que *a priori* no se pueden conocer con certeza. Entre estas, resulta seguramente crucial el comportamiento de los inversionistas potenciales en la determinación de los recursos que el país D podrá generar y destinar al pago de la deuda contraída. Las decisiones de inversión dependen, en primer lugar, de las perspectivas de lucro: entre más elevadas sean, mayor será el nivel de la inversión. Además es absolutamente claro que lo que cuenta desde el punto de vista del inversionista es la ganancia neta que pueda obtener, es decir, lo que le queda en los bolsillos una vez se efectúen todos los impuestos sobre la ganancia bruta. Volviendo a nuestro ejemplo de cancelación, resulta ve-

rosímil sostener que los inversionistas razonen de la siguiente manera: la cancelación (en este caso, la intervención del donante) es de dimensiones más bien reducidas (el 10% del valor actual de la deuda, que de 100 pasa a 90), y teniendo en cuenta que ya antes de la cancelación el Gobierno no lograba pagar por concepto del servicio de la deuda 90 en valor actual, se puede deducir que el servicio efectivo de la deuda que el Gobierno del país D tendrá que honrar, no será reducido a futuro. No es por ello razonable esperar ninguna reducción de los impuestos y, en consecuencia, ningún incremento en el nivel de ganancias esperado por las inversiones. Es por lo tanto improbable que aumenten las inversiones y, con excepción de eventuales golpes de suerte que sin embargo no vale la pena tener en cuenta, los recursos que el país D podrá generar, pues no crecerán tras la cancelación. ¿Podría una cancelación más generosa evitar este resultado perverso, por el cual son los acreedores quienes se benefician del esfuerzo de los donantes?

² Subrayo que si el donante y el acreedor coincidieran, fueran el mismo —en sustancia, que el acreedor C1 borrara de sus libros contables 10 dólares en valor actual del crédito a favor de D— se daría entonces una transferencia de recursos de C1 a C2 igual a 3,3 dólares. Una vez más no se produciría ningún beneficio que representara una ventaja para el deudor. Extiendo este racionamiento: es claro que si los acreedores actuaran conjuntamente una cancelación de la deuda que entre los dos sumara 10 dólares en valor actual (5 dólares por cabeza) no se producirían entonces ni ventajas para el deudor ni para los acreedores. La cancelación estaría privada de cualquier efecto real.

³ El riesgo es, más bien, que para el deudor este hecho se configure como un empeoramiento neto de sus condiciones. Esto sucedería si los donantes, habiendo desembolsado ya 6 dólares a título de la cancelación de la deuda (y, entonces, se tratará de alguna manera de una “ayuda” para el país D), decidieran reducir en 6 dólares otros rubros de ayuda como, por ejemplo, los destinados a la financiación de ONG, o también las contribuciones a los organismos internacionales encargados de prestar a una tasa más baja que la del mercado a los países menos avanzados. El país D se encontraría con 6 dólares menos de cosas útiles por 6 dólares de más en cosas inútiles.

La cancelación a ventaja del deudor y de los acreedores

Supongamos ahora que el donante decide de hacer una intervención más generosa: “Yo, donante, abonaré hoy tanto a C1 como a C2 15 dólares a fin de que se reduzca parcialmente una deuda de D (cancelándose de esta manera 50 dólares de la deuda en valor actual); pero C1 y C2 deben comprometerse a pedirle a D un pago de 13 dólares entre un año (en vez de 30) y de 15,95 dólares entre dos años (en cambio de 27,5)”. Resulta muy sencillo verificar que el valor actual de los abonos pendientes es de 25 dólares para cada acreedor ($13/1,1 + 15.95/1,21$).

Imaginémonos aún, y esta vez se trata de una hipótesis más fuerte, que el valor actual de los recursos que el país podrá generar no cambie. Esta vez, no obstante, cambia, y de manera significativa, el valor de mercado de la deuda de D. De hecho, si las cosas van mal (cosa que sucede con un 50% de probabilidad), D podrá solamente devolver 40 dólares en valor actual; si las cosas resultan bien (con otro 50% de probabilidad), D podrá devolver, en cambio, la deuda restante *por completo*, es decir, 50 dólares en valor actual. El valor actual esperado para los abonos futuros, o el valor del mercado de la deuda, se reduce por tal motivo de 60 a 45 dólares. Verdaderamente esta vez se da un *debt relief*: en los próximos dos años, dada la hipótesis prudente que se ha querido elegir, aun no habiendo crecido la capacidad de D en generar recursos, el gobierno de D podrá de todas maneras destinar mayores recursos a fines sociales y de desarrollo económico por un monto de 15 dólares en valor actual (60-45).

En cuanto a los acreedores, razonando como en el caso precedente, resulta fácil verificar que también ellos se benefician de la intervención del donante. De hecho, el valor del mercado de su crédito es, después de la intervención del donante, igual a 22,5 [$(45/50) \times 25$] dólares que, sumados a los 15 dólares recibidos por parte del donante, dan un total de 37,5 dólares. Teniendo en cuenta que antes de la cancelación el precio de mer-

cado de cada crédito era igual a 30 dólares, se evidencia que cada acreedor obtiene por la cancelación una ventaja neta de 7,5 dólares. Se puede incluso señalar que la suma de los beneficios obtenidos tanto por los acreedores como por el deudor gracias a esta cancelación ($7,5 + 7,5 + 15 = 30$) es justamente idéntica al costo asumido por el donante.⁴ Pero, ¿y si no existiera ningún donante?

La cancelación sin donante

En las notas 2 y 4 se ha puesto en evidencia que si coincidiera el donante con el acreedor, es decir, si no existiera ninguna ONG u otra institución que comprara una parte del crédito a favor de D, entonces la operación de cancelación de la deuda se traduciría en una pérdida neta para alguno de los acreedores: en el caso ilustrado en la nota 2 correspondería solamente al acreedor C1, mientras que en el caso ilustrado en la nota 4 los dos acreedores están sujetos a dicha pérdida. De lo anterior podemos deducir que la cancelación es, de todas maneras, una operación demasiado compleja en el plano político: o se encuentra algún donante que esté dispuesto a asumir esfuerzos *adicionales* (véase la nota 3) respecto de aquellos que normalmente ejerce en el cumplimiento de sus actividades ordinarias; o se convence a algún acreedor a sufrir una pérdida. De esta manera se puede comprender bien que en los dos casos existen dificultades significativas que deben ser superadas. Pero, ¿tiene que ser así obligatoriamente? ¿No existen casos en los que, aun en ausencia de un donante, la cancelación de la deuda pueda producir beneficios tanto para los acreedores como para los deudores? Sí, pueden existir. Consideraremos el caso en el que tanto C1 como C2 decidan eliminar de sus libros contables 15 dólares en valor actual de sus pres-

⁴ Si los donantes y los acreedores coincidieran —en sustancia: si cada acreedor decidiera borrar de sus libros contables 25 dólares en valor actual del crédito a favor de D— los mismos acreedores sufrirían una pérdida: cada uno de ellos operaría de hecho (es decir, a precios de mercado) una transferencia de 7,5 dólares a favor del deudor.

tamos respectivos. Entonces el crédito remanente, siempre expresado en términos de su valor actual, para cada uno de ellos es igual a 35 dólares. Sin embargo formulemos ahora, con base en los argumentos desarrollados previamente, la hipótesis de que una cancelación de tales dimensiones induce a las empresas que operan el país D (e incluso a aquellas que potencialmente podrían ser atraídas para hacer inversiones en D) a invertir más de lo que habrían hecho ante la ausencia de una cancelación, a partir del momento en el que una imposición menor a la esperada aumenta la rentabilidad neta esperada de cada una de las inversiones. Con una mayor inversión, los recursos que estará D en capacidad de generar en el futuro ya no serán iguales a 40 con una probabilidad del 50% (si las cosas van mal) o a 80 con una probabilidad del 50% (si las cosas van bien), sino que cambia. Podríamos decir que se hace 60 con una probabilidad del 50% y a 100 con la restante probabilidad del 50%, expresado todo en valor actual. ¿Cuál es, en estas cambiadas condiciones, el valor de mercado de la deuda, es decir, el valor actual esperado de los pagos futuros que D efectuará en beneficio de los acreedores? Si las cosas salieran mal, lo que sucede con el 50% de probabilidad, D podría abonar solamente 60 dólares, que es todo lo que puede; pero si las cosas salieran bien, lo que sucede con el 50% de probabilidad restante, D podría cancelar todo el valor actual de la deuda que, gracias a la cancelación, es igual a 70. El valor de mercado de la deuda es por lo tanto igual a $65(60X\frac{1}{2} + 70X\frac{1}{2})$. Esto significa que cada acreedor que está ahora en la condición de cancelar tiene ahora la posibilidad de vender su crédito restante en el mercado secundario por un precio de 32.5 dólares, mientras que sin la cancelación hubiese podido obtener solamente 30. La sola decisión de cancelar una parte de su propio crédito ha producido, aun en ausencia de un donante, una ventaja neta para cada acreedor igual a 2.5. Y, ¿qué sucedió con el deudor? Aunque pueda ser cierto que el valor actual esperado de los pagos que tendrá que enfrentar en el futuro aumentó de 60 a 65, también es cierto que, gracias al incremento real de las inversiones, el valor

actual de los recursos de los cuales podrá disponer D en el futuro ha aumentado de $60(40X\frac{1}{2} + 80X\frac{1}{2})$ a $80(60X\frac{1}{2} + 100X\frac{1}{2})$. Por lo tanto hay para el deudor un mejoramiento neto igual a 15 dólares en valor actual. De este modo, con un simple trámite de escritorio, la eliminación de los libros contables de una parte de los créditos, tanto el acreedor como el deudor se encuentran mejor. Además no hubo necesidad de ningún esfuerzo complementario por parte de ningún donante.⁵

3. La iniciativa PPME

En 1980 la deuda completa de los 41 países PPME⁶ alcanzaba la suma de 60 mil billones de dólares; en 1985, 105 mil billones de dólares; al final de 1997, cerca de los 200 mil billones de dólares, es decir, cerca de 157 mil billones de dólares en valor actual.

Frente a una crecimiento tan vertiginoso del *stock* de deuda y ante la imposibilidad concreta para muchos países pobres de pagarla en su totalidad en los plazos estableci-

⁵ En la literatura económica se dice que en este caso nos encontramos "sobre la parte descendiente de la curva de la deuda de Laffer" (véase, por ejemplo, Krugman, 1989). Este ejemplo se trata, como se puede entender, de un caso bastante afortunado y, en ese mismo sentido, probablemente más bien raro. Como veremos mejor a continuación, para los países PPME tampoco se puede hacer una verificación empírica precisa de esta eventualidad, ya que se trata de países en los que no existe un mercado secundario de la deuda. En todo caso con prudencia se podría plantear la hipótesis de que una situación tan afortunada es difícil que se produzca, por lo que más bien conviene considerar que la cancelación de la deuda es una operación costosa y que alguien la debe financiar.

⁶ Angola, Benín, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Camerún, República Centroafricana, Chad, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guyana, Honduras, Kenya, Laos, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Myamar, Nicaragua, Nigeria, Ruanda, Sierra Leona, Sao Tomé, Senegal, Somalia, Sudán, Tanzania, Togo, Uganda, Vietnam, Yemen, Zambia



dos, la comunidad de acreedores decidió, ya a partir de los años 80, algunas medidas de reprogramación de la deuda (*debt rescheduling*).⁷ Fue el denominado “Club de París”, o sea el grupo de acreedores bilaterales oficiales (los gobiernos acreedores individuales y las agencias de créditos a las exportaciones), el que en particular permitió que una parte de la deuda fuese reprogramada. Una reprogramación no es por sí una cancelación; simplemente el acreedor se declara dispuesto a recibir 110 dentro de un año en vez de los 100 hoy, lo que corresponde al valor actual de la deuda con una tasa de interés de mercado del 10%. La situación del deudor podría incluso empeorar si los recursos que se le dejan a disposición por un año más no generan una rentabilidad al menos del 10%. No obstante, claramente la reprogramación puede ser una medida útil y sensata si se está convencido que las dificultades que tiene el país deudor para el servicio de su propia deuda son temporales. Cuando las cosas son de esta manera, basta simplemente con postergar la fecha de los vencimientos para restaurar las normales relaciones entre deudor y acreedor.

Sin embargo, rápidamente se hace evidente que no se trata de dificultades temporales, sino de un problema real de insolvencia, es decir, de una incapacidad estructural de repagar lo debido. Para ello, basta recordar que entre 1976 y 1988 el Club de París concedió 81 reprogramaciones a 27 de los 41 países actualmente clasificados con PPME: no obstante, el servicio de la deuda efectivamente pagado por estos países pasó

del 17% del valor de las exportaciones en 1980 al 30% en 1986. Por esto, en las reuniones del G-7 que se llevaron a cabo en Toronto (1988), Londres (1991) y Nápoles (1994) los gobiernos acreedores, conjuntamente con el Fondo Monetario Internacional (FMI) decidieron, tratando de garantizarse que todos los acreedores ofrecieran las mismas condiciones, de ir más allá de una simple reprogramación, para ofrecer una reducción del valor actual de la deuda, tanto comercial como no comercial.⁸ Entre Toronto

⁷ Aun cuando el objetivo de este escrito no es analizar las causas del surgimiento de la crisis de la deuda, de todas maneras es importante recordar que fueron tristemente decisivos los finales de los años 70 y los primeros años 80, cuando una serie de *shocks* externos golpearon las economías pobres en cuestión (aumento de las tasas de interés como consecuencia de las políticas antiinflacionarias de los países industrializados, que sufrieron una recesión que determinó en consecuencia la caída de los precios de la materia prima vendida por los países pobres), que de esta manera se vieron obligadas a compensar recurriendo en manera más masiva a contraer deuda externa. Con esto no quisiera absolutamente negar la importancia que también pudieron tener algunos factores internos (políticas de presupuestación irresponsables, corrupción, prolongadas guerras civiles, etc.); quiero simplemente revelar que un crecimiento así de rápido del stock de deuda, de cualquier deuda, tiene que necesariamente explicarse también con referencia a *shocks* externos.

⁸ La deuda comercial, denominada también deuda no AOD (ayuda oficial al desarrollo), es aquella contraída en las condiciones del mercado. Se trata en buena medida de los créditos concedidos o garantizados por las Agencias de Crédito a las Expor-

y Nápoles se fue decidiendo una reducción cada vez más amplia del valor actual de la deuda, que se podría obtener a través de cancelaciones parciales y reprogramación a tasas cada vez más bajas en relación con las del mercado (el acreedor está dispuesto a recibir 105 dentro de un año en vez de 100 hoy, aunque la tasa de interés del mercado sea del 10%). Para tener una idea del significado cuantitativo de estas decisiones, el FMI (Daesking y Powell, 1999) ha calculado que la relación entre el valor actual de la deuda y las exportaciones ha bajado para los países clasificados actualmente como PPME desde cerca del 500% en 1992 hasta más o menos el 280% en 1997. Se trata de una relación de todas maneras muy alta y juzgada unánimemente como insostenible.⁹

Tomando en cuenta esta insostenibilidad y el hecho de que una parte significativa de la deuda de los países PPME (cerca del 31% a finales de 1996) haya sido contraída con la banca multilateral (en primer lugar con el FMI y el Banco Mundial) que hasta aquel momento no había participado sino en medida muy reducida en las iniciativas de reducción de la deuda,¹⁰ el FMI y el Banco Mundial lanzaron en septiembre de 1996 la iniciativa PPME. No me quiero detener aquí en los detalles de esta iniciativa,¹¹ por el contrario, me limitaré a describir muy sintéticamente sus características fundamentales, dejando el espacio necesario para profundizar acerca de su impacto potencial.

La PPME es una iniciativa que congrega a todos los acreedores: bilaterales, multilaterales, comerciales. La coordinación entre acreedores, que como vimos anteriormente también caracteriza el funcionamiento del Club de París, se realiza en grado máximo con esta iniciativa. La razón por la cual se busca esta máxima coordinación posible entre los distintos acreedores se puede obtener ágilmente a partir del ejemplo presentado en la nota 2: ningún acreedor individualmente, ni siquiera un grupo de estos, estaría dispuesto seriamente a cancelar una parte del propio crédito si no existe una razonable expectativa de que también los demás hiciesen lo mismo; pues de otra manera se trataría de un regalo hacia los otros acreedores.

taciones (ACE), es decir, del instrumento a través del cual los gobiernos de los países acreedores buscan promover las exportaciones de sus propias industrias. Por esta razón de política económica interna y de “interés nacional” las ACE tienden a aceptar riesgos que un prestador privado no está normalmente dispuesto a hacerse cargo. La deuda del tipo AOD es en cambio contraída en condiciones más favorables (tasas más bajas, caducidad dilatada, etc.)

⁹ Aquí puede ser útil regresar a los ejemplos numéricos de la sección 2 para entender concretamente qué significa “insostenibilidad”. Se hipotetizaba que el país D debería desembolsar a título del servicio de la deuda 60 dólares dentro de un año (30 para cada uno de los acreedores) y 55 dentro de dos años (27.5 a cada uno de los acreedores). Como ya sabemos, el valor actual de esta deuda es de 100, y la relación del valor actual de la deuda/exportaciones igual a 280% implica un nivel anual de exportaciones igual a cerca de 35,7. Todas las exportaciones del primer año (y las entradas relativas de divisas necesarias para pagar las cuotas en vencimiento) no alcanzan para pagar la primera cuota. Hace falta, si existen, utilizar las reservas en monedas internacionales, o si las reservas se han agotado, recurrir a un nuevo endeudamiento. Si en el segundo año las exportaciones no crecen (¿pero qué recursos se pueden invertir en el primer año para aumentar la competitividad de las exportaciones propias, cuando gran parte las mismas son absorbidas por el pago del servicio de la deuda?), el mismo problema se replanteará en el segundo año... Seguramente, la cosa sería menos dramática si la misma deuda en el valor actual fuese distribuida en más cuotas. Si por ejemplo las cuotas fuesen cuatro es fácil verificar que se podría establecer un perfil de pago en el cual, para tal nivel de exportaciones (35,7) no es necesario usar las reservas o recurrir a un nuevo endeudamiento; pero también es fácil de verificar que para este caso el servicio de la deuda también absorbería de todas maneras la casi totalidad de los ingresos obtenidos por las exportaciones. Entonces, ¿con qué divisas se pagaría las importaciones de los bienes de consumo o de los bienes de capital necesarios para el bienestar de la población y para el desarrollo del país? Las reservas o un nuevo endeudamiento... He allí lo que significa la insostenibilidad.

¹⁰ Históricamente las instituciones financieras internacionales han mantenido un estatus de acreedores privilegiados, razón por la cual sólo hasta el lanzamiento de la iniciativa PPME no habían ni cancelado ni explícitamente reprogramado sus créditos.

¹¹ Estos son descritos pormenorizadamente en los sitios del Banco Mundial (www.worldbank.org) y del FMI (www.imf.org).



Se deben cumplir dos condiciones para que un país pueda eventualmente beneficiarse de las ventajas previstas por la iniciativa y que, por esto mismo, sea clasificado justamente como un país PPME: el ingreso per cápita tiene que ser lo suficientemente bajo como para darle acceso a los préstamos dispuestos por el Banco Mundial y el FMI en mejores condiciones que las del mercado, y la deuda acumulada debe ser considerada insostenible aun después de la aplicación plena de las medidas tradicionales (no PPME) de reducción de la misma. Según las reglas establecidas originalmente (la denominada PPME I que, como veremos más adelante, será modificada posteriormente en la PPME II o PPME Ampliada) por el Banco Mundial y el FMI, una vez que un país con estas características demostrase ser bastante aplicado en la implementación de políticas macroeconómicas prudentes y orientadas al crecimiento,¹² normalmente por un periodo de tres años, entonces alcanza el *decision point*. En ese punto el FMI y el Banco Mundial valoran la porción de crédito que se le debe cancelar al país para garantizar la sostenibilidad de los compromisos futuros. Dicha cancelación no se aplica inmediatamente, sino después de un periodo adicional reservado para la implementación de políticas económicas “sanas” por parte del país deudor. Se llega así al *completion point* en el momento en el que la reducción de la deuda viene efectivamente puesta en marcha.

¹² Obviamente existen distintos puntos de vista acerca de lo que deben ser políticas económicas prudentes y orientadas al crecimiento. En la práctica los organismos financieros internacionales las identifican con la reducción del gasto público. Muy esquemáticamente, se tiene la idea de que esta política sirva para estimular el crecimiento económico y reducir el endeudamiento a través de dos efectos: a. En la medida en que el sujeto endeudado es el Gobierno, es claro que una reducción del gasto público aumenta directamente la capacidad del deudor de pagar el servicio de su deuda. Frente a esta señal positiva, los mercados internacionales (prestamistas potenciales) aceptarían la reducción de la tasa de interés, menos recursos fluirían hacia el exterior justamente en la forma de intereses, y se tendría por tales razones un crecimiento de los ingresos nacionales a favor del país deudor. A una misma propensión al ahorro aumentaría por esto el ahorro en su conjunto y, de este modo, de las inversiones (que para ser financiadas necesitan un acto de ahorro, de renuncia al consumo presente) y, a su vez, del crecimiento. b. Aun cuando las tasas de interés no disminuyeran por la mayor confianza percibida por los mercados internacionales, la reducción del gasto público constituye en sí misma un aumento del ahorro público y, en consecuencia, si se formula la hipótesis de que no se produzca una reducción del ahorro privado de la misma intensidad, del ahorro en su conjunto. Todavía más: a mayor ahorro, más inversiones y más crecimiento. Ambos nexos de causalidad apenas descritos son, en realidad, muy controversiales y objeto de un candente debate. No obstante debe señalarse que constituyen la estructura lógica en virtud de la cual el Banco Mundial y (sobre todo) el FMI consideran que una reducción en el gasto público es necesaria para producir un mayor crecimiento y un menor endeudamiento.

El mecanismo, apenas descrito, dado que ha sido aplicado con una cierta flexibilidad, es más bien embrollado y, sobre todo, lento. En septiembre de 1999, a tres años del lanzamiento de la iniciativa, solamente cuatro países habían alcanzado el *completion point* (Uganda, Bolivia, Guyana y Mozambique), mientras que siete habían llegado sólo hasta el *decision point* (habría que agregar a los anteriormente señalados, Burkina Faso, Costa de Marfil y Malí). Teniendo en cuenta todos estos países, incluso aquellos que al no haber alcanzado aún el *completion point* no habían obtenido hasta ese momento ninguna reducción efectiva de la deuda a través de la iniciativa, la reducción de la deuda decidida por los acreedores en aquel punto era igual a 6,7 billones de dólares (en valor nominal) frente a los 60 billones de dólares (siempre en valor nominal) que la iniciativa PPME se había comprometido a cancelar en su conjunto. Se trata más o menos del 10% de los recursos disponibles en tres años, un ritmo que resulta decididamente lento. Bajo las presiones de la sociedad civil (ONG, Iglesia anglicana, Iglesia católica y algunas fuerzas políticas, entre otros, y haciendo seguimiento a las decisiones tomadas en el G-7 de Colonia, el Banco Mundial y el FMI decidieron en octubre de 1999 darle vida a la PPME II o Ampliada, es decir, una iniciativa reforzada con múltiples objetivos, entre los cuales podemos señalar los siguientes:

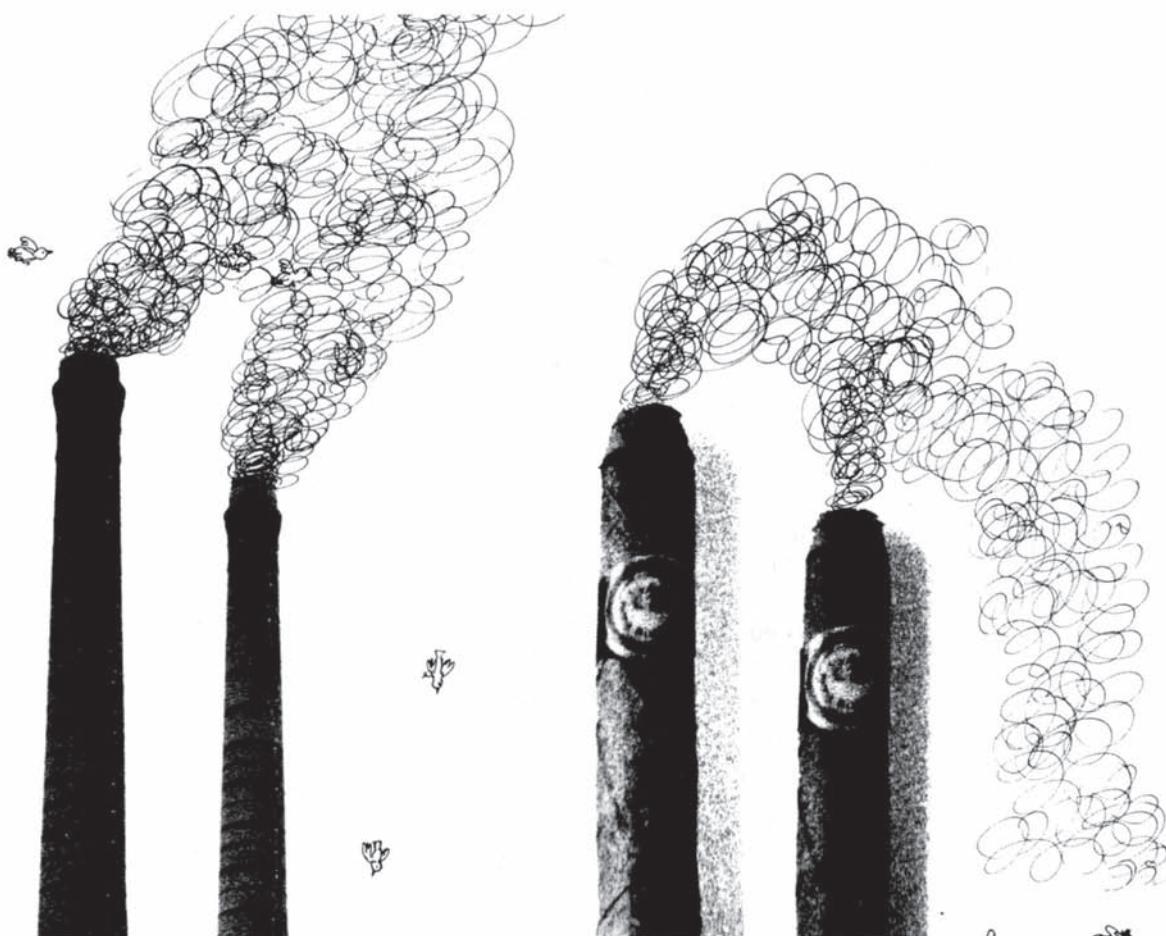
- Garantizar una mayor cancelación para cada país.
- Garantizar que la cancelación cobijase a más países.
- Garantizar que la cancelación se diera más rápidamente.
- Garantizar una mayor transparencia en la iniciativa, haciendo públicos los acuerdos con cada uno de los países deudores y favoreciendo el involucramiento de la sociedad civil en la iniciativa misma.
- Garantizar que los fondos liberados por la cancelación de la deuda fueran utilizados en la lucha contra la pobreza, es decir, en el incremento del gasto social, y en la búsqueda de una mayor eficacia. Con este propósito se estableció que

los países que tienen la intención de beneficiarse mediante alguna de las reducciones de la deuda prometidas en la PPME II, tengan que implementar no solo políticas económicas prudentes y dirigidas al crecimiento, sino también definir una estrategia de reducción de la pobreza que pueda codificarse en un *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP), en cuya elaboración deben participar las fuerzas políticas, las instancias de la sociedad civil y todos aquellos que por el hecho de ser parte constitutiva del tejido social, conocen mejor el problema de la pobreza, sus causas, manifestaciones y, seguramente también los remedios eventuales.

Antes de profundizar acerca del estatus de la implementación de la Iniciativa PPME II, resulta oportuno recordar que con ocasión del año del jubileo se impulsaron tanto campañas para la cancelación de la deuda (*Jubilee 2000*, o *Sdebitarsi* en la versión italiana, como iniciativas concretas de cancelación real como por ejemplo la promovida por la CEI, aún en curso. En este último caso, para retomar el ejemplo de la nota 2, nos encontramos frente a la intervención de un donante que toma la decisión de adquirir algún crédito para luego condonarlo, tras el cumplimiento de ciertas condiciones por parte del deudor.¹³

A partir de los ejemplos numéricos de la sección 2 tendría que ser claro que las intervenciones de este tipo resultan ser eficientes, es decir, que originan beneficios también para el deudor, y no solo para el acreedor, sólo cuando son cuantitativamente significativas. Por esta razón su eficacia es directamente proporcional a la dimensión cuantita-

¹³ En realidad la iniciativa de la CEI es un poco más articulada, en la medida en la que constituye también una campaña —a campaña eclesiástica para la refinanciación de la deuda— que, como tal, pretende hacer presión sobre los acreedores. Los fondos recogidos a través de esta campaña no son exclusivamente utilizados para la adquisición de créditos a favor de los países pobres, sino que también son comprometidos para la financiación de proyectos de desarrollo y solidaridad en estos mismos países.



tiva de otras iniciativas de reducción de la deuda que aparezcan en la escena y que puedan ser más estructuradas. Esto equivale a decir, brevemente, que la eficacia de iniciativas como la PPME es más importante en la medida en la que también se quiera garantizar los buenos resultados de otras iniciativas más "voluntarias", ya sean organizadas por movimientos eclesiásticos o por consorcios de ONG.

Los criterios que definen la sostenibilidad de la deuda

Vimos en el apartado anterior que un país puede eventualmente beneficiarse de las ventajas previstas en la iniciativa PPME si, entre otras cosas, cumple con la condición de que la deuda, en su conjunto, sea juzgada como "insostenible". Pero, ¿qué significa tal condición? ¿Sobre qué parámetros se basa este juicio de la

sostenibilidad o insostenibilidad de una deuda? Como veremos a continuación, lo que subyace a este juicio, que es en apariencia una cuestión meramente técnica, es justamente el componente político que atraviesa todo este asunto de la cancelación de la deuda.

Según el juicio del Banco Mundial que aparece en el *Global Development Finance* (GDF)—Informe detallado que anualmente se dedica al análisis de los movimientos de capital en la economía mundial—son fundamentalmente tres los criterios sobre los cuales se puede juzgar la sostenibilidad o insostenibilidad de la situación de la deuda de un país, y se basan respectivamente en las siguientes tres razones (*ratios*):

- a. Valor neto presente de la deuda externa/exportaciones netas
- b. Valor neto presente de la deuda externa/PIB

c. Valor neto presente del total de la deuda (externa e interna)/total de ingresos fiscales.

Según estos criterios GDF debe ciertamente considerarse insostenible la deuda de un país cuando la primera de estas tres relaciones excede el 220%, o también cuando la segunda supera el 80%. Acerca del valor límite de la tercera relación no existe en cambio un consenso generalizado. Ahora bien, más allá de los tecnicismos, el punto político fundamental es el siguiente: mientras que el convencimiento general, expresado por el Banco Mundial en el GDF, sostiene que se deben considerar *todas* las tres relaciones para juzgar la sostenibilidad de la deuda, en el ámbito de la iniciativa PPME sólo se tiene en cuenta como indicador la primera relación entre el valor neto presente de la deuda externa y las exportaciones netas. ¿Por qué? ¿Qué significa esto? Una vez más un simple ejemplo numérico nos puede ayudar a entender la situación.

Dada la denominada identidad fundamental de la contabilidad nacional, será siempre cierto que:

$$GDP = C + I + G + (E - M) \quad (1),$$

donde:

GDP= *Gross Domestic Product* (producto interno bruto)

C = Consumo privado

I = Inversión privada

G = Gasto público (consumo colectivo e inversión pública)

E = Exportaciones

M = Importaciones

(E - M) = Exportaciones netas

El producto nacional Bruto (GNI, por sus siglas en inglés) se define después como la suma entre GDP y la renta neta de los factores (NFI, por sus siglas en inglés). Se trata, en esencia, por un lado, de agregar al GDP de un país los ingresos que los residentes han producido y ganado en el exterior y que decidieron repatriar y, por la otra, de sustraer

los ingresos que los no residentes han producido y ganado en el país en cuestión y que después decidieron enviar a sus respectivos países de residencia):

$$GNI = GDP + NFI \quad (2).$$

Bien: consideremos un ejemplo que resultará voluntariamente paradójico pero que sin embargo nos permitirá entender lo que significa la elección efectuada en el marco de la iniciativa PPME de considerar sólo el primero de los tres indicadores GDF. Imaginemos, pues, un país caracterizado por una razón (valor neto presente de la deuda externa/ exportaciones netas) = 90%; y en el cual:

$$C = 0; I = 0; G = 0; NFI = 0;$$

En consecuencia, retomando lo expresado en (1) y (2), en este país valdría decir:

$$GNI = (E - M) \quad (3).$$

Es decir, que estamos describiendo un país bastante desesperado, que no consume, que no invierte y que no dedica ni siquiera un centavo a la financiación de ningún tipo de gasto público. En este país toda la producción nacional se destina a las exportaciones (al neto de las importaciones, que por las hipótesis formuladas consistirán exclusivamente en importaciones de bienes intermedios). La expresión (3) nos dice que en este contexto el producto nacional bruto (GNI) coincide con las exportaciones netas (E-M) y sabemos que (valor neto presente de la deuda externa/ exportaciones netas) = 90%. Por lo tanto, mientras la deuda de un país semejante sería juzgada como insostenible bajo los criterios GDF,¹⁴ bajo los criterios adoptados por la iniciativa PPME no resulta juzgado como insostenible, dado que la relación valor neto presente de la deuda externa/ exportaciones netas se ubica bien por debajo del umbral del 220%. De este modo, aunque resulte increíble, un país así de desesperado no logra tener acceso a los beneficios de la iniciativa PPME.

¹⁴ La relación valor neto presente de la deuda externa/ GNI de hecho excede el límite del 80%.

Ahora bien, más allá de la naturaleza voluntariamente paradójica del ejemplo, el nodo político tendría que resultar bastante claro. La iniciativa PPME define la sostenibilidad o insostenibilidad de una deuda sobre parámetros demasiado restringidos como para generar un beneficio real a los países que se encuentran en pésimas condiciones. Esto sucede porque detrás de la decisión aparentemente sólo técnica de limitarse a considerar únicamente uno de los tres criterios GDF, se oculta una opción política bien precisa: si la producción nacional de un país es de todas maneras suficiente para repagar a todos los acreedores extranjeros, ¿qué importa si tal repago no le permite después ni consumir, ni invertir, ni mucho menos dedicar algunos recursos a los gastos públicos más esenciales?

4. Conclusiones

En este trabajo he tratado de sacar a la luz un par de conclusiones políticas que pueden resultar útiles para aclarar los términos del debate sobre la deuda externa de los países en vías de desarrollo, y su cancelación, a través de algunos ejemplos numéricos ficticios.

En primer lugar, se puede concluir que si la cancelación no es masiva (caso en el que sí podría generar beneficios reales) se puede correr el riesgo de que se beneficien los acreedores en vez de los deudores.

En segundo lugar, es importante subrayar cómo la iniciativa de cancelación de la deuda en curso más importante, la PPME, admite como beneficiarios de sus ventajas a un número aún demasiado limitado de paí-

ses (casi todos africanos, mientras que, como es sabido, fueron muy pocos los países latinoamericanos que resultaron elegibles, mucho menos que los que se hubiesen elegido si se utilizaran los tres indicadores GDF), y que esto sucede así porque la preocupación esencial de los sujetos que adhirieron y promovieron dicha iniciativa no se concentra en las condiciones reales del deudor, sino en las posibilidades que tiene el acreedor de recuperar, al menos parcialmente, el capital que ha prestado.

En este sentido, es pertinente que la *development community* reflexione profundamente. Sobre el tema de la deuda externa se sigue reflejando aún hoy, 25 años después del primer *default* mexicano, una pesada asimetría de las relaciones Norte-Sur.

Bibliografía

Cohen, D., "The HIPC Initiative: True and False Promises", en *Technical Paper* n. 166, OECD Development Centre (2000).

Daseking, C. y R. Powell, "From Toronto Terms to HIPC Initiative: A brief history of debt relief for poor countries", IMF Working Paper (WP/99/142), International Monetary Fund (1999).

Easterly, W., "How did highly indebted poor countries become highly indebted? Reviewing two decades of debt relief", en *WB Working Paper*, septiembre 1999, World Bank (1999).

Morrissey, O., "Making Debt Relief Conditionality Pro-Poor", en *WIDER Discussion Paper* n. 2002/04, World Institute for Development Economics Research (2002).



Visite en Internet

www.foro.org.co

y entérese de nuestras actividades, proyectos, procesos de formación, investigaciones, documentos y otras publicaciones de interés.



Centro de Documentación

Especialización Temática

- Ciudad
- Ciudadanía
- Defensa y promoción de los Derechos Humanos
- Democracia
- Desarrollo Económico y Social
- Desplazamiento
- Espacio público
- Género
- Gestión Municipal y Urbana
- Medio Ambiente
- Participación ciudadana

Servicios

- Consulta en Sala
- Referencia
- Búsquedas Bibliográficas a través de la Base de Datos SIBIS
- Consulta por Internet
- Servicio de Fotocopias e Impresión



Fundación

Foro Nacional por Colombia

Horario de Atención

Lunes a Viernes de 1a 5 de la tarde.
Carrera 4 A No. 27-62
Barrio La Macarena

Teléfono 57 1 2822550 Ext 8
Fax 57 1 2861299
Bogotá, Colombia



www.ongporlatransparencia.org

**Sin
excusas 2015
Colombia sin
pobreza**



www.colombiasinpobreza.org

Revista Foro

**Un proyecto editorial al servicio de
nuestra común empresa:
pensar y construir la democracia**

Fundación Foro Nacional por Colombia

Esperanza González Rodríguez -Presidenta- Bogotá D.C.
Carrera 4A No. 27-62 Teléfonos: 2838548 - 2835982
Fax 2861299
Correo electrónico foro@etb.net.co

Foro Costa Atlántica

Blas Zubiría -Director- Barranquilla
Calle 76 No. 47-36 piso 2,
Teléfonos: 3603301- 3602969 foro@metrotel.net.co

Foro Valle del Cauca

Marcela Restrepo Hung -Directora- Cali
Carrera 36A No. 6-35 Teléfonos: 5141141 - 5581354
forovalle@emcali.net.co



Fundación Foro Nacional por Colombia



simple y claro

¿Qué nos ocultan los medios, o por qué nos muestran sólo lo que nos muestran?
¿De dónde vienen y hacia dónde van las noticias?
¿Qué significan realmente para nuestras vidas?

**AHORA TU PUEDES SABER
DE QUE SE TRATA.**

Todos los viernes, a partir de las 7:30 A.M.
tres horas de información vital, en las emisoras de la Red Dorada Satelital.

Emisora Mariana de Bogotá - Bogotá 1.400 A.M.

Emisora Ecos de Pasto - Pasto 740 A.M.

Emisora La Cometa - San Gil, Santander 107.2 F.M.

Emisora La Estación - Pamplona, Nte. de Santander 107.2 F.M.



simple y claro