

# Revista Foro

Bogotá, D. C. - Colombia

No. 64

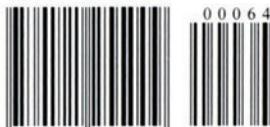
Julio de 2008

Valor \$10.000

## Las Fronteras del Conflicto



ISSN 0121-2559



0 0 0 6 4

9 7701211255009



Ediciones Foro Nacional por Colombia



Revista de la

Fundación Foro Nacional por Colombia

No. 64

\$ 10.000

Julio de 2008

**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 Miembros:**

Humberto Arboleda, Pedro Santana, Francisco Mejía, Eduardo Pizarro, Fabio Velásquez, Enrique Vera Durán, Esperanza González, María Fernanda Quintana, Diógenes Rosero Durango.

**Carátula**

Mauricio Suárez Acosta

**Ilustraciones**

Mauricio Suárez Acosta

**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

**1** El hundimiento de la Reforma Política

*Pedro Santana R.*

**15** Relaciones Colombia-Venezuela

El momento crítico de una vecindad perpetua

*Socorro Ramírez*

**32** La crisis colombo-ecuatoriana:  
Un enfoque desde sus orígenes

*Carla M. Álvarez Velasco*  
*Hernán Moreano*

**43** La crisis en las fronteras colombianas:  
Una mirada desde los Estados Unidos

*Juan Forero*

**47** América del Sur: balance y próximos pasos

*Antonio Martins*

**62** La frontera colombo-venezolana:  
una larga historia de desencuentros

*Jacobo Torres de León*

**65** ¿Una segunda oportunidad para el Acuerdo Humanitario?

*Álvaro Villarraga Sarmiento*

## Ciudad y Sociedad

**84** La izquierda errante  
en busca de la ciudad futura

*Jordi Borja*

## Economía y Sociedad

**96** La renta básica contra la pobreza básica

*Jorge Mejía Martínez J*

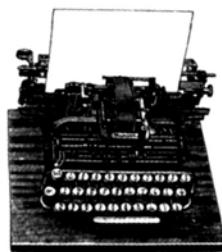
Esta revista es miembro de la  
Asociación de Revistas Culturales Colombianas



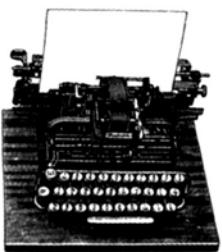
## Editorial

# El hundimiento de la Reforma Política

**L**a Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia abrió investigación, hasta el momento de escribir estas notas, sobre 68 parlamentarios, de los cuales 58 pertenecen a todos los partidos de la coalición del gobierno del presidente Uribe. Esta investigación ha llevado hasta ahora a la detención de 33 parlamentarios acusados por la Corte de concierto para delinquir agravado, fraude electoral y constreñimiento a los electores. En concreto, en dos casos, el del representante a la Cámara Eric Morris Taboada y el senador Mauricio Pimiento, ya condenados, la Corte pudo comprobar que ellos hicieron pactos con los grupos paramilitares para llegar al Congreso de la República, desde donde sirvieron a los intereses paramilitares en el trámite de proyectos tales como el de la ley 975 de 2005 también llamada Ley de Justicia y Paz, proyectos que favorecieron a los terratenientes cultivadores de palma aceitera y en general de cultivos llamados de rendimiento tardío, a quienes se les exoneró de pagar impuestos por cinco años; o como el llamado estatuto agrario que buscan legalizar el despojo de más de seis millones de hectáreas de tierras arrebatadas violentamente a los desplazados (datos recientes de la Contraloría General de la República), en fin, desde sus curules protegieron fielmente los acuerdos a que habían llegado con los grupos paramilitares que les facilitaron su elección al Congreso de la República.

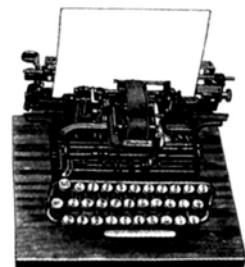


Frente al tamaño de la infiltración paramilitar, y para tratar de mejorar su imagen profundamente cuestionada en el exterior por los nexos de este gobierno con los grupos paramilitares, este se vio precisado a presentar un proyecto de reforma política que buscaba sancionar a los partidos infiltrados por actores armados ilegales. La reforma era incompleta y se fue reduciendo aún más en la medida en que avanzaba en su trámite legislativo. Inicialmente la propuesta incluía, por ejemplo, el financiamiento estatal total de todas las campañas políticas, con anticipos para adelantar las actividades proselitistas; un artículo novedoso permitiría la publicidad política gratuita en la televisión, pues establecía la prohibición de contratar publicidad en este medio. Al mismo tiempo, y esto fue lo que se mantuvo hasta el final, el proyecto establecía un régimen de sanciones para los partidos infiltrados por actores armados ilegales. En el centro de las sanciones se encontraba el tema de la silla vacía, el cual establecía que no serían reemplazados



*aquellos parlamentarios contra los cuales la Corte Suprema de Justicia o la Fiscalía hubiese dictado medida de aseguramiento, y la pérdida de la curul cuando el parlamentario fuere condenado en el proceso judicial. No prosperó la propuesta más lógica de que una vez se perdiera la curul debería procederse a adjudicarla a los partidos que no estuvieran comprometidos con la investigación penal relacionada con actores armados ilegales. El proyecto contemplaba, además, la devolución de los recursos económicos recibidos por el respectivo partido político desde las arcas estatales por reposición de los votos, el descuento de dichos votos del total de los del partido para efectos del umbral, y un artículo planteaba que se perdería la personería jurídica si el 50% de los parlamentarios de Cámara o Senado resultaran condenados por delitos asociados con narcotráfico o actores armados ilegales. Esta era la esencia del proyecto.*

*Organizaciones de la sociedad civil conformaron una amplia plataforma para debatir la reforma, realizaron decenas de foros regionales y lograron un buen cubrimiento en la prensa sobre todo escrita y radial, pues la televisión sigue amarrada por el Gobierno. Al final el propio Uribe y su ministro del Interior, Carlos Holguín, se pusieron al frente para hundir la reforma con el argumento de que no iban ellos a generar una crisis de gobernabilidad y poner en riesgo sus mayorías en el Congreso de la República. Como lo dijo certeramente el senador por el Polo Democrático Gustavo Petro, “El presidente Uribe quiso mantener las curules del narcotráfico y el paramilitarismo y lo logró. Ahora sigue un profundo proceso de deslegitimación del Congreso de la República”. En síntesis, Uribe prefirió mantener unas mayorías manchadas con recursos del narcotráfico, conseguidas sobre las masacres de miles de colombianos, pues no debemos olvidar que los parlamentarios detenidos eran, como dice la Corte Suprema, el brazo político de los paramilitares y narcotraficantes.*



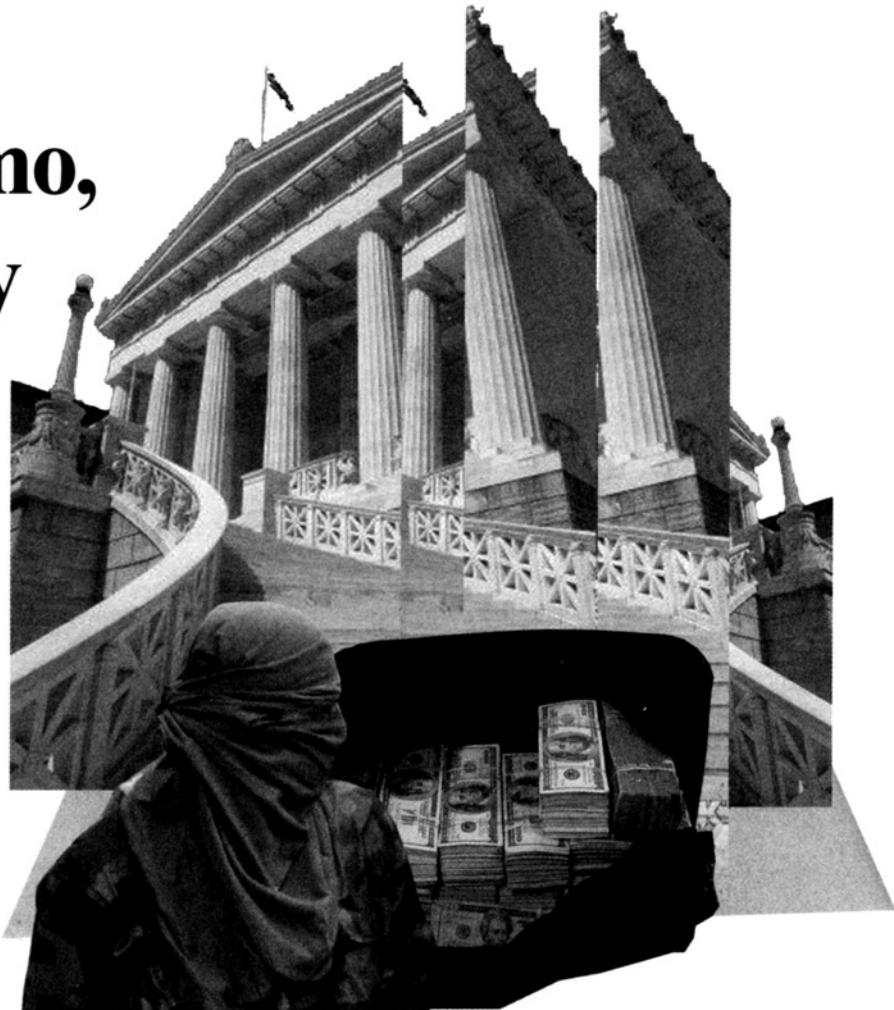
*Sobre la enterrada reforma política, ahora el presidente Uribe, a tono con su estilo antidemocrático y elitista, ha conformado una Comisión de Notables para que准备 una reforma política que, como se advierte por su composición altamente conservadora, enfilará baterías en contra de la Constitución de 1991. Nada bueno saldrá de ese conciliáculo. Por tanto, la sociedad civil deberá prepararse para una larga batalla en defensa de los principios democráticos de la Constitución de 1991 y reabrir el debate sobre la posibilidad de un referendo que adelante las elecciones. Este es nuestro llamado.*

**Pedro Santana Rodríguez**  
Presidente Corporación Viva la Ciudadanía  
Director Revista Foro

# Paramilitarismo, narcotráfico y violencia

Pedro Santana Rodríguez

Una de las características de la cultura política colombiana es la negación de sus propias responsabilidades, y en este sentido dista mucho de ser una cultura moderna en muchos aspectos, puesto que una de las características de la modernidad consiste, precisamente, en la autorresponsabilidad social, que da origen a la autoconstrucción de la sociedad, eje de un proyecto democrático. Democracia es autofundación responsable de instituciones, pero, también de los individuos, que asumen su propia responsabilidad sobre sus acciones. En Colombia, por el contrario, las responsabilidades se diluyen, como por ejemplo, frente al tema del narcotráfico, frente a los de la violencia, los crímenes atroces y la corrupción que nos ahoga. ¿Quién asesinó a cientos de miles de colombianos? Nadie sabe. ¿Dónde estaban los militares cómplices de los grupos armados irregulares en por lo menos 12 departamentos y 250 municipios del país? ¿Y la Procuraduría General de la Nación? ¿Y la Fiscalía, ¿existía? ¿Y dónde estaban los alcaldes y en dónde los gobernadores? ¿Y en el departamento de Sucre y en el Cesar y en Magdalena y en Antioquia, había autoridades que protegieran a los ciudadanos? ¿Dónde estaban las autoridades públicas?



Pocos preguntan sobre cómo fue la arremetida paramilitar que se fue tomando buena parte del país. Pocos responden. Este artículo quiere iniciar un diálogo crítico sobre la cultura política colombiana y sobre nuestras propias responsabilidades políticas.

Ahora debemos preguntarnos cómo los políticos colombianos vendieron el alma al diablo o cómo los empresarios pidieron a los grupos paramilitares que les brindaran protección o cómo los policías o militares permitieron o patrullaron o coadyuvaron al asesinato de civiles inocentes, y cómo las autoridades judiciales en los años anteriores lo permitieron. En nuestro país todo ello es posible. Y todo ello se hace a nombre de las leyes, de la decencia, de la legalidad. Al mis-

mo tiempo, tenemos al presidente más popular de la historia reciente del país con los mayores escándalos alrededor de su figura, que hasta compró su reelección... ya no es un chisme callejero, es una aseveración salida de las propias investigaciones de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y sobre los verdaderos motivos de Yidis Medina y de Teodolindo Avendaño para votar el cambio del "articulito" que la permitió al momento de escribir estas notas, la investigación continúa sobre la aprobación en el año 2004 del cambio constitucional y aparecen cheques y puestos y notarías y pagarés, historias fantasiosas sobre recursos para campañas, etc. Lo cierto es que en medio de la mayor crisis política de la historia de este país, en donde están siendo investigados 69 parlamentarios y en donde no se sabe finalmente qué pasará con el proceso a los grupos paramilitares, en este país un grupo de políticos busca ansiosamente recolectar las firmas para proponer el tercer período del presidente de la república.

En medio de todo ello, y como en una realidad distante, los medios de comunicación televisivos no informan sobre la crisis puesto que dependen de una licitación aplazada para mantener sus licencias por otros diez años más y poder garantizar sus negocios. Así se compra el silencio de los canales de televisión. La única noticia esperanzadora en este frente es la reaparición como diario de *El Espectador* y la consolidación de medios independientes sobre todo en Internet y en las publicaciones impresas.

En medio de todo ello, el día 6 de mayo el presidente de la república autorizó de manera apresurada la extradición de Carlos Mario Jiménez, alias Macaco, por un fallo de tutela de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, que a su vez suspendió una tutela a favor de las víctimas, por medio de la cual se suspendía provisionalmente la extradición de este jefe paramilitar. Luego, en la madrugada del día 13 de mayo el presidente aprobó la extradición de 14 jefes paramilitares más. Se dice, en este caso, por ejemplo, que la extradición

es una figura que finalmente hará justicia. Ello para referirse a que el Gobierno en una decisión sin mácula, es decir, sin cuestionamientos, podrá dar cuenta —la extradición— de todas las mentiras de los jefes de las bandas armadas responsables de cientos, de miles de asesinatos, de colombianos y de colombianas inermes que esperaron justicia, que esperaron a que se aclararan los crímenes, las desapariciones forzadas, y que ahora tendrán que esperar a que primero los juzguen por delitos de narcotráfico y luego por delitos de lesa humanidad, contrariando todos los estándares mínimos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

## El narcotráfico y la política en Colombia

En los últimos diez años hemos vivido dos grandes crisis políticas, ambas por cuenta del narcotráfico. La primera por la compra de una campaña electoral por parte del narcotráfico que culminó con la condena de 26 parlamentarios y unos pocos empresarios ligados directamente con el llamado «Cartel de Cali» que antes había servido para desmantelar al también mal llamado «Cartel de Medellín». Se anunció entonces que era el comienzo del fin del tráfico de las drogas ilícitas, que con el escarnio los políticos serían mejores... van a madurar. Frente al popularmente llamado proceso 8.000 este proceso, llamado parapolítico, es mucho más grave. Aquí se trata de la alianza de poderes locales y regionales con el narcotráfico que se fue transformando en poder político nacional. Fuerzas armadas ilegales fueron copando el poder local y regional. Primero cometieron miles de asesinatos de líderes locales, de quienes se sospechaba colaboraban con fuerzas insurgentes, sindicalistas, líderes comunales, periodistas, defensores de derechos humanos, líderes campesinos.

Pero también el asesinato de jueces, fiscales, personeros, concejales, alcaldes y funcionarios públicos. Todos ellos fueron asesinados en una vorágine de sangre, y sobre este desierto los señores de la guerra con sus alia-

dos de las Fuerzas Armadas y de Policía, pero también con la vista gorda de los prestantes poderes públicos y con la mirada temerosa de la sociedad se apoderaron de las instituciones del Estado local y regional. Inicialmente se apoderaron de los poderes locales, fueron ascendiendo a los poderes regionales y finalmente escalaron a los poderes nacionales y en primer término al Parlamento. Todo ello se dice que se hizo para salvar a la sociedad de una guerrilla totalitaria. Es verdad que el principal aliado de esta vorágine fue el accionar de una guerrilla que en nombre de un supuesto cambio social hizo de la práctica de la extorsión el pan de cada día. El secuestro, el cobro de vacunas, o sea de impuestos ilegales, el desplazamiento, los asesinatos, la siembra de minas antipersonales, la realización de masacres en nombre de la «revolución», la destrucción de bienes públicos como las redes de energía, atentados a acueductos, todo ello generó una reacción ciudadana que buscaba doblegarlos, a cualquier precio.

El momento clave de la ecuación lo ofreció un Gobierno sin grandeza para negociar y una guerrilla obnubilada por su pretendida capacidad militar. Pastrana ofreció acabar con las guerrillas por la vía de la negociación política. El reloj en la muñeca con la foto de Manuel Marulanda sirvió para ganar unas elecciones, pero no para resolver un conflicto en cuya base se encuentra la centenaria reivindicación por la tierra. cuarenta y dos mil kilómetros cuadrados y el ofrecimiento de negociar en medio del conflicto, sirvieron para la propia autoderrota política de la insurgencia, que se atrevió a proclamar que en este territorio no sólo tenía el poder sino que estaba en condiciones de construir el poder popular. Lejos del sueño. Como se demostró posteriormente, este territorio sirvió para delinquir: se ampliaron los cultivos de uso ilícito, se llevaron a su territorio secuestrados, se cometieron allí desmanes que empujaron a una derecha irresponsable como ellos mismos para dar paso a un pulso militar del cual no hemos salido aún. Los costos han sido terribles. Uribe candidato ofreció acabar en pocos días,



si era electo, con estos territorios en manos de los violentos. No habría concesiones. En pocos días la fuerza legítima del Estado arrasaría con los terroristas herederos del 11 de septiembre de 2001 que formaban parte del eje del mal. Una opinión pública cansada de promesas de negociación, sin futuro, sin alternativas ciertas, sin salidas medianamente creíbles, estaba dispuesta a extender un cheque en blanco; fue lo que sucedió y aún es la pesadilla de la cual no nos recuperamos. Todo se empaquetó con el eslogan de la seguridad democrática, cuyo último grito de moda es que lo que enfrenta Colombia toda no es un conflicto social e histórico por la tierra sino una amenaza terrorista. El 11 de septiembre

y las Torres Gemelas vino a legitimar internacionalmente al candidato duro, frentero y justiciero. De ahí no nos hemos podido mover. Porque cada vez que nos movemos vienen los recuerdos y con ellos las cuentas de cobro al tiempo que hechos más recientes como el asesinato de los diputados secuestrados, los malos tratos que les han infringido a los secuestrados, los atentados contra la infraestructura de servicios públicos, todo ello sirve para que se proponga atornillar al caudillo a su silla.

Por una parte, las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, que con su accionar antidemocrático, violatorio de los más elementales derechos humanos, con prácticas como el secuestro, los atentados a la población civil, etc., brindan una justificación al Gobierno para afirmarse en todos sus postulados absurdos. Pero también, se debe a un establecimiento acostumbrado a la violación de los más elementales principios democráticos: se asesina a cientos, a miles de sindicalistas; se niegan los derechos de millones de desplazados a quienes no se protege sino que, por el contrario, se les niegan sus elementales derechos; se acalla a los periodistas independientes; se protege a los verdugos. La lógica del régimen es desconocer los elementales derechos humanos, fundamento de un Estado democrático.

Cientos de miles de campesinos sin futuro se refugian en cultivos de uso ilícito. La lucha por la tierra, que antes dio origen a una lucha de resistencia, ahora se convierte en una trampa. Los cultivos de coca y amapola se convierten en el refugio de subsistencia. Miles de hectáreas son fumigadas con herbicidas y la frontera se va corriendo hacia lo más profundo de la selva. Los señores de la guerra van imponiendo una lógica de acumulación en que lo que importa es el dominio del territorio. A su favor cuentan las políticas prohibicionistas. A los grandes carteles de las drogas los reemplazan los pequeños carteles descentralizados. La lucha por el territorio compromete tanto a los narcotraficantes puros como a los poderes emergentes ligados a las luchas de resistencia que terminan subyugados a las lógicas

de poder. Las guerrillas sucumben a los poderes fácticos. Se impone la lógica del control territorial y con ella a la producción de cultivos de uso ilícito. Es por eso que uno de los problemas primordiales es el de la tierra, el de la posesión de la misma.

En la base del Estado se incuban problemas que no se han resuelto. Una buena parte de la acumulación de riqueza, de la generación de los ingresos, tiene como sustento una economía ilegal que requiere de una máquina de guerra para mantenerse, para desarrollarse. Los poderes mafiosos nacen y se perpetúan en esa economía ilegal. Esta economía ilegal genera sus propias redes, sus propios sistemas de acumulación, sus propios poderes. Pero al mismo tiempo establece sus relaciones con la economía formal. Esta última termina beneficiándose en la llamada reproducción ampliada, o lo que es lo mismo, en el sistema económico global, en el mercado. Los ingresos mundiales provenientes de la heroína y la cocaína suman, según la OCDE, unos 307 mil millones de dólares anuales. Los narcotraficantes colombianos sólo participan del mercado mayorista y ello les reporta apenas unos 15 mil millones de dólares anuales, de los cuales se calcula que ingresan a Colombia unos 3 mil millones de dólares cada año. Una parte significativa de estos tres mil millones van a engrosar las finanzas de las FARC, calculadas en unos 600 millones de dólares por parte del Gobierno. El resto va a narcotraficantes puros y a los paramilitares que en los últimos 10 años se convirtieron en los principales narcotraficantes.

En nuestro país hemos vivido varios momentos en los cuales las economías emergentes ligadas al narcotráfico han pretendido ganar en el sistema de representación política. En los comienzos de los años ochenta, varios de los barones de las drogas quisieron asumir directamente la representación política infiltrando las estructuras de la sociedad política. Carlos Lehder y Pablo Escobar pretendieron llegar directamente a cargos de representación política. Fueron abruptamente dejados de lado y estigmatizados. Esta primera generación de narcotraficantes quisieron tomar por asalto el establecimiento polí-

tico utilizando tanto su poder de intimidación con sus ejércitos privados como infiltrando profundamente los propios organismos del Estado. Otros más pragmáticos, como los hermanos Rodríguez Orejuela, optaron por la vía de la infiltración, de las alianzas, de la compenetración entre sus capitales ilegales y los capitales legales. Estos últimos pretendieron un pacto: su sometimiento a la justicia y la legalización de sus capitales, pero esta estrategia se estrelló contra la resistencia estadounidense. Al final terminaron negociando y entregando a las agencias de EE. UU. la mayor parte de su fortuna.

Una siguiente generación de los poderes mafiosos se identificó con un proyecto reaccionario. Estableció una sólida alianza con los poderes terratenientes en oposición al proyecto democrático de la Constitución de 1991. Estaba en contra de la transformación de los peones en ciudadanos. Se oponía a la construcción de un poder descentralizado con participación ciudadana. En pocas palabras no les cabía ni en sus ideas, ni en sus prácticas que los recursos públicos deberían destinarse a la satisfacción de las necesidades de sus comunidades, que deberían manejarse con transparencia, obedeciendo a mecanismos de control público, en fin, que los recursos del Estado no deberían servir a sus intereses hacendarios sino a los intereses de la población. Siempre habían manejado los recursos públicos a la manera de patrimonio privado, como su caja menor. Para construir las carreteras que conducían a sus feudos, para nombrar a sus clientelas, para favorecer la acumulación de sus riquezas. En pocas palabras, el Estado era de su propiedad, era su patrimonio.

Los poderes mafiosos establecieron una alianza con estos poderes locales. Establecieron un proyecto de dominio territorial en el cual había que tomar el poder de alcaldías y gobernaciones para su beneficio y a cambio favorecer la economía ilegal del narcotráfico. Las investigaciones recientes muestran que una cosa fue el paramilitarismo en la primera época del narcotráfico en que estas fuerzas armadas ilegales mantenían subordinadas a los



narcotraficantes y estaban a su servicio, y otra fue la nueva generación en que se fundieron en una sola lógica los intereses de los paramilitares y los narcotraficantes. Esta fue la nueva generación de los paramilitares, que llegaron a tener una primacía sobre los narcotraficantes puros, al punto de no tener duda en afirmar que la segunda generación de narcotraficantes está relacionada con la conversión de los paramilitares en la primera organización del narcotráfico. Esta organización criminal durante los últimos ocho o diez años dominó el mundo de las drogas y estableció una nueva modalidad de relación con la clase política, con las Fuerzas Armadas, con los poderes locales y regionales y con las economías formales en el nivel local y regional.

## Los nexos entre las economías ilegales y los poderes políticos

Desde mediados de los años noventa los grupos paramilitares que habían servido a los grandes capos del narcotráfico tomaron en sus manos una buena parte de estas economías ilegales, al tiempo que desarrollaban un proyecto contrainsurgente de vastas proporciones. Inicialmente tuvieron su base en el departamento de Antioquia y específicamente en la región de Urabá, en donde desarrollaron una alianza estratégica con sectores de las Fuerzas Militares para enfrentar el poder de las guerrillas, principalmente de las FARC. Pronto expandieron su radio de acción al departamento de Córdoba, y desde allí se desplazaron a los departamentos de la Costa Caribe colombiana, a los de los Llanos Orientales, y en su última fase, a los del sur del país, en donde se concentró el poder militar de las guerrillas. Para su expansión contaron con la colaboración activa de sectores del establecimiento político y de terratenientes al tiempo que establecieron sólidas alianzas con narcotraficantes locales, a los cuales fueron subordinando y después asentaron bajo su proyección política, armada y contrainsurgente.

Las investigaciones de Claudia López y de la Corporación Nuevo Arco Iris muestran una infiltración muy avanzada en las elecciones parlamentarias del año 2002, pero, no es que se hayan presentado sólo en este año. Una más reciente investigación sobre el departamento de Antioquia muestra que los nexos entre la clase política regional y los frentes paramilitares, comenzaron a presentar ya desde mediados de la década de los años noventa, solo que ahora las investigaciones académicas abarcan un periodo más amplio. Inicialmente los estudios mostraron que por lo menos unos 26 senadores y 32 representantes a la Cámara habían sido elegidos en las zonas de influencia paramilitar y para hacerse elegir en muchas ocasiones habían conformado circunscripciones territoriales en las que los jefes paramilitares ordenaron votar por determinados candidatos, obteniendo votaciones atípicas hasta del 98%

en algunos municipios. Esto fue posible por la combinación de mecanismos de coacción armada con fraudes electorales en los que se obligó en muchos municipios a los jurados de votación a alterar los resultados electorales. Esto no es una ficción. El Consejo de Estado anuló cerca de 1,5 millones de votos para las elecciones del Senado realizadas en marzo de 2002, en fallo de octubre de 2005. La Corte Suprema ha condenado ya a dos parlamentarios en los que ha encontrado entre otros delitos el concierto para delinquir entre políticos condenados y grupos paramilitares. Tales son los contenidos de las sentencias condenatorias del representante por el departamento de Sucre, Eric Morris Taboada, y del senador Mauricio Pimienta Barrera, del departamento del Cesar. Igual ha sido la motivación para las condenas proferidas contra otros cinco congresistas por parte de jueces y fiscales en procesos de sentencia anticipada y en el caso de dos gobernadores, uno condenado por la Corte Suprema de Justicia y el otro por la Fiscalía: del Guaviare y Trino Luna, del del Magdalena.

La infiltración paramilitar volvió a presentarse, según las investigaciones de Nuevo Arco Iris, en las elecciones a Congreso del año 2006. Treinta y tres senadores fueron elegidos en las zonas de influencia de los grupos paramilitares, y 50 representantes a la Cámara.<sup>1</sup> Como bien lo describe Claudia López, no se trató simplemente de la coacción a los electores, sino que los grupos paramilitares procedieron al asesinato de miles de líderes sociales, periodistas, concejales, alcaldes; practicaron cientos de masacres, y sobre el clima de terror y el desplazamiento de millones de personas procedieron a tomar el poder político, y a decir de la Corte Suprema de Justicia, a organizar su propio brazo político tanto en el nivel territorial como en el nacional. Para las elecciones de 2003 estas mismas investigaciones cal-

1. *La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Corporación Nuevo Arco Iris, Cerec, Asdi, Bogotá, agosto de 2007, pp. 53-58.

cularon que los grupos paramilitares habían tomado cerca de 253 municipios e infiltrado 12 departamentos de los 32 con los que cuenta el país. Este dominio según nuestras propias cifras interpretativas de lo que sucedió en las elecciones del año 2007 muestra que lejos de retroceder este poder se consolidó en cerca de 255 municipios del país y mantuvo presencia en 14 departamentos de Colombia.<sup>2</sup> Lo que obviamente se muestra es que este dominio político se corresponde con zonas de cultivos de uso ilícito, localización de laboratorios de procesamiento y con rutas de tráfico. Es muy preocupante que, por ejemplo, los territorios de la Costa Pacífica colombiana estén mayoritariamente en manos de representantes políticos con fuertes indicios de pertenecer a estas estructuras mafiosas.

Las investigaciones judiciales sobre el fenómeno de la parapolítica lejos de desvirtuar o de atenuar los hallazgos de las investigaciones académicas han corroborado la gravedad de la infiltración y sus vastas proporciones. Al momento de escribir estas notas están siendo investigados 69 parlamentarios, de los cuales se encuentran en investigación preliminar 32, 27 están detenidos, cuatro están siendo investigados por la Fiscalía por renuncia a la curul y seis ya han sido condenados. En los cuadros que acompañan este artículo se muestra que de los 69 investigados 59 pertenecen a todos los partidos de la coalición de gobierno. Algunos de ellos están más seriamente comprometidos que otros pues en realidad parecieran ser aparatos políticos totalmente captados por los grupos paramilitares. En el cuadro No. 2 se observa que en estas circunstancias se encuentran los partidos de la coalición uribista Colombia Viva, Colombia Democrática, Alas Equipo Colombia, Convergencia Ciudadana y también el partido Cambio Radical que orienta el senador Germán Vargas Lleras. Allí se puede apreciar que quizás con la excepción de Cambio Radical, los demás partidos fueron máquinas políticas al servicio de la empresa paramilitar. Estos

mismos partidos lograron 253 alcaldías en las recientes elecciones de octubre de 2007.<sup>3</sup> Esta categoría es útil para mostrar que en Colombia no existen en realidad normas que

2. Santana Rodríguez, Pedro, "Elecciones 2007: el nuevo mapa político electoral", *Revista Foro*, No. 63, Bogotá, diciembre 2007-enero 2008, pp. 3-20.

3. Los cuadros fueron preparados por Gabriel Bustamante, del equipo jurídico político de la Corporación Viva la Ciudadanía, y por Sol Gaitán, investigadora de la Misión de Observación Electoral, MOE. También quiero agradecer la colaboración de Angélica Hernández por la documentación y actualización de la información necesaria para este texto.



sancionen a los partidos que se ponen al servicio de actores armados ilegales. Es inaudito que haya partidos que con dos senadores tengan ya cuatro investigados, pues los suplentes que han asumidos las curules también, sido llamados a responder por nexos con los grupos paramilitares. Una reforma política tendría que establecer sanciones como la silla vacía, la pérdida de la personería jurídica para los partidos que tengan el 30% de sus parlamentarios condenados en una o en otra Cámara Legislativa, la devolución de los recursos que recibieron por la reposición de votos, así como el descuento de los votos de los parlamentarios condenados del umbral de tal forma que si descontados dichos votos el partido no logra superar el umbral debería perder toda representación en el Congreso y en sana lógica debería procederse a un nuevo reparto de curules para premiar a todos aquellos partidos que tuvieron que competir en condiciones de desigualdad en materia de recursos, en contra de aparatos armados que coaccionaron a los electores y que violaron todas las normas de la democracia. Es inconcebible que el Congreso dude de la necesidad de aprobar una reforma drástica. Hoy se encuentra en consideración del Congreso una reforma que todo indica se hundirá pues el Gobierno con el presidente Uribe a la cabeza defiende sus mayorías así estas mayorías hayan sido el producto en una parte fundamental de sus integrantes del crimen y la violencia.

Individualmente considerados, los partidos más afectados con las investigaciones son el Partido Conservador con 11 investigados, 5 senadores y 5 representantes; el Partido Liberal, con 10 parlamentarios, 3 senadores y 7 representantes, y el Partido de la U, con 9 parlamentarios, 7 senadores y 3 representantes investigados. Como ya lo indicamos, de los 69 investigados hasta el momento de escribir estas líneas 59 son integrantes de la coalición de gobierno y es esta misma coalición la que se niega a realizar una reforma política profunda que aleje a los partidos de la violencia y de la práctica de todas las formas de lucha, que fue lo que hicieron durante los últimos 10 años.

Contrasta la diligencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia con la lentitud de la Fiscalía General de la Nación. En el cuadro que lleva por título “otros funcionarios involucrados en las investigaciones”, se reseñan 94, dentro de los cuales se destacan 7 gobernadores departamentales, 23 alcaldes municipales y 11 ex congresistas. Estas cifras, siendo que son muy preocupantes y aparentemente elevadas, sin embargo, son muy bajas si se comparan con las que arrojan las investigaciones académicas tanto para el año 2003 como para el año 2007. Estamos hablando que en estos años se consolidó un poder político en 253 municipios y en por lo menos 12 departamentos del país. A las bajas cifras también responden tanto la lentitud de las investigaciones de la Fiscalía General de la Nación, como el silencio de los paramilitares en Justicia y Paz antes de ser extraditados, que fueron muy parcos al entregar información tanto sobre los parlamentarios, como sobre los gobernantes locales, sobre los empresarios y los sectores de las Fuerzas Armadas y de Policía, y demás funcionarios públicos que les colaboraron en sus acciones criminales.

### **Los grandes desafíos frente a los poderes mafiosos**

En primer lugar hay que desestimar que la extradición sea el gran instrumento de lucha en contra de las mafias del narcotráfico, porque, por ejemplo, con la extradición de los 14 jefes paramilitares se va buena parte de la verdad a los Estados Unidos. Allá estos perpetradores de los más abominables crímenes de lesa humanidad serán juzgados por narcotráfico. Y durante la última década las autoridades judiciales estadounidense han aplicado penas blandas a cambio de entrega de rutas y bienes. Para la muestra un botón: de 670 extraditados, 281 negociaron y pagaron entre dos y tres años de cárcel y volvieron a las calles con nuevas identidades. Quizás hay dos casos emblemáticos que muestran que los narcotraficantes ya no temen como antes la extradición. Hernando Gómez, alias Rasguño, solicitó ser extraditado cuan-

to antes, pues temía que fuera asesinado en las cárceles colombianas y en todo caso prefería negociar con la justicia estadounidense. El otro caso es el del jefe del Cartel de Cali, Víctor Patiño Fómeque, que ya se encuentra en las calles luego de negociar y entregar parte de sus bienes a cambio de la protección y traslado de lo que quedó de su familia, cruelmente asesinada por el Cartel del Norte del Valle como castigo contra Patiño Fómeque por su colaboración con la justicia de los Estados Unidos.<sup>4</sup>

Justamente el cambio de jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia coloca en sus justas proporciones el tema de la extradición. En fallo del 10 de abril del presente año la Corte señaló que entre la colaboración con la justicia internacional por delitos de narcotráfico y los derechos de las víctimas que fueron objeto de crímenes de lesa humanidad prevalecía el derecho de las víctimas a la verdad y a la reparación y sólo después de satisfacer este derecho se procedería a la extradición. Como se sabe, el Gobierno dictó un decreto para burlar el fallo de la Corte Suprema de Justicia y procedió a la extradición de los jefes paramilitares. No obstante, como lo reiteró recientemente la Corte Constitucional, el concepto favorable de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia es de obligatorio cumplimiento, con lo que el choque para futuras extradiciones entre el Gobierno y la Corte será inevitable. Lo importante del fallo de la Corte Suprema es que considera que los derechos de las víctimas deben prevalecer sobre los intereses de otros Estados.<sup>5</sup>

Ahora bien: se avecina una crucial batalla en los estrados judiciales estadounidense, pues diversos movimientos de víctimas han anunciado que buscarán por todos los medios presentarse en dichos escenarios para solicitar que los jefes paramilitares no solo sean encausados por delitos de narcotráfico sino por delitos de lesa humanidad. Será una batalla con muchos obstáculos, pero el solo hecho de que diversos movimientos de víctimas hayan decidido acudir a los tribunales, a los medios académicos, al Congreso y a los partidos políticos



4. De la Torre, Cristina, *El Espectador*. 18 de mayo de 2008, p..63.

5. Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, Proceso No. 29472, 10 de abril de 2008, fallo de segunda instancia, Ley de Justicia y Paz, caso Manuel Enrique Torregrosa Castro.

Nos referimos al Decreto No. 1364 del 25 de abril, que sólo contiene un artículo por medio del cual y en contra del fallo de la Corte, establece que sólo los jueces pueden retirar de la jurisdicción de Justicia y Paz a los postulados por el Gobierno. Con el decreto el Gobierno se abroga el derecho, violando de paso todas las garantías procesales de los postulados, de retirar a los beneficiarios de la Ley de Justicia y Paz.

estadounidense es ya una decisión muy importante para propiciar el debate en la sociedad de EE. UU. de lo que sucedió en Colombia en los últimos años en materia de derechos humanos y servirá también para ventilar las relaciones de instancias del poder político, empresarial y militar con estas bandas armadas.

Entretanto, hay dos tareas a nuestro modo de ver fundamentales en Colombia. La primera es la que tiene que ver con el debate sobre las políticas públicas frente al narcotráfico en particular y el prohibicionismo en general. Colombia requiere revisar profundamente su política fracasada con relación al narcotráfico, que se ha basado en la fumigación, en la interdicción, al tiempo que se protege el modelo de la gran propiedad agropecuaria en un modelo que privilegia la ganadería de tipo extensivo, los cultivos de rendimiento tardío como la palma aceitera, el caucho, etc. El modelo de concentración de la propiedad sin que haya además una importante inversión en la infraestructura vial y de comunicaciones, ha fracasado. Se requiere que haya un debate sobre la necesidad de redistribuir la propiedad para los pequeños y medianos campesinos de tal manera que se genere una economía agraria que resista a los cultivos de uso ilícito con una agresiva política de devolución de los más

de cuatro millones de hectáreas de tierras usurpadas por los narcotraficantes y paramilitares a las familias campesinas desplazadas. Hay que generar un campesinado próspero que sea el principal enemigo de los cultivos de uso ilícito y hay que propugnar en los foros internacionales por la despenalización de la producción y el consumo de sustancias psicoactivas; solo con políticas públicas de fondo se puede enfrentar con algún éxito a las mafias del narcotráfico. Colombia no puede seguir avalando políticas fracasadas como la estadounidense. Hay que replantear en el seno de la Organización de Naciones Unidas la Convención de Viena de 1961, que criminalizó el consumo, la producción y el tráfico de ciertas sustancias psicoactivas.

Finalmente, debe aprobarse una drástica reforma política que sancione a los partidos y representantes públicos que hagan alianzas con actores armados ilegales y con los poderes mafiosos. Hay que apoyar en las actuales circunstancias el trabajo valeroso de la Corte Suprema de Justicia. Las reformas legales ayudan a resolver problemas cuando se plantean en la dirección adecuada. Al mismo tiempo se requiere un amplio trabajo en la esfera de la cultura que busque blindar a la sociedad de los atajos y las alianzas con actores armados criminales.

## CUADROS ANEXOS

### PARLAMENTARIOS INVOLUCRADOS

Parlamentarios	Número
Investigados preliminares	32
Investigados - detenidos (medida de aseguramiento)	27
Investigados - con renuncia a la curul	4
Condenados	6
<b>Total involucrados en el proceso</b>	<b>69</b>

### PARTIDOS CAPTADOS POR LA PARAPOLITICA

Partido	Curules en el Senado	Senadores relacionados con la parapolítica	Senadores detenidos	% vinculados
Colombia Viva	2	4 (dos suplentes)	3	200
Colombia Democrática	3	4	5 (2 condenados)	133
Alas-Equipo Colombia	5	3	1	60
Convergencia Ciudadana	7	4	1	57
Cambio Radical	15	7	4	47
Partido	Curules en Cámara	Relacionados con la parapolítica	Detenidos	% vinculados
Apertura Liberal	5	4	1	80

### PARTIDOS INFILTRADOS POR LA PARAPOLITICA

Partido	Curules en el Senado	Curules Cámara	Relacionados con la parapolítica	Detenidos	% vinculados
Partido Conservador	18	29	11 (6 senadores y 5 representantes)	5	23,40% (33,33% Senado y 17,24% Cámara)
Partido Liberal	18	35	10 (3 senadores y 7 representantes)	6	18,86% (16,66 Senado y 20% Cámara)
Partido de la U	20	30	9 (7 Senadores y 3 Representantes)	2	33,33% (35% Senado y 10% Cámara)

### FUNCIONARIOS INVOLUCRADOS

Funcionarios	Número
Gobernadores	7
Diputados	5
Concejales	2
Alcaldes	23
Otros funcionarios públicos	26
Contratistas del Estado	20
Ex congresistas	11
<b>TOTAL</b>	<b>94</b>

### CONGRESISTAS CONDENADOS

Nombre	Cargo	Partido	Votos
Jorge Luis Caballero	Rep. a la Cámara	Apertura Liberal	45.090
Miguel de la Espriella	Senador	Colombia Democrática	49.958
Eric Morris	Rep. a la Cámara	Colombia Democrática	33.365
Dieb Maloof	Senador	Colombia Viva	44.764
Alonso Campo Escobar	Rep. a la Cámara	Conservador	33.602
Mauricio Pimiento	Senador	Partido de la U	52.485

### PÉRDIDA DE LA CURUL, ANULACIÓN DE VOTOS

Partido	Curules perdidas	Votos anulados	Reposición de dinero
Colombia Democrática	2	83.323	\$289.797.394
Apertura Liberal	1	45.090	\$156.823.020
Colombia Viva	1	44.764	\$155.689.192
Partido Conservador	1	33.602	\$116.867.756
Partido de la U	1	52.485	\$182.542.830
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	<b>259.264</b>	<b>\$901.720.192</b>

### PÉRDIDA DE LA PERSONERÍA JURÍDICA POR SANCIÓN DEL 50% O DEL 30%

Partido	Senadores	Rep. Cámara	Condenados	Personería Jurídica
Colombia Democrática	3	2	2	Pierde la personería jurídica si la reforma pasa con el 30%. O si pasa con el 50% en Senado o Cámara.  No la pierde si se mantiene el 50% y que sea en Senado y Cámara. Si pasa con el 50% en Senado y Cámara, estaría a un congresista más (condenado) de perder la personería jurídica. (Tiene la totalidad -+ de 100% de sus congresistas vinculados a la parapolítica).
Apertura Liberal		5	1	Estaría a un congresista más de perder la personería jurídica si la reforma pasa con el 30%, y a 2 congresistas si pasa con el 50% (tiene a 4 congresistas —80%— vinculados a la parapolítica).
Colombia Viva	2		1	Pierde la personería jurídica (tiene al 100% de sus parlamentarios vinculados al proceso de parapolítica).
Partido Conservador	18	29	1	No pierde la personería jurídica (tiene a 11 parlamentarios vinculados a la parapolítica), pero entra a la lista de peligro si pasa la reforma con el 30%.

**Socorro Ramírez, investigadora del  
IEPRI, Universidad Nacional de  
Colombia**

# Relaciones Colombia-Venezuela

## El momento crítico de una vecindad perpetua

Socorro Ramírez

**C**olombia ha vivido en el primer semestre de 2008 una de sus peores, si no la peor crisis diplomática de su historia, lo que le exige un giro sustancial en su política internacional. Aunque las fuertes tensiones con tres países latinoamericanos se encadenaron, cada una de ellas ha tenido sus propias razones, que es necesario analizar por separado. Aquí nos vamos a concentrar en dos de ellas, las relacionadas con Venezuela y Ecuador, dejando de lado las que competen a Nicaragua, que son de otro orden, y que su Gobierno llevó al Grupo de Río en un intento de sacar ventaja de la tensión de Bogotá, Caracas y Quito, para la demanda que ha presentado en contra de Colombia. En cambio, vamos a analizar de forma articulada lo que esos dos tipos de tensiones ponen de presente para el país y los retos que le plantean.

### El caso colombo-venezolano

Las relaciones entre Colombia y Venezuela han fluctuado tradicionalmente entre la tensión y la cooperación. El litigio de la delimitación terrestre tomó más de cien años, hasta que en 1941 se logró poner fin a las discrepancias aunque el acuerdo logrado entonces dejó a ambos lados la percepción de pérdida territorial a favor del vecino. Luego del ajuste li-



mítrofe vinieron tres décadas de mutua cooperación, que fueron interrumpidas por la conflictividad que suscitaron las negociaciones de áreas marinas y submarinas y la honda desconfianza mutua que estas revivieron. En los años noventa, al calor de la integración andina, se generó un entrecruzamiento de las dos economías, se “desgolfizó” e institucio-

nalizó la relación con mecanismos de negociación de la agenda más conflictiva —golfo, cuencas, migraciones, hitos limítrofes, navegabilidad de ríos comunes— y comisiones para atender los asuntos fronterizos, de integración y de seguridad. No obstante esos avances, en esa misma década la relación comenzó a “enguerrillarse”, dado

que del lado colombiano de la frontera con Venezuela se encontraban los municipios más afectados por la confrontación y el ELN atacaba sistemáticamente a la Guardia Nacional con el argumento de “cobrarse” el maltrato que le inflingía a los campesinos pobres colombianos que pasaban “la raya”. Luego, tras los cultivos ilegales llegarían las FARC y los paramilitares, y comenzarían las disputas de ambos entre sí y con el ELN por el control del territorio y los recursos. Para responder, la hostilidad guerrillera los Gobiernos venezolanos acuñaron y aplicaron entonces la “persecución en caliente” más acá de la línea limítrofe, en suelo colombiano, y, al mismo tiempo, adelantaron diálogos y llegaron a compromisos tácticos con las guerrillas para evitar sus ataques. Aunque tales acuerdos generaron protestas de Bogotá, que los veía como violación de la soberanía nacional, los episodios críticos tenían una rápida superación gracias a la importancia adquirida por el comercio binacional, la existencia de mecanismos de vecindad y la consideración de la guerrilla como “enemigo común”.

Bajo el Gobierno de Chávez la relación ha pasado por tres fases, que muestran el reacomodo de la posición de los Gobiernos de los dos países de acuerdo a sus circunstancias internas, a las actuaciones del otro país y al contexto hemisférico. Este reacomodo parte de objetivos contrapuestos entre Bogotá y Caracas. El Gobierno colombiano busca evitar la incidencia de su homólogo venezolano en la dinámica del conflicto interno tratando de garantizar al mismo tiempo los negocios binacionales. El Gobierno bolivariano procura incidir sobre el destino político de Colombia, que —por ser su mayor vecino, el más grande país

andino, el puente obligado de Venezuela hacia dos de ellos y el más cercano al Gobierno de Estados Unidos— resulta decisivo para la extensión y consolidación del proceso bolivariano.

### Entre la resistencia a los cambios y la neutralidad ante el conflicto

En la primera fase, 1999-2003, en el marco de un amplio margen de coincidencia ideológica con las FARC, primó la neutralidad del Gobierno bolivariano frente a la confrontación colombiana. Chávez equiparaba entonces a la guerrilla y al Gobierno, presidido en la época por Andrés Pastrana, al que denunciaba como representante de “la rancia y sanguinaria oligarquía santafereña”. El presidente venezolano expresó su rechazo al Plan Colombia y el temor de que introdujera un desbalance militar frente a la hipótesis de conflicto bélico entre los dos países. Por esos años, en Venezuela se sucedían paros y sabotajes, seguidos por el golpe de Estado apoyado por Estados Unidos, mientras las relaciones entre ambos países pasaban continuamente de una tensión a otra. Del lado colombiano, primaba el rechazo al Gobierno bolivariano y la expectativa por la caída de Chávez, que llevó a altos funcionarios gubernamentales a saludar al golpista Pedro Carmona, quien ocupó el palacio de Miraflores por 48 horas y obtuvo luego el exilio en Colombia. Mientras tanto, la confrontación armada colombiana seguía generando efectos para Venezuela, desde donde se ampliaban las interacciones con ella. Recordemos algunos hechos.

Del lado venezolano, ante la negativa de Pastrana a permitir que Chávez se encontrara con Tirofijo en

la zona de distensión, el líder bolivariano amenazó con reunirse con las FARC en territorio venezolano, lo que ratificó en el juramento de la Asamblea Nacional Constituyente, cuando dijo: “Queremos ratificar nuestra disposición a abrir un periodo de conversaciones con la guerrilla colombiana, para darle un mayor nivel de seguridad a nuestro pueblo”<sup>1</sup>. Vino luego la invitación a líderes guerrilleros a un acto político que contaría con la presencia de funcionarios venezolanos y del embajador colombiano. A mediados de 1999, el secuestro por las FARC de un avión de la empresa Avior que realizaba un vuelo interno en Venezuela generó notorias ambigüedades, que se aumentarían luego con la detención, en el Vichada, por parte de autoridades militares de Colombia, de venezolanos que se habían reunido con las FARC. El memorando del 10 de agosto de 1999, denominado “proyecto fronteras”, firmado por las FARC y el entonces capitán de navío y ministro del interior y de justicia Ramón Rodríguez Chacín, contenía compromisos<sup>2</sup> —como los energéticos y comerciales— que rebasaban

1. “Tengo disposición de hablar”, en *El Tiempo*, 12 de agosto de 1999.

2. El memorando señala que el propósito es “disminuir en el corto plazo y erradicar en el mediano plazo los secuestros y cobro de vacunas en la zona fronteriza”. La guerrilla se compromete con Venezuela, entre otros, a “no entrenar militantes nacionales venezolanos sin consentimiento del Gobierno” y a “no conducir operaciones” en sus territorios. Como contraprestación, Venezuela apoyaría a los subversivos con “medicamentos especiales”, venta de petróleo, asilo y tránsito, registro y contratación de empresas, en el área bancaria (*Banco de los Pobres*), agropecuaria, construcción de vivienda y salud”; *El Nacional*, Caracas, 1 de febrero de 2002.

el manejo de problemas fronterizos y humanitarios. Luego apareció el video del encuentro entre las FARC y representantes de cuatro componentes de las Fuerzas Armadas venezolanas, celebrado el 6 de julio de 2000, en el que un guerrillero se queja del mal trato a campesinos colombianos por parte de la Guardia Nacional, a la que acusa de colaborar con los paramilitares, y señala que, en cambio, con el Ejército venezolano sostienen buenas relaciones, y que gracias al apoyo que este les brinda, su grupo podía acceder con frecuencia a alimentos<sup>3</sup>. El entonces canciller, Luis Alfonso Dávila, reconoció que su país no había solicitado permiso al Gobierno colombiano para ese encuentro porque “*las relaciones entre ambos países no estaban funcionando en ese momento*”. Chávez también reconoció que esa gestión se había hecho sin consulta del Gobierno colombiano por lo que le pidió excusas, y minimizó el alcance del memorando<sup>4</sup>. Vino luego el refugio en Venezuela de un guerrillero que había secuestrado el avión de Avianca en 2001, denuncias de tráfico de armas hacia la guerrilla, de uso de suelo venezolano para refugiarse, replgarse y lanzar ataques, y una supuesta actitud complaciente de Caracas con sus acciones. Hubo llamados a consultas a los embajadores, estuvieron paralizadas las comisiones negociadoras y de vecindad, así como los mecanismos militares y de funcionarios que hasta entonces se ocupaban del manejo de asuntos bilaterales<sup>5</sup>. Hubo un corto intento de reacercamiento en 2001, que no se consolidó.

Al llegar Uribe al poder, las discrepancias políticas con su par venezolano comenzaron con la divergencia frente a la naturaleza de la confrontación armada colombiana, caracterizada por el Gobierno de Colombia como asedio a la democracia



y por el de Venezuela como una guerra civil, y frente al manejo de sus repercusiones en ese país mediante el diálogo directo de su Gobierno con las guerrillas, la imposibilidad de actua-

ción conjunta ante las operaciones de los grupos irregulares, el tráfico de armas o de precursores químicos, y el desplazamiento de poblaciones. Las discrepancias políticas ahonda-

3. Así se explicó el hecho cuando fue conocido públicamente. El general Rafael Román Betancourt, compañero de promoción de Chávez al mando del “Teatro de operaciones” N° 2, recibe una llamada del frente

33 de las FARC en la que se le informa de la detención de un venezolano a quien se le acusa de trabajar para los paramilitares colombianos, por lo que despacha una misión hacia el campamento guerrillero de Rubén Zamora. La misión de las Fuerzas Armadas, incluía helicópteros del Ejército y la Fuerza Aérea, y sin conocimiento de Bogo-

tá ingresó a territorio colombiano para reunirse con representantes guerrilleros y rescatar un venezolano sospechoso de trabajar con los paramilitares. <http://www.el-nacional.com/Articulos>, 1 de febrero de 2002.

4. “Video: el canciller explica incursión. Venezuela admite que no tenía autorización”, en *El Tiempo*, 5 de febrero de 2002, pp. 1-6.

5. “La distancia entre los dos...”, en *Revisa Cambio*, 27 de noviembre del 2000, pp. 42-44.

ron gravemente la tradicional desconfianza mutua e hicieron saltar los temores acumulados. Venezuela temía que la cercanía colombiana a Estados Unidos y el aumento de sus recursos para Colombia estableciera un desequilibrio diplomático y un desbalance militar frente a la hipótesis de conflicto bélico entre los dos países, o incluso que Estados Unidos utilizara a Colombia para hostigar el proyecto bolivariano. Colombia temía que las guerrillas obtuvieran ventajas por parte de Venezuela para seguir en la confrontación. Los temores pronto tendrían una comprobación contundente para ambos Gobiernos con la captura de Rodrigo Granda, el “canciller de las FARC”, con la participación de agentes de seguridad de los dos países sin el previo conocimiento del Gobierno venezolano. El enfrentamiento fue la ocasión para que cada uno de los dos jefes de Estado mostrara los límites de su tolerancia: mientras Chávez puso en claro su rechazo decidido a la injerencia de autoridades colombianas en territorio venezolano, Uribe demostró su intolerancia frente a una protección y apoyo a los guerrilleros como el que tenía Granda en el país vecino. Las sanciones económicas aplicadas por el Gobierno venezolano a Colombia fueron convirtiéndose rápidamente en autosanciones para Venezuela dadas las múltiples interdependencias entre los dos países.

### Conciliación mutuamente ventajosa

La segunda fase de las relaciones colombo-venezolanas durante los Gobiernos de Uribe y Chávez se inicia en 2004, a raíz de la superación del “caso Granda”, da lugar a un periodo de intensa y prometedora cooperación, y llega hasta noviembre de 2007, cuando se produce un agudo

enfrentamiento entre ambos presidentes. Este período muestra cómo, a pesar de las diferencias, la vecindad puede ser asumida de manera proactiva con resultados mutuamente beneficiosos. En el lado venezolano, una vez superado el golpe de Estado, Chávez recuperó el control político, consolidó su poder y, gracias al repentino auge de los precios internacionales del petróleo, comenzó a desplegar una intensa acción interna e internacional. En Colombia, el Gobierno parecía haber aprendido las lecciones del caso Granda. Estados Unidos, enredado en Irak y necesitado del petróleo venezolano, prefirió callar ante los ataques del líder bolivariano. La relación binacional gozó entonces de buen viento y buena mar. Cada uno de los dos presidentes se comprometió a respetar la institucionalidad del otro, ambos se hicieron mutuos guiños electorales, los mecanismos de vecindad se pusieron en funcionamiento, el comercio se deslindó de las tensiones políticas, se dinamizaron proyectos en las zonas fronterizas compartidas, se abrieron posibilidades de proyectos energéticos de enorme envergadura, se crearon condiciones para una conexión interoceánica de los dos países y para resolver el diferendo en el golfo.

En efecto, además del aumento del comercio binacional, que en ese período superó con creces los altos niveles alcanzados en los años noventa, los mecanismos de vecindad venían funcionando a través de encuentros presidenciales y de las comisiones encargadas de trabajar sobre asuntos fronterizos y binacionales. Luego de la salida de Venezuela, en abril de 2006, de la Comunidad Andina y, en mayo, del Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela), Chávez aseguró que Venezuela se desafiliaba de la CAN pero no se desasociaba de Colombia, que podría

llegar a definir un acuerdo económico como el que había hecho con Cuba, que en este caso recogería parcialmente la normatividad andina, y hasta habló de un posible retorno a la CAN bajo la presidencia que ejercía Colombia.

Se dinamizaron entonces obras de infraestructura que habían permanecido paralizadas por décadas y se delimitó la ZIF entre el Táchira y Norte de Santander, con activa participación local y amplias competencias. Se acordó el libre tránsito de personas, vehículos, mercancías y servicios, así como un sistema arancelario único y la armonización y simplificación de procedimientos migratorios, aduaneros y fito – zoonosanitarios. Se estableció un plan maestro para la construcción de un acueducto binacional y la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento del eje fronterizo Villa del Rosario, Bolívar y Ureña, que incluso consiguió recursos financieros para su ejecución. Se dispuso el manejo conjunto de enfermedades endémicas, homologación de modelos de atención y de validación de títulos y programas educativos. Se trazaron planes compartidos para las cuencas hidrográficas y las reservas ambientales, el mejoramiento y multiplicación de puentes y vías para ampliar los pasos de frontera y la conexión binacional, el control de dinámicas informales ligadas al contrabando, el aprovechamiento de los recursos mineros compartidos así como diversos proyectos de capacitación e integración minera fronteriza y reglamentación del transporte de carbón colombiano hacia el lago de Maracaibo. El sector caña de azúcar, importante a ambos lados, pasó a convertirse en un proyecto binacional, modelo de integración fronteriza, luego de que el ingenio binacional Cazta hubiera estado a punto de ser expropiado por



estar ubicado cerca de la línea limítrofe considerada área de “seguridad del Estado”. Se adelantó la discusión por parte de gobernaciones, alcaldías y universidades sobre la delimitación y puesta en marcha de otras posibles ZIF: Zulia con Guajira, Apure con Arauca, y Amazonas con Vichada y Guainía<sup>6</sup>.

En este contexto de sorprendente cooperación, se abrieron posibilidades de realizar cuatro proyectos energéticos de enorme envergadura: el gasoducto transguajiro, que desde octubre de 2007 permite a los dos países compartir sus reservas de gas y podría articularlos hacia Panamá – Centroamérica; la venta de gasolina venezolana a las poblaciones fronterizas colombianas a precios preferenciales para controlar el contrabando; los negocios de mutua conveniencia como la autorización de Colombia para la compra de las ac-

ciones de la empresa colombiana de petróleo (Ecopetrol) en Monómeros por parte del Estado venezolano, el interés de la empresa transportadora de gas del interior de Colombia de asociarse con Pdvsa y la propuesta de Chávez para que Ecopetrol invirtiera en la exploración del crudo pesado en el Orinoco y para que Colombia asesorara a Venezuela en la producción de biocombustibles a partir de palma africana; la construcción de un oleoducto por el Caribe o desde los Llanos, que le facilitaría a Venezuela sacar su petróleo por el mar Pacífico hacia la China pasando por Colombia, o incluso de un ferrocarril, que además llevaría carga y pasajeros, y serviría de conexión interoceánica y hacia el sur con Ecuador.

En cuanto a la coyuntura electoral, Chávez —que había intervenido en las elecciones de Perú y se en-

frentó con Alan García, contendor de su candidato Ollanta Humala, que había hecho acuerdos energéticos con los alcaldes sandinistas para teciar en la campaña por el retorno de Daniel Ortega al poder, y que declaró su apoyo a López Obrador en México—, con relación a Colombia, cinco días antes de las votaciones, dijo que se entendía muy bien con Uribe aspirante a la reelección y, en cambio, no conocía al candidato de la izquierda. Un gesto de reciprocidad con el que Uribe, había tenido con él, quince días antes del referendo revocatorio cuando visitó a Chávez y generó señales a favor de su permanencia en el poder.

6. Socorro Ramírez (coordinadora y editora), *Venezuela hoy: miradas binacionales*, Iepri – Universidad Nacional de Colombia – Universidad del Rosario, Bogotá, abril de 2008.

En esas circunstancias hasta se habló de resolver el diferendo en el golfo, como lo hizo Chávez en el programa Aló, Presidente, siguiente al encuentro de Hatogrande con Uribe. Al tiempo que anunciaaba que el tema del golfo debía resolverse ya, Chávez mostró un mapa usado en Venezuela diciendo que era incorrecto porque no consideraba los derechos de Colombia. Desde Bogotá se dijo que al acuerdo le faltaba "un hervorcito" y que las condiciones estaban dadas para concretarlo. En efecto, los otros cuatro temas conflictivos que se habían atado a la negociación del diferendo limítrofe han tenido ya avances importantes. El de migraciones dejó de ser visto como un problema de seguridad nacional y pasó a ser un tema político tras la regularización de buena parte de los inmigrantes colombianos en Venezuela, y un asunto social con su inclusión en muchas de las misiones que desarrolla el Gobierno bolivariano. La cuestión de las cuencas ya había empezado a dar origen a acuerdos que harían posible su manejo y a proyectos para suministrar conjuntamente el agua a las poblaciones fronterizas. La navegabilidad de los ríos comunes se redefinía en torno a proyectos de interconexión oceánica a través del Atlántico - Orinoco - Meta - Pacífico. Los hitos y mojones en la "raya" limítrofe se colocaban sin contratiempos. Las comisiones negociadoras de ambos lados hacían minuciosos estudios de todas las posibilidades de acuerdo que el derecho internacional facilita mediante arreglos justos y equitativos.

La conciliación fue entonces beneficiosa para los dos países y para ambos gobernantes, que mostraron capacidad de convivencia a pesar de representar los dos extremos del espectro político latinoamericano. La influencia de Chávez aumentó considerablemente entre los colombia-

nos a través de la cedulación a colombianos, con doble nacionalidad o con estatus de residentes, mediante la creación de círculos bolivarianos y misiones en Colombia, y la opinión se mostró muy favorable hasta en los grandes medios. No era tan fácil, sin embargo, que el fuerte cordón umbilical de la energía, la infraestructura y el comercio lograran articular de manera estable a los dos grandes antagonistas latinoamericanos. Además, ambos presidentes han reemplazado la gestión institucional de las relaciones binacionales por el manejo personal de la política internacional, en momentos en que la complejidad de la relación sobrepasa el solo entendimiento presidencial y requiere del concurso institucionalizado de los muy diversos sectores implicados en la vecindad. Es cierto que ese relacionamiento directo de los presidentes permitía la resolución rápida de problemas que muchas veces las acciones diplomáticas manejan más lentamente, como se vio, por ejemplo, en el tema de los peajes en la frontera. Pero su desavenencia directa también es catastrófica, como lo veremos enseguida.

En el contexto de mutuo entendimiento entre Uribe y Chávez, y ante la creciente presión nacional e internacional en favor del acuerdo humanitario, repentinamente, Uribe improvisó en materia grave y se equivocó doblemente, primero introduciendo a Chávez en el corazón del conflicto colombiano, y luego removiéndolo de manera abrupta. Chávez desplegó un desbordante protagonismo a partir de sus gestiones, que por su naturaleza debían ser discretas, y al mismo tiempo comenzó a darle oxígeno político a las FARC sin que estas hicieran algún gesto a favor del acuerdo humanitario. Del oficio de facilitador Chávez pasó al de gestor exclusivo ya no solo del acuerdo sino incluso de la paz de Colom-

bia. Uribe se dio cuenta de su grave error, y, entre chiste y chanza, trató de encauzar a su colega. Pero los intentos fueron inútiles. Chávez continuó con sus propósitos. Entonces Uribe optó por ponerle fin a la misión de Chávez y de la senadora Piedad Córdoba, primero, fijándole un término para el 31 de diciembre, y, luego, —sin aviso ni conversación previa o posterior con ninguno de los dos— cancelándola de manera inmediata. A partir de entonces, las relaciones binacionales entraron en una tercera fase.

### Escalamiento acelerado y peligroso de la tensión

Entre el día 22 de noviembre de 2007, cuando Uribe despojó a Chávez de sus funciones de intermediación, hasta el 7 de marzo de 2008, cuando ambos presidentes se reconciliaron en Santo Domingo, se produjo el más peligroso escalamiento de que se tenga memoria en la relación binacional. En los 107 días de tensión extrema ambos presidentes ampliaron y precisaron sus estrategias.

Tras la repentina decisión de Uribe de retirar a Chávez de la misión que se le había encomendado, el presidente venezolano contuvo su ira durante un día, tal vez en espera de una llamada explicativa o quizás mientras urdía una estrategia de reacción. Pero al día siguiente explotó y escaló su reacción en un *crescendo* que avanzó desde los insultos personales hacia veladas y graves amenazas militares. Simultáneamente, y en contra de la voluntad del gobernante colombiano, lanzó una estrategia conjunta con las FARC para la liberación de los secuestrados y la búsqueda del estatuto de beligerancia para esa organización armada. A su vez, tras una sola respuesta llena de graves acusacio-

nes contra Chávez, Uribe optó más bien por una estrategia de silencio, acompañada por contundentes réplicas por la vía de los hechos. Emprendió una intensa actividad europea destinada a neutralizar la ofensiva de Chávez y a consolidar el aislamiento político de las FARC.

Inmediatamente antes y después del periplo europeo, en el curso de diez días de enero, visitaron a Colombia figuras centrales de la administración Bush: el zar antidrogas, el jefe del Estado Mayor Conjunto y la secretaria de Estado de EE. UU. El primero expresó desde suelo colombiano fuertes críticas al Gobierno de Venezuela por una presunta ausencia de colaboración en la lucha contra las drogas, tema que, como se sabe, le ha servido a Estados Unidos en las últimas cuatro décadas de caballo de Troya para la injerencia o intervención en distintos países, como fue el caso en Panamá y lo ha sido en Colombia. El jefe del Estado Mayor Conjunto señaló que las compras de armamento del gobierno de Chávez son de gran preocupación, no solamente para Colombia, sino para la región y para Estados Unidos, y que a largo plazo tendrán un efecto desestabilizador, como también lo tendrían los ataques verbales de Chávez contra su par colombiano y su posición frente a las FARC. Y la secretaria de Estado, acompañada por varios congresistas republicanos y demócratas, reiteró su intención de darle un pleno respaldo al TLC, ya no solo como acuerdo comercial sino como alianza geopolítica con el principal aliado de Estados Unidos en la región. Esto mismo lo repitió el propio Bush en su "Mensaje a la nación".

El Gobierno venezolano respondió a las visitas y declaraciones estadounidenses con una nueva escalada más explícita. En la reunión de los



miembros del ALBA, realizada en Caracas el 25 y 26 de enero de 2008, afirmó que Estados Unidos estaría, efectivamente, preparando desde Colombia una guerra contra Venezuela, a la que Uribe le estaría sirviendo de títere, y propuso unir las Fuerzas Armadas de los países miembros del ALBA: Nicaragua, Cuba, República Dominicana y Venezuela. En la ocasión, Daniel Ortega habló de una apropiación militar por parte de Colombia del mar territorial presuntamente perteneciente a Nicaragua, lo que no tenía otra intención que la de presentar a Colombia como un país expansionista por vía armada, que cuenta además con el apoyo interesado de Estados Unidos. Tales presentaciones, fuera de exaltar el nacionalismo y buscar el apoyo de la región, fueron configurando un cuadro de legitimación de cualquier escaramuza armada. Si esto

llegara a acontecer, Colombia y Venezuela quedarían implicadas en un conflicto internacional mayor, del que saldrían heridas de muerte la vecindad y la integración continental.

Chávez buscaba alianzas para aislar a Colombia. A más de aprovechar los reclamos territoriales de Nicaragua sobre el archipiélago para llamar a conformar una fuerza militar regional con el pretexto de una supuesta amenaza colombo-estadounidense, se sirvió de la crisis entre Colombia y Ecuador para empujar la confrontación hasta el extremo: expulsó al embajador colombiano, cerró la embajada venezolana en Bogotá y todos los consulados, canceló las relaciones diplomáticas y comerciales binacionales, dio la orden de movilizar a la frontera diez batallones de infantería y la Fuerza Aérea,

y amenazó con guerra en caso de que el Gobierno colombiano intentara una operación similar en territorio venezolano.

Ante la crisis regional, la OEA convocó a una reunión extraordinaria. Y, tanto en esta reunión como en la de los presidentes en el Grupo de Río, aunque el Gobierno colombiano pudo evitar la condena por su intervención en Ecuador y conquistó una declaración de compromiso en la lucha contra grupos irregulares, quedó solo en su alegato a favor del derecho a la legítima defensa o en la calificación de las FARC como terroristas. La salvaguardia intransigente del principio de soberanía territorial y el rechazo a la lucha antiterrorista en el continente unió a los demás Gobiernos, con excepción de Estados Unidos, en la OEA, en contra de la incursión colombiana. Habiendo obtenido ya un amplio aislamiento de Uribe, ante la imposibilidad de justificar sus actitudes y decisiones radicales, y quizás también por cautela ante las posibles revelaciones de los computadores de Reyes, pero sobre todo porque el propio Fidel Castro había señalado que el escalamiento podría tener impredecibles consecuencias, Chávez adoptó en Santo Domingo un tono conciliador, alegre y hasta jocoso, habló de normalizar las relaciones con Colombia y aceptó el abrazo de Uribe. El presidente venezolano pidió en la cumbre de Río: *“Paremos esto ... estamos a tiempo de detener una vorágine de la cual pudiéramos arrepentirnos y no sólo nosotros sino nuestros pueblos, hijos y comunidades, no sabemos durante cuánto tiempo”*.

Todos estos episodios podrían ser cómicos si no fueran trágicos. En ambas partes dejaron numerosas y profundas heridas. Por ello, la normalización de las relaciones colombo-venezolanas será lenta y traumática.

Dependerá, como en etapas anteriores, de la situación en Venezuela, de lo que pase en Colombia y del contexto hemisférico.

Chávez enfrenta una difícil situación interna. Inflación, desabastecimiento, desinversión, aumento de importaciones, caída de exportaciones, diferencial de la tasa de cambio, desfase entre oferta y demanda, baja de productividad petrolera, empresarial y estatal; corrupción y enriquecimiento rápido a través del mercado paralelo de divisas, sobrefacturación, salida de capitales, gestión sin control. Tales problemas económicos, sumados a la inseguridad cotidiana y al intento de endurecer el régimen con la propuesta de reforma constitucional, llevaron a tres millones de electores —que, en diciembre de 2006 habían reelegido a Chávez con la más alta votación— a derrotarlo, por primera vez, en una de las diez jornadas electorales realizadas en nueve años de Gobierno. Para recuperar esos votos en las elecciones de alcaldes y gobernadores, Chávez debe garantizar el *statu quo* de ingresos y consumo, hacerle frente a los síntomas de agotamiento de las misiones afectadas por los problemas de gestión, como sucede en los Mercal, por ejemplo, minados por las políticas económicas y la corrupción. Debe superar las discrepancias con sectores militares y las divisiones en el Partido Socialista Unificado de Venezuela (PSUV) entre pragmáticos y radicales, tendrá que aceptar el nombramiento en su dirección de personas que no son los que quisiera, la salida de algunos líderes asediados por duras acusaciones o la permanencia por fuera del PSUV de tres de los movimientos que respaldan al Gobierno bolivariano. Ante esta situación, Chávez, aunque dispone de abundantes recursos, no puede multiplicar las situaciones críticas. Debe concentrarse en gestionar el día a día, normali-

zar el proceso bolivariano y atender los problemas venezolanos. Según se desenvuelva la situación interna se podría ver frenado o estimulado a incidir sobre Colombia en una u otra forma.

En Colombia, el Gobierno de Uribe enfrenta también graves dificultades. Los juicios de la “parapolítica”, que amenazan al Congreso, han ido estrechando el círculo en torno al presidente y reduciéndole los espacios de gobernabilidad a pesar de la favorabilidad con la que cuenta según las encuestas. Estos episodios han suscitado graves enfrentamientos del poder ejecutivo con el judicial. Los problemas con el acuerdo humanitario o al menos con la liberación de los secuestrados en la que, a despecho de la voluntad expresa del Gobierno colombiano, Chávez cuenta no sólo con el acuerdo de las FARC sino con el explícito apoyo de las familias de los secuestrados, de las mismas víctimas del secuestro y del sentimiento de solidaridad que ha despertado su drama en Colombia y en el mundo. A los problemas internos se le suma la no aprobación del TLC con Estados Unidos y su uso electoral en la disputa entre republicanos y demócratas. Están también las dificultades derivadas de la crisis de vecindad, que han llevado al Gobierno colombiano a un grave aislamiento regional y a convertir las victorias militares internas en derrotas político – diplomáticas que pueden ser aprovechadas en su contra por Chávez y las FARC.

A su vez, el entorno hemisférico se ha vuelto más contradictorio. La campaña electoral ha aislado a Bush y confrontado a Uribe, su aliado, con el ascendente poder de los demócratas, al tiempo que ha mostrado a los dos precandidatos de este partido más comprensivos frente a los cambios en curso en otros países latinoamericanos.

nos. Pero también, desde Washington, continúan las denuncias contra el Gobierno venezolano. Ahora se lo señala de financiar al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional con el fin de que pueda derrotar en las elecciones presidenciales de 2009 a la Alianza Republicana Nacionalista (Arena), que hizo de El Salvador el único país latinoamericano que mantiene tropas en Irak. Congresistas republicanos presentaron un proyecto de resolución en el que piden a la Casa Blanca incluir a Venezuela en la lista de países que patrocinan el terrorismo, lo que podría generar sanciones económicas y bloquear las empresas venezolanas en Estados Unidos mientras el FBI examina los computadores de Reyes. Desde Perú se lo acusa de incentivar levantamientos contra el Gobierno de Alan García y de financiar círculos bolivarianos. Por su parte, Brasil impulsa un Consejo de Seguridad Suramericano, que podría limitar la acción venezolana e incidir sobre la seguridad colombiana.

En ese contexto de Venezuela, de Colombia y del hemisferio, la normalización de las relaciones será lenta e incierta. Chávez ha llamado una y otra vez al presidente colombiano para manifestar su voluntad de restablecer las relaciones, la mutua confianza y los propósitos comunes, y para acordar una reunión a la que también asistiría Daniel Ortega. Pero, hasta comienzos de mayo de 2008, no había embajador venezolano en Bogotá, Chávez continuaba interviniendo a favor de los nuevos reclamos de Ecuador y atacando al ministro colombiano de Defensa, quien —a decir verdad— había atizado el fuego. En Colombia, Chávez no sólo perdió simpatías sino que se ganó una muy amplia animadversión. Hay desconfianza sobre su acuerdo con las FARC para la entrega de los secues-

trados y en Colombia han quedado flotando graves interrogantes sobre la estrategia del Gobierno venezolano: ¿Se trata de un intento de expansión del proyecto bolivariano hacia Colombia? ¿La alianza de Chávez con las FARC es una alianza militar para incidir en el conflicto y/o un acuerdo político para que pongan fin al enfrentamiento y le sirvan de base de apoyo en el país? Los efectos de la confrontación sobre Venezuela y las estrechas interacciones de ese país y su Gobierno con su dinámica, harán saltar de nuevo las tensiones más de una vez. Las informaciones de los famosos computadores penden como espada de Damocles, y si se siguen filtrando informaciones a cuentagotas, antes que aclarar los problemas pueden agravarlos cada vez más. Es de esperar que se logre, al menos, establecer las bases para una convivencia pacífica, aunque sería más deseable que, además, las relaciones entre ambas naciones se encaminaran por la vía ya ensayada en la segunda etapa, que dejó un acumulado de proyectos provechosos para la vecindad. Por fortuna, como lo demostró la aguda tensión, no existe la más remota posibilidad de movilizar a los pueblos para una guerra. Más bien podemos pensar que las multitudes que acudieron al concierto “Paz sin fronteras” pusieron de manifiesto su hermandad indisoluble.

### El caso colombo-ecuatoriano

La mayor parte del siglo XX, Bogotá y Quito manejaron fácilmente las relaciones diplomáticas, centradas en la fijación de límites terrestres, en 1916, y marítimos, en 1975. Aunque estaban involucradas poblaciones compartidas y sectores sociales articulados en los tres ámbitos fronterizos, las relaciones

parecían reducirse solo a los Gobiernos centrales, que se limitaban a exaltar factores geográficos, culturales e históricos para celebrar una buena vecindad. La agenda se hizo más compleja y requirió de la participación de distintos sectores locales cuando, en el marco de la reactivación de la integración andina, los dos países estrecharon sus lazos comerciales y decidieron avanzar en su integración fronteriza.

De hecho, la primera ZIF andina —conformada una década antes de que fuera decidida como política de la CAN— la establecieron Ecuador y Colombia, el 18 de abril de 1990, cuando acordaron el libre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales, marítimas y aéreas. Inicialmente, dos departamentos colombianos —Nariño y Putumayo— y cinco provincias ecuatorianas —Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Napo y Sucumbíos— se vincularon a la ZIF. La zona tuvo tan buena acogida que sus sucesivas ampliaciones, realizadas por presión de alcaldes y gobernadores para acceder a esa libre movilidad, terminaron por involucrar a la mitad de Ecuador y a una tercera parte de Colombia. Si bien esa ampliación posibilitaba la articulación de vastas regiones de los dos países y de nuevos actores a la dinámica de la vecindad, la ausencia de una visión y de un plan conjunto impidió que se tradujera en un salto importante en el desarrollo e integración transfronterizo que le hubiera dado opciones empresariales, laborales, culturales o de protección ambiental a las zonas fronterizas compartidas. Además, el proceso se enfrentó, al final del siglo XX, con los efectos del conflicto colombiano, agravados en algunos ámbitos fronterizos, así como

con el aumento de interacciones con la confrontación desde el Ecuador. Todos estos factores hicieron más compleja aún la agenda y abrieron un periodo de tensiones binacionales, aireado por cortos acercamientos.

## Problemas de seguridad comunes, percepciones y tratamientos distintos

Al revisar la dinámica del conflicto colombiano se encuentra que, desde mediados de los noventa, se incrementaron todos los indicadores de su agravamiento en municipios colombianos fronterizos con Ecuador: presencia y ataques de grupos irregulares, homicidios, secuestros, acciones terroristas, cultivos ilegales, minas antipersonas, masacres, desplazamientos, refugio. En efecto, la instalación de las FARC en el Putumayo y la llegada posterior de los paramilitares generó una confrontación por el control de zonas fronterizas con Ecuador, convertidas por los grupos irregulares en corredores estratégicos para su economía de guerra. Luego vendrían los enfrentamientos de las FARC con el ELN y con las fuerzas del Estado colombiano.

Una vez aprobado en 2000, el Plan Colombia empieza su aplicación en esa frontera. El predominio de la estrategia militar y la fumigación aérea como forma de respuesta a la ofensiva armada, criminaliza la población local, precariza sus condiciones de vida e interfiere los lazos transfronterizos. El involucramiento de Estados Unidos en el conflicto, si bien se da a instancias de los dos últimos Gobiernos colombianos en búsqueda de un fortalecimiento de su capacidad de respuesta militar a la ofensiva armada, también obedece parcialmente a la agenda de Washington, que, a través de sus recursos, trata de imponer su estrate-

gia de manera bilateral. Las presiones estadounidenses en Ecuador se suman al uso que hace el Gobierno colombiano del discurso antiterrorista para convocar la cooperación, y terminan por enajenar el apoyo ecuatoriano e impedir un manejo concertado de las problemáticas de seguridad en que ambos países resultan involucrados.

Las repercusiones de la confrontación colombiana sobre Ecuador no pueden ser subestimadas, como tampoco pueden ser desconocidas las dinámicas que desde Ecuador la alimentan. Enumerar tales repercusiones y dinámicas permite ver su amplitud. Ante todo, aprovechamiento de la falta de opciones de la población o presiones para involucrarla en redes de muy diversa naturaleza para la economía y estrategia de guerra de los grupos irregulares: blanqueo de dinero, venta de precursores para la cocaína, contrabandos de explosivo, municiones y armas, o abastecimiento alimenticio y logístico de los frentes guerrilleros o paramilitares ubicados en esas zonas. Además, violación de la soberanía ecuatoriana por el traspaso de la frontera para evadir o responder y atacar a la Fuerza Pública colombiana, en busca de refugio y apoyo logístico. También, desvío de recursos destinados para la atención humanitaria. Igualmente, daño ambiental por los cultivos ilícitos y por los desechos de químicos del procesamiento de coca. Asimismo, el Plan Colombia conduce a arreciar los combates y promueve fumigaciones que generan nuevos desplazamientos de comunidades, fuertes denuncias de daños ambientales y sociales y traslado de cultivos ilegales del ámbito amazónico al andino y al pacífico de esa frontera. Para completar el panorama, militares o aeronaves colombianos traspasan la línea fronteriza en persecución a la guerrilla.

Por otra parte, en ese mismo periodo, desde finales de la década de los noventa y comienzos de los años 2.000, del lado ecuatoriano predomina la movilización social y se agudiza la inestabilidad política. De hecho, ningún presidente gobierna durante un mandato completo, ni un solo partido en el poder es reelegido, ni una sola elección se lleva a cabo con las mismas reglas. Simultáneamente, se producen múltiples crisis: económica, fiscal, cambiaria, monetaria, quiebra del sistema bancario y migración de ecuatorianos. En ese contexto, Ecuador descubre lo que pasa en su frontera norte, la cual empieza a reemplazar el papel que jugó la frontera sur debido a los conflictos con Perú, cuando articulaba la nación y la política exterior hasta la firma de la paz en 1998.

Los efectos del conflicto —en particular el aumento de la inseguridad, las fumigaciones y los desplazamientos de población— pero sobre todo la estrategia de los Gobiernos colombianos frente a la ofensiva armada de grupos irregulares, equiparada por los ecuatorianos con la política estadounidense hacia la subregión andina, generan un fuerte rechazo a lo que amplios sectores de Ecuador perciben como un intento de involucrar a su país en el conflicto interno. El tema Colombia se vuelve parte de la agenda política, de la movilización social y electoral, y llega hasta derrocar presidentes, como le sucedió a Lucio Gutiérrez, cuando, en su segundo año de Gobierno, se acercó a Bogotá, centro de decisiones asimilado por los vecinos del sur a Washington. El que Ecuador tenga que hacerle frente a asuntos humanitarios y migratorios colombianos y al aumento de la inseguridad, alimenta un creciente sentimiento anticolombiano. Ese sentimiento se amplía con la percepción de arrogancia y menosprecio con el que sienten que Bogotá asume los reclamos de Quito, y con



la dificultad colombiana para entender las preocupaciones de su país. El rechazo crece además en el actual contexto, en el que Ecuador, como buena parte de Suramérica, se encuentra embarcado en una transición política marcada por una búsqueda tanto de alternativas frente al neoliberalismo como al intervencionismo de Bush, y con ese lento asumen posición frente a la política del Gobierno colombiano ante el conflicto. Por todo ello, sectores ecuatorianos no perciben la incursión guerrillera en sus territorios y comunidades como lo que es, como un esfuerzo por ponerlos al servicio de su economía y estrategia de guerra. Mientras tanto en Colombia crece el repudio masivo a las FARC. Así las cosas, la mutua incomprendión no puede sino aumentar.

Con percepciones tan distintas sobre lo que para cada uno constitui-

ye una amenaza, tampoco hay posibilidad de manejo cooperativo de los efectos del conflicto colombiano ni de las interacciones ecuatorianas con él. Más bien, prima la mutua recriminación gubernamental y las percepciones negativas de ambos países acerca de su vecino. Se hace imposible superar los estereotipos simplificadores de las complejas situaciones que vive cada país. Ambas partes se han mostrado reñuentes a comprender las necesidades del vecino frente a asuntos transfronterizos que no pueden manejarse con una estrategia meramente nacional. Y los mecanismos binacionales no han tenido la fortaleza necesaria para procesar los desacuerdos ni para reequilibrar una agenda sobre determinada por los asuntos de seguridad.

En suma, la evolución del conflicto armado colombiano y de la situación

política de Ecuador en un contexto de transiciones políticas en Suramérica y de presiones estadounidenses se traduce en tensiones entre los Gobiernos y crecientes percepciones negativas acerca del vecino en cada uno de los dos países. Tales tensiones no han permitido un manejo cooperativo de los efectos del conflicto colombiano ni de las interacciones ecuatorianas con dicha confrontación. Tampoco han permitido superar el mutuo desconocimiento y los estereotipos simplificadores de las complejas situaciones que vive cada país. Más bien, han dificultado que cada una de las partes se abra a la comprensión de las necesidades del vecino y esté dispuesta a buscar acuerdos para abordar asuntos transfronterizos en los que ambos países están implicados y que no pueden manejarse con una mirada meramente nacional. Y los mecanismos binacionales no han tenido la fortaleza para procesar los

desacuerdos y para reequilibrar una agenda que quedó sobre determinada por los imperativos internos de cada país y hemisféricos de Estados Unidos.

## Aproximaciones y distanciamientos

Dentro del juego de distancias y aproximaciones, el primer acercamiento entre Colombia y Ecuador comenzó con la aceptación de Uribe, a finales de 2005, de la petición ecuatoriana de suspensión temporal de las fumigaciones aéreas en los 10 km que bordean la línea fronteriza del lado colombiano. La medida permitió relanzar la relación, reforzar la Comisión de Vecindad y la comunicación entre los ministerios de Defensa en la Combifrom.

Desde las zonas fronterizas y desde la Comisión de Vecindad surgieron entonces iniciativas para continuar con la agenda de desarrollo e integración y evitar la “securitización” de las relaciones binacionales. Es el caso del ámbito andino, que, en 2006, avanzó en una planificación conjunta del desarrollo transfronterizo, que involucraba metas, prioridades, cronogramas y coordinación compartidos entre Nariño y El Carchi. Sin embargo, y a pesar de la estrecha vecindad experimentada a lo largo de 2006, el año se cerró con la reanudación intempestiva de las fumigaciones, que produjo, como reacción, el llamado del embajador ecuatoriano a Quito y la suspensión de todo lo acordado.

Un nuevo acercamiento se produjo en enero de 2007, durante la posesión de Ortega en Nicaragua. Un Uribe reelegido y un Correa recién electo acordaron poner en marcha una comisión y un estudio sobre los efectos del glifosato. Sin embargo, el

acuerdo fue cuestionado en Ecuador como un retroceso. Más tarde, Bogotá volvió a suspender las fumigaciones y, al final de ese año, recomenzaron los acercamientos. Uribe asistió a la instalación de la Asamblea Constituyente ecuatoriana, y aportó recursos para la atención humanitaria y el desarrollo alternativo a los cultivos ilícitos. Correa cuestionó el secuestro, no aceptó la solicitud de Chávez de declarar beligerante a las FARC ni de establecer un pacto militar con Venezuela, y levantó la exigencia del pasado judicial a los colombianos. Los dos Gobiernos acordaron suscribir el aplazado plan de desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza, fijaron el 18 de abril para una reunión de cancilleres y el 20 de mayo de 2008 para una cumbre presidencial en el marco de la Comisión de Vecindad.

La incursión armada de Colombia en Ecuador, el 1 de marzo, que terminó con la muerte de Reyes, así como el manejo posterior del acontecimiento por parte del Gobierno colombiano, arrasaron con ese intento de reacercamiento. Tres resoluciones —dos de la OEA y una del Grupo de Río— de rechazo a la violación de la soberanía territorial del Ecuador, y llamando a cooperar en la lucha contra los grupos irregulares, no han bastado para normalizar las relaciones binacionales. Ambos Gobiernos acogieron los buenos oficios de la OEA y de la Fundación Carter, y a pesar de que comenzaron a percibirse señales de acercamiento entre Quito y Bogotá para poner fin a la altisonante “diplomacia del micrófono”, dos meses después de la ruptura de relaciones se volvieron a incrementar las mutuas recriminaciones con una docena de comunicados de cada lado. Mientras tanto, penden sobre el Gobierno de Ecuador las informaciones de los computadores guerrilleros y

sobre el de Colombia una demanda por las fumigaciones. Así, más que un esfuerzo por normalizar las relaciones y por hacerle frente a los problemas de fondo, a lo que asistimos es a exageraciones y descalificaciones de cada lado y a un esfuerzo por hacer primar la mirada unilateral sobre problemas compartidos.

Como sucede en casi toda confrontación armada interna, los grupos irregulares tratan de asentarse en las fronteras internacionales, que suelen ser las más desconectadas de las respectivas capitales, y desde allí tratan de chantajear a los Gobiernos y a la población vecina con trasladarles el conflicto a sus territorios si actúan en su contra, como lo acaban de hacer públicamente las FARC con Panamá por la detención de unos guerrilleros. Las FARC, además de buscar santuarios y servicios en países vecinos de Colombia, han tratado de mostrarle a países con Gobiernos de izquierda que, ya que han logrado resistir hasta a los “gringos”, podrían convertirse en una retaguardia armada estratégica en caso de que Estados Unidos hostigue o amenace sus procesos de cambio. En el caso de Ecuador, las FARC han tejido redes que involucran a autoridades y a distintos sectores locales, y han tratado de neutralizar o implicar a miembros de cuerpos estatales y gubernamentales. Por temor ante las consecuencias de un fuego cruzado ajeno, por necesidad de supervivencia, dado que la economía de guerra vertebraba la economía ilegal de zonas fronterizas, por necesidad de impedir la extensión del conflicto, por interés o convicción propia, distintos ecuatorianos terminan adaptándose a circunstancias que no controlan, pactando condiciones e implicándose en dinámicas que nutren la confrontación colombiana. El Estado y los Gobiernos ecuatorianos han tratado de proteger su frontera. De



hecho trasladaron al norte todos los efectivos que estaban en la frontera con Perú, han ido aumentando su número y los gastos de su permanencia en esa zona, y han avanzado en la lucha antidroga. Ciertamente, los esfuerzos han sido insuficientes para atender una problemática largamente acumulada en la zona y solucionar la debilidad histórica de los dos estados para controlar una frontera muy porosa y ámbitos de muy difícil acceso como el amazónico. Pero, ciertamente, estos esfuerzos no pueden ser desconocidos.

En Colombia no se ve la complejidad de la situación ecuatoriana. Por el contrario, ha ido creciendo una percepción que responsabiliza al Gobierno de Rafael Correa de la presencia guerrillera en su territorio, alimentada por las informaciones de los computadores guerrilleros y de los desmovilizados de las FARC. Se asu-

me como si todo lo que las FARC consiguen en logística y comida, con los tráficos ilegales de armas, municiones, explosivos, droga, y en el uso del territorio ecuatoriano para atacar, descansar, curarse, fuera resultado de una total complicidad gubernamental. Esa imagen y la tensión binacional han hecho retroceder la comprensión sobre las realidades ecuatorianas, que por fin comenzaban a tomar forma en sectores del Gobierno y de los forjadores de opinión en Colombia.

Desde Ecuador también se exagera cuando el Gobierno declara agotada la vía diplomática con Colombia y desconoce los esfuerzos que, en medio de la confrontación, hace el Estado colombiano para controlar esa frontera. Intentos ciertamente insuficientes, con presencia móvil y predominantemente militar en razón de la confrontación, pero reales. En Ecuador, aunque hay sectores que recha-

zan la presencia guerrillera en su territorio, predomina un desconocimiento de los cambios de naturaleza y dinámica del conflicto y una imagen romántica o triunfadora de las FARC. A esa organización muchos la consideran legítima porque, a su parecer, respondería a la situación de pobreza y marginamiento y a la ofensiva generada por Estados Unidos y por el presidente Uribe. No se tiene en cuenta la decisión de las FARC de apoyarse en los recursos de la droga y de los secuestros, y de desplegar la confrontación en esa frontera, aun antes del Plan Colombia. Varias autoridades ecuatorianas han dicho, en ocasiones, que Ecuador es neutral —es decir, que equipara al Gobierno elegido y a los grupos irregulares— y que su país limita con las FARC, desconociendo la realidad diversa de la frontera y del propio conflicto. Le exigen al Gobierno

colombiano controlar la frontera, pero no aceptan que eso requiere frenar la acción armada, minimizan la condición arcaica de esas guerrillas, su falta de apoyo social y el repudio colombiano por sus acciones terroristas y porque mantienen a civiles y militares secuestrados en condiciones inhumanas, encadenados y enjaulados. Aunque los ecuatorianos repiten que es Bogotá y Washington los que quieren involucrarlos en el conflicto colombiano. Pero Ecuador está involucrado no por decisión propia o de ningún Gobierno sino porque recibe los efectos, porque las FARC están presentes en su territorio y sectores ecuatorianos interactúan con ellas. Ante el traspaso de la frontera y la utilización de su territorio como zona de descanso, reabastecimiento y entrenamiento, Ecuador no puede ser neutral. O tolera y favorece la presencia y acción guerrillera, colocándose así del lado de la FARC, o las rechaza poniéndose del lado del Gobierno y las mayorías colombianas. De hecho, el Estado ecuatoriano despliega más acciones en contra de la penetración guerrillera de las que se le reconocen en Colombia, pero no acepta actuar de manera coordinada o conjunta con el Estado colombiano, lo que se convierte en una ventaja para la guerrilla.

### Restablecimiento de relaciones y de confianza

Cada uno de los dos presidentes se ha embarcado en una espiral de recriminaciones y señalamientos, que ha permitido su aprovechamiento por intereses ajenos. Desde Colombia, el uso mediático de la información de Reyes ha impedido que se convierta en una herramienta para la clarificación diplomática de la situación. En la cumbre de Río, Uribe abrió otra vía

más constructiva cuando señaló que “en lo que se ha encontrado hasta ahora, aparecen unos temas que debe investigar la justicia de cada país”. Así como desistir de llevar a Chávez ante la Corte Penal Internacional con las informaciones de los computadores permitió el comienzo de la normalización de las relaciones con Venezuela, la entrega de la información completa a Ecuador podría ser el gesto de buena voluntad que ha pedido el Gobierno de Correa. Por su parte, el Gobierno de Ecuador, aunque ha hecho pública la información entregada por Colombia, ha respondido a ella subiendo el tono, reeditando las tensiones y poniendo la demanda por las fumigaciones.

Debido a las exageraciones y errores en el manejo de la situación, los dos Gobiernos han erosionado su credibilidad. Por eso se requiere un tercero que ayude a construir medidas de confianza, a normalizar las relaciones, a crear un espacio para procesar las divergencias sobre el conflicto colombiano y sobre el papel de la frontera, e incluso sobre las informaciones de los computadores guerrilleros. Ese tercero debe tratar de acercar miradas sobre asuntos comunes de seguridad, que no son valorados de la misma forma. A Colombia debe ayudarle a entender las circunstancias y puntos de vista de Ecuador, y al país del sur, a asumir que su vecino del norte necesita resolver un conflicto, que no se ha agudizado sólo por la presencia de Estados Unidos y por el tipo de respuesta que le da el Gobierno colombiano, sino también por el fortalecimiento de la guerrilla sobre la base, no de libre apoyo popular, sino del secuestro y la coca, y porque optó por instalarse en esa

frontera para convertirla en un corredor para su economía y para su dinámica de guerra.

La OEA ha decidido establecer una comisión que verifique los acuerdos ya existentes así como los que han ratificado los dos Gobiernos de no traspasar la línea limítrofe y de cooperar en la lucha contra el delito. La OEA puede ayudar a procesar los temas litigiosos y generar alertas tempranas para evitar que el conflicto, agudo en esa frontera, vuelva a desatar la tensión. También puede ayudar a recabar recursos para impulsar la protección ambiental y el desarrollo en los distintos ámbitos compartidos: el amazónico, el andino y el del Pacífico, así lo han identificado tanto las autoridades locales como los Gobiernos centrales, los cuales han tratado de poner en marcha un plan de desarrollo de la zona de integración fronteriza. Todo ello sobre la base del restablecimiento de las relaciones y de los mecanismos de vecindad así como del fortalecimiento de los positivos lazos entre autoridades y poblaciones fronterizas, entre empresarios, académicos y sectores sociales.

### Rehacer la vecindad

La crisis diplomática que Colombia ha vivido en el primer semestre de 2008 le exige un giro sustancial en su política internacional. Este empieza por discernir las razones de la poca simpatía que despierta su causa, como se puso de presente con la reciente tensión fronteriza y hemos analizado en las relaciones con Venezuela y con Ecuador. Es necesario, también, realizar los cambios que la situación nacional y el contexto regional le reclaman, si quiere lograr la esquiva compresión y cooperación de sus vecinos. Veamos algunos de los ejes centrales de esos cambios.



## Los costos de concentrar la política exterior en Estados Unidos

Sobre todo por el hecho de haber involucrado a Estados Unidos en el conflicto ante la urgencia de mejorar la capacidad de respuesta militar del Estado, los dos últimos Gobiernos colombianos, durante los cuales se ha agudizado el combate en las fronteras, fueron enajenando la voluntad de buena parte de los países vecinos cuyos Gobiernos ya no comparten la mirada que, sobre la confrontación, primó en la región hasta mediados de los noventa. Como parte de los cambios políticos ocurridos en esos países, los asuntos de seguridad se ven con otro lente que incluye el rechazo a la presencia estadounidense en general, y en particular en Colombia, así como el intento de aumentar los márgenes de autonomía frente al unilateralismo global de Washington.

Con diferencias, los Gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe centraron su estrategia frente a la confrontación armada y su orientación internacional, en la relación con Es-

tados Unidos. No se preocuparon por construir una política de vecindad que partiera tanto del conflicto nacional y sus efectos e interacciones con los países colindantes como de las nuevas realidades que viven esas naciones y del contexto geopolítico regional.

Bajo Pastrana predominó el alejamiento de los vecinos. Su Gobierno no informó a aquellos países que, como Ecuador, colinda con las zonas en las que se aplicaría en forma intensiva el Plan Colombia por haberse concentrado allí los cultivos ilegales y el conflicto. Antes que interessarse por entender lo que pasaba en el vecindario, por años imperó en Colombia un estéril rechazo a esos cambios y hasta a las nuevas élites gobernantes, como sucedió con Venezuela.

Con Uribe se han realizado esfuerzos de acercamiento, búsqueda de acuerdos de seguridad e integración e impulso a proyectos energéticos, de infraestructura y hasta de conexión interoceánica con diversos países colindantes. No obstante esa actitud más proactiva, el compro-

miso de Uribe con las cruzadas antiterrorista y antinarcóticos de Bush, rechazadas en la región, y su propia concepción de seguridad, excesivamente militar, ha llevado a los vecinos de Colombia a reducir la política de seguridad democrática a la estrategia regional y global estadounidense y a ver la agudización de la confrontación sólo como resultado de esa política y de esa estrategia. El rechazo se ha incrementado ante hechos como la detención unilateral de Granda en suelo venezolano y, sobre todo, con la incursión contra las FARC en territorio ecuatoriano. En esta última, la legítima defensa que el Gobierno colombiano ha alegado ha sido leída sólo en el contexto de la doctrina USA de la guerra preventiva contra el terrorismo.

Lo que pasó en las tres reuniones internacionales que examinaron el caso con Ecuador es bien indicativo de los costos de atarse a las cruzadas estadounidenses y desconocer el contexto regional. El Gobierno colombiano trató de mostrar que la soberanía no es sólo sobre los territorios sino sobre las personas, amenazadas, en este caso, por un campamento en

suelo ecuatoriano donde las FARC se protegían o desde donde atacaban. Intentó mostrar, además, que todos los Estados están obligados —según resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU y Convención Interamericana contra el Terrorismo de junio 2002— a no financiar, albergar o proteger grupos terroristas. Pero no logró que en las resoluciones de la OEA se aludiera al terrorismo, a pesar de la presión que en ese sentido ejerció Estados Unidos, el cual terminó dejando en la OEA una reserva a su voto. Esa mención sólo se encuentra en el comunicado del Grupo de Río cuando dice: “Colombia considera a esas organizaciones criminales como terroristas”, subrayando así la soledad del Gobierno colombiano sobre el tema.

La región no considera que el conflicto en Colombia se reduzca a narcotráfico y menos aún que se pueda inscribir en la cruzada antiterrorista que han asumido Estados Unidos, Europa y el Medio Oriente frente a Al Qaeda. Los vecinos de Colombia —salvo Panamá y los centroamericanos— no han aceptado clasificar a las guerrillas de terroristas; más bien, los nuevos presidentes del istmo ya no son partidarios de mantener esa denominación y los Gobiernos que por razones internas o por cercanía con Estados Unidos —como Perú y México— comparten la lucha antiterrorista, no se pronunciaron al respecto en ninguna de las tres reuniones.

En las definiciones de la OEA y del Grupo de Río predominó además el principio de soberanía por sobre la lucha antiterrorista o la legítima defensa. No hay que olvidar que buena parte de la región tiene litigios territoriales pendientes, y países como Chile trataron de aprovechar la ocasión para reafirmar la inviolabilidad

del territorio como protección ante viejos o nuevos conflictos con Perú y Bolivia. Por otra parte, la mayor parte de países latinoamericanos rechazan hoy las estrategias que Estados Unidos continúa imponiendo así sus recetas ante la globalización y el problema transnacional de las drogas hayan fracasado generando altos costos para la región. A ello se suma que Washington ha sido intolerante con los cambios que ocurren en algunos países de Suramérica y ha querido intervenir para ponerles límites. Mientras tanto, Colombia —que enfrenta una guerrilla arcaica en sus propósitos pero ligada a redes globales y regionales, y que le está planteando a los vecinos no sólo una estrategia de neutralización sino de alianza como retaguardia de los cambios en cursos— quedó aislada casi por completo. Antes que interactuar con las nuevas dinámicas políticas puestas de presente por la campaña electoral estadounidense, el Gobierno de Uribe sigue atado a su relación con Bush, quien ya no tiene respaldo ni en su propio país.

No solo porque la integración con América Latina y el Caribe son esenciales para el desarrollo nacional y para la búsqueda de una positiva inserción global sino porque la solución del conflicto, concentrado en las fronteras, requiere de la cooperación regional, Colombia se juega buena parte de su suerte en rehacer sus lazos con sus vecinos. Los que hoy existen no son propiamente entre los Gobiernos centrales. Esos vínculos están rotos o erosionados por la desconfianza mutua, y el discurso oficial de Colombia, antes que esclarecer la situación nacional, aumenta la incomprendición de los países colindantes.

## Los costos de la diplomacia presidencialista

Uno de los mayores cambios que requiere la política internacional de Colombia está en la institucionalización del proceso de su formulación y desarrollo. El presidente Uribe y su entorno ven los temas internacionales o regionales sólo a partir del lente de la confrontación colombiana. Aunque desconocen las dinámicas regionales e internacionales, se mueven sólo a su leal saber y entender, no oyen ni a la cancillería y desprecian la diplomacia a la que conciben como un asunto de reuniones sociales y cocteles. La diplomacia colombiana tradicionalmente ha sido concebida como un instrumento de politiquería nacional pero en los seis años de Uribe, esa dañina práctica se ha incrementado a niveles inimaginable. Uribe mantiene una relación directa con los embajadores y la Cancillería pierde margen para articular una política hacia los vecinos y para contar desde esos espacios con un juicioso seguimiento de los países vecinos. De ahí las fuertes críticas lanzadas por distintos medios de comunicación a las embajadas en Venezuela y en Ecuador.

La ausencia de una política exterior nacional, la carencia de un dispositivo internacional profesional y la confianza ciega en la diplomacia presidencial han generado no pocos errores de los que hay que aprender no pocas lecciones. Estos errores se han hecho más costosos desde cuando el conflicto aumentó sus conexiones globales, dejando así de ser sólo un asunto doméstico. Tras el retiro de Chávez como intermediario, el conflicto estuvo incluso a punto de adquirir un carácter regional. Cualquier política colombiana de hoy tie-

ne una indisoluble dimensión internacional tan amplia, que es difícil dilucidar dónde termina lo doméstico. Por eso pensar sólo desde las encuestas de popularidad o desde las urgencias nacionales y no mirar el contexto regional e internacional pueden convertir una victoria militar en una grave derrota diplomática.

Un ejemplo reciente cuyo mal uso puede transformar una oportunidad positiva en un revés diplomático, es el de los computadores de "Reyes". Luego del operativo en suelo ecuatoriano, Uribe le dio información parcial y tardía a Correa, y confió a un prestigioso general de la policía la denuncia del presidente vecino. Ante todo, tales informaciones han debido ser usadas como una herramienta para la discreta clarificación de la situación con un Gobierno con el que venía desarrollándose un proceso de acercamiento. Al usarlas de entrada como instrumento de confrontación, Colombia indujo la radicalización del Gobierno ecuatoriano. En la cumbre de Río, Uribe abrió otro escenario distinto cuando señaló que "en lo que se ha encontrado hasta ahora, aparecen unos temas que debe investigar la justicia de cada país". Y al final de la cumbre, al desistir de llevar a Chávez ante la Corte Penal Internacional con las informaciones de los computadores, el gesto permitió el comienzo de la normalización de las relaciones con Venezuela. Con Ecuador, en cambio, el error de *El Tiempo* de no verificar la filtración policial de la foto del supuesto ministro Larrea en compañía de Reyes, llevó al Gobierno de ese país a denunciar una campaña mediática en su contra y un intento de justificar la violación de su territorio, así como a condicionar la normalización de las relaciones diplomáticas a no vincularlo más con las FARC.

Esas informaciones, así sean un importante indicador de lo que acontece, no constituyen plena prueba judicial. Por eso, el Gobierno colombiano debe sopesar su manejo en el marco de una política claramente definida hacia los vecinos para que los acontecimientos no lo atropellen, sobre todo ahora, cuando la Interpol debe haber terminado el examen de los computadores. Ya el canciller venezolano señaló: "Nunca aparecerá una prueba de que hemos tenido políticas de convivencia ni de apoyo a ninguna de las guerrillas en Colombia". Y el secretario de la OEA ya está sobre el tema y dijo a Telesur: "¿Por qué razones cree que lo que está allí es verdad? Porque puede haber falsificaciones, no sólo materiales sino también ideológicas. La Interpol va a decir si esas computadoras tenían esa información antes del 1º de marzo y si no ha sido manipulada ni alterada. Lo que la Interpol no puede asegurar es que la información de Reyes o de quien fuera, sea cierta". Si fuera Washington el que se apropiara de esas informaciones para amenazar a los vecinos, se perdería una oportunidad para avanzar en la clarificación de una grave situación y aumentaría su repudio. Ya Ecuador pidió una OEA sin Estados Unidos y habló de "la rebelión del continente", Lula, al tiempo que propuso un consejo de seguridad suramericano, advirtió a Condolezza que "las crisis diplomáticas suramericanas deben ser resueltas en la región", y la región aprovechó la ocasión para frenar a Estados Unidos y a su aliado, Colombia.

Rehacer la política internacional implica también rodearla del mayor consenso y participación nacional. En cuanto al consenso, el Gobierno colombiano desaprovechó el apoyo que le brindaron todas las fuerzas legales nacionales ante la injerencia,

las amenazas y el trato indebido que recibió de Chávez. En lugar de oír a la comisión asesora, Uribe la utilizó para ajustar cuentas con sus antecesores. En vez de rodearse de personal capaz de entender lo que pasa en la región, paga favores políticos con nombramientos de personas que no sólo no saben de los temas ni les interesa aprender sino que asumen el cargo diplomático como simple ventaja personal. En lugar de abrir la definición de la política exterior de manera que exprese mejor a la nación, y de involucrar a quienes más podrían ayudar a que los países vecinos se aproximen a la complejidad del conflicto, descalifica sus críticas y propuestas. En cuanto a la participación, los Gobiernos colombianos que han tenido que hacerle frente a la agudización de la confrontación, en especial en las fronteras, antes que apoyar a las poblaciones que están estrechamente articuladas con sus vecinos y que tienen que buscar formas de sobrevivir en medio de los fuegos cruzados, han venido criminalizándolas y se han enajenado su apoyo.

Para que Colombia logre la indispensable cooperación de sus vecinos en su esfuerzo por terminar este conflicto prolongado y degradado, es indispensable aferrarse al derecho internacional como había sido su tradición. También se requiere aprovechar la nueva situación estadounidense para tomar distancia de Bush, construir una política exterior de consenso, con amplia participación. Además, se necesita garantizar su desarrollo profesional, consolidar lazos sociales con los vecinos, reconstruir las relaciones diplomáticas, y aprovechar las victorias militares para concretar el acuerdo humanitario que permita empezar a transitar el largo camino de la paz.

Carla M. Álvarez Velasco, profesora asociada de Flacso  
Hernán Moreano, becario Unesco

# La crisis colombo-ecuatoriana: un enfoque desde sus orígenes

Carla M. Álvarez Velasco-Hernán Moreano



**L**a actual crisis suscitada entre Ecuador y Colombia tiene raíz en los complejos problemas económicos, políticos y sociales derivados de la penalización de la producción, venta y consumo de las sustancias psicotrópicas, así como del aparecimiento de la subversión colombiana y de la fusión de ambos fenómenos en uno solo. A continuación se realizará un análisis de las condiciones en las cuales dos países vecinos que en lugar de establecer lazos de cooperación para la resolución conjunta de un creciente problema compartido, se han

enfrentado con posiciones opuestas que han desembocado en una crisis diplomática delicada.

## 1. De cómo se inicia el problema

Desde la época de la Colonia, hasta bien entrado el siglo XX, ni para Colombia ni para el Ecuador fue importante el uso de la coca. En el caso ecuatoriano, el consumo y producción fue erradicado desde el siglo XVII como consecuencia de una división internacional del trabajo, mediante la cual este

país se especializó en la producción agrícola y textil, actividades que terminaron por desplazar los cultivos cocaleros en el territorio nacional. Sin embargo, en Colombia la producción alternativa de marihuana, así como las redes de tráfico que los contrabandistas de esmeraldas crearon, permitieron el desarrollo de la industria de la cocaína y también su especialización como país exportador.

La década de los años setenta (del siglo XX) fue testigo de un incremento significativo del consumo de sustancias psicoactivas en los Estados Unidos, país que desde tiempo atrás venía siendo un importante mercado para estos productos. Esto provocó un incremento de la oferta proveniente principalmente de América Latina. Así, desde mediados de los setenta, las mafias colombianas lograron controlar la oferta de cocaína sobre el mercado estadounidense, y satisfacieron su demanda en más del 80%.

Otro factor que influyó en el crecimiento de la demanda fue la rentabilidad propia del negocio, la misma que creció de forma paralela a la intensificación de los intentos internacionales de prohibir el tráfico ilegal de drogas.

En este escenario, Ecuador fue el único país andino que, hasta mediados de los años ochenta, jugó un papel marginal en la economía política del narcotráfico. Su tardía inserción se dio en primera instancia como un minúsculo productor de coca, debido a que no contaba con una base social que permitiera el cultivo extensivo de la planta.

En el plano interno, Colombia vio aparecer la subversión a mediados del siglo XX, ante un Estado que no supo canalizar las demandas sociales, económicas y políticas de las comunidades rurales; que no supo conseguir una paz consensuada entre los actores involucrados en un largo período de violencia iniciado a fines del siglo XIX; y al no existir presencia del Estado en las regiones más alejadas de los centros de desarrollo, como ha sido el caso de cada una de las fronteras con Colombia. En esta escena, las



condiciones de pobreza y abandono estatal, generaron una gran atracción por parte de la población campesina (especialmente aquellos que habían sido víctimas de la violencia política) hacia los beneficios del cultivo de coca. Esta situación dio como resultado una «masiva ola de inmigración de desempleados urbanos y campesinos sin tierra hacia las regiones predominantemente controladas por las FARC, entre ellas los departamentos colombianos del Caquetá y Putumayo, que colindan con el Ecuador»<sup>1</sup>. Para la década siguiente (años ochenta), se constataba la disminución de las actividades agrícolas en la zona y el agravamiento del conflicto armado<sup>2</sup>.

1. Entrevista con líder campesino el 29 de noviembre del 2007 en La Dorada-Putumayo.

2. Entrevista a jefe de prensa del municipio de Puerto Asís-Putumayo, el 26 de noviembre de 2007.

El aparecimiento de Estados Unidos como un tercer actor complejizó aún más el escenario. Este país había visto crecer progresivamente el consumo de drogas entre su población, lo que provocó un cierto grado de violencia social interna (enfrentamientos entre grupos vandálicos y mafias por controlar el negocio de la droga), y una creciente concentración del Gobierno en la lucha contra narcotráfico, que a fines de los ochenta pasaría a convertirse en la principal preocupación de Seguridad Nacional entre Estados Unidos y América Latina, en lugar de la «*contención al comunismo*». El argumento que vinculaba el narcotráfico y la seguridad nacional estadounidense atribuía al consumo, producción y venta de drogas una capacidad de atentar contra el orden establecido, por su *supuesta*<sup>3</sup> capacidad para generar corrupción, violencia y desorden. Dentro de esta lógica, se planteó que la reducción de la oferta de coca en los países fuente permitiría alcanzar dos objetivos importantes: que la región andina mantenga la estabilidad y el orden interno, y al mismo tiempo, que el consumo de drogas en Estados Unidos se contraiga.

Como resultado de la campaña contra la oferta de drogas, Colombia logró desmantelar a los carteles de Cali y Medellín, los dos más importantes de este país, a mediados de los años 80. El debilitamiento de estas organizaciones narcotraficantes creó las condiciones propicias para que los grupos armados como las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y las mismas AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) sacaran provecho de la industria de la droga<sup>4</sup>. Es así como la subversión vio al narcotráfico como un recurso económico para poder mantener su poder hegemónico en diversos territorios limítrofes como el Putumayo, Nariño, Cauca y Caquetá. Adicionalmente, para los grupos subversivos la toma de posesión de los cultivos cocaleros abandonados por los carteles de la droga, requirió su movilización a la región del Putumayo, fronteriza con Ecuador, acción que constituyó también un repliegue táctico hacia un territorio que ofrecía mayor seguridad, en la medida en que la presencia del Estado era muy restringida<sup>5</sup>.

La presencia del mayor grupo subversivo guerrillero colombiano en la frontera sur colombiana, hizo que la guerra contra la droga le siga los pasos. En otras palabras, el asentamiento de los grupos subversivos en territorio ecuatoriano hizo que las estrategias militares para combatirlas ejerzan una presión sobre la franja fronteriza binacional.

Ecuador, para esta época, ya se encontraba articulado, como en la actualidad, dentro del complejo productivo coca-cocaína en la región andina, como país de tránsito de precursores, lugar de refinamiento de la coca y como territorio propicio para el lavado de dinero proveniente del tráfico ilícito de drogas<sup>6</sup>. Ahora bien, la presencia de los grupos subversivos, y su vinculación con el narcotráfico, hizo que la economía política de la droga se complejice y dificulte la posición ecuatoriana, debido a que estos grupos pasaron a controlar la fase de cultivo, cosecha<sup>7</sup> y procesamiento<sup>8</sup> de la coca, las mis-

3. Hay autores con Nadelmann, que sostienen que el verdadero poder negativo del narcotráfico proviene de su condición de ilegalidad y no así de su existencia misma. *Cfr.* Ethan Nadelmann, “Víctimas involuntarias: consecuencias de las políticas”, en *Debate agrario. Análisis y alternativas*, No. 7, Cepes, julio – diciembre de 1989, Lima, Perú.

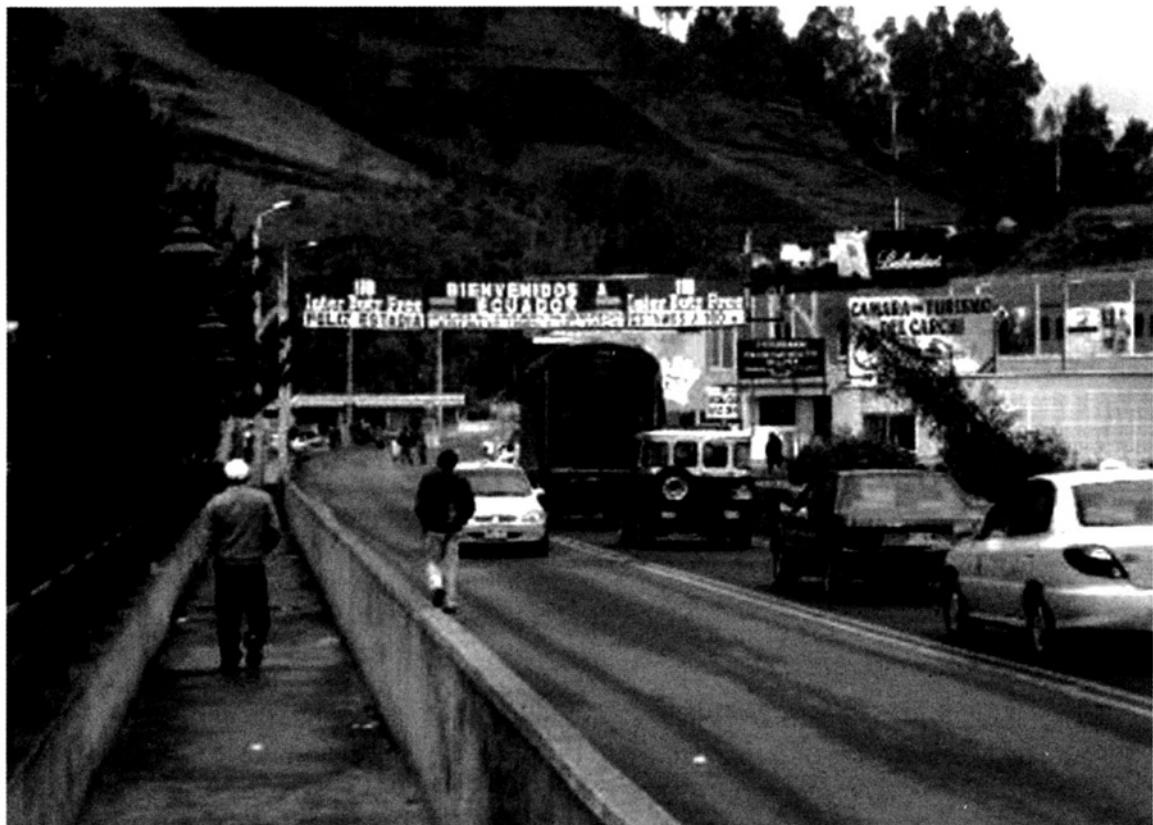
4. Bruce Bagley, “Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa”, en *Colombia Internacional*, Nos. 49-50, febrero 2001.

5. Adriana Rossi, *Narcotráfico y Amazonía ecuatoriana*, Ediciones Abya Yala, Kohen & Asociados Internacional, Cayambe, Ecuador, 1996.

6. Alexei Páez Cordero, “La inserción ecuatoriana en la dinámica andina del narcotráfico”, en Bagley, Bonilla y Páez Editores, *La economía política del narcotráfico. El caso ecuatoriano*, Flacso – Ecuador, North – South Center, University of Miami, 1991, Quito – Ecuador.

7. La cosecha de la hoja de coca se realiza a través de los denominados “raspachines”, que son individuos que trabajan estacionalmente en esta actividad.

8. “El proceso de elaboración, es el que sigue: 1) Las hojas de coca se mezclan con agua y sustancia alcalina. La mezcla se Tritura y se agrega kerosene, removiéndose la mezcla. 2) Se separa el kerosene y



mas que utilizan de manera intensiva la mano de obra local, lo que ha derivado en un crecimiento de la violencia local, de prácticas como el secuestro, el sicariato, la corrupción, etc., pero también ha generado actitudes cooperativas de la población ecuatoriana con los insurges colombianos.

El progresivo involucramiento de la guerrilla con las actividades del narcotráfico, hicieron cada vez más borrosas las diferencias entre ambos fenómenos, con lo cual se dificultó su tratamiento individual, especialmente para la posición ecuatoriana, que tradicionalmente había aceptado la regionalización del problema del tráfico ilícito de drogas, pero que de manera simultánea mantenía una posición, frente al tema de la guerrilla colombiana, de no intervención en los asuntos internos colombianos y de ningún país en general.

## 2. Visiones divergentes: el origen de las tensiones

En la década de los noventa, las presiones de EE. UU. sobre Colombia y Ecuador

fueron creciendo. Washington convocó a las cumbres de Cartagena y San Antonio buscando generar consenso latinoamericano sobre sus propias visiones de la lucha contra el narcotráfico. Ecuador se alineó inmediatamente con la voluntad estadounidense, e incluso se mostró interesado en contar con un papel más relevante dentro del sistema de premios y castigos que el cooperante iría instalando (especialmente en referencia al ATPA – Andean Trade Preference Act). Por su parte, Bogotá a lo largo de este período tuvo más tensiones con la Casa Blanca que su vecino del sur, de hecho durante el go-

---

se desecha la hoja de coca. Se agrega agua y ácido sulfúrico. Se filtra y se echa cal o amoniaco. Se seca, resultando la pasta de coca. 3) A la pasta de coca se le agrega acetona o éter. La solución se deja reposar y se filtra, se echa amoniaco. Se filtra, se lava con agua, y se seca, creando la cocaína base. 4) La cocaína base bruta se disuelve en éter, se filtra, se agregan ácido clorhídrico y acetona. Se filtra, y se seca, obteniendo clorhidrato de cocaína. El polvo creado es de color mate, cremoso". Entrevista realizada a raspachín el 29 de noviembre de 2007 en La Dorada-Putumayo-Colombia.

bierno de Ernesto Sámpер, Colombia fue descertificada en dos ocasiones (1994 y 1998) por su falta de cooperación en el tema.

En la década del 2000 la situación cambia, Colombia se alinea con la política estadounidense, mientras que Ecuador comienza a tomar una postura más divergente de forma paulatina.

La alineación del eje Washington –Bogotá fue causa y consecuencia de un incremento de la ayuda de EE. UU. hacia Colombia a través del conocido Plan Colombia (2000). Este programa consistió en la entrega de 7.500 millones de dólares, distribuidos de manera tal que un elevado porcentaje estuvo destinado a la asistencia militar y policial. La lógica de la estrategia consistía en presionar militarmente a los insurgentes asentados al sur de Colombia (Putumayo y Caquetá).

Para esta época, Bogotá ya había dejado en claro su imposibilidad para enfrentar por su propia cuenta y riesgo el problema del narcotráfico, y con el apoyo de Washington comenzó a presionar para tratar el problema de la subversión de forma regional.

Hasta el año de 1998, momento en el que Ecuador y Perú firmaron la paz definitiva por el diferendo limítrofe que mantenían desde 1942, la política exterior ecuatoriana estuvo concentrada en su frontera sur. El fin de esta controversia implicó una reestructuración de la agenda de política exterior ecuatoriana, la misma que pasó a centrarse en las relaciones colombo-ecuatorianas y en su frontera común. A inicios del nuevo siglo, los gobiernos ecuatorianos se mostraron muy dispuestos a alinearse con la Casa de Nariño, incluso, se hizo la concesión de una Base Militar (Forward Operating Location) en la ciudad costera de Manta<sup>9</sup>, cuya finalidad fue la de servir como instalación aeropuaria para que aviones estadounidense realicen actividades de detección y monitoreo para la lucha antinarcóticos. Sin embargo, ésta fue una medida altamente impopular, que dio lugar a variadas tensiones socio-políticas internas, que terminarían por dar por finiquitado sin alternativa de re-

novación, el convenio de la FOL en el año 2009 (en su fecha de vencimiento), y que además marcaría un proceso en el cual las presiones sociales obligarían a los distintos gobernantes a alejarse de la línea política colombiana.

Con respecto a Washington, los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 provocaron un recrudecimiento de la lucha contra el terrorismo, lo que incidió negativamente sobre la posibilidad de generar una convergencia entre las posiciones colombianas y ecuatorianas. Colombia buscaba el control efectivo del territorio ocupado por irregulares, utilizando como principal mecanismo la fuerza militar, para lo cual implementó los siguientes planes: Plan Colombia (2000), Plan Patriota (2004) y Plan Victoria (2006). Para Ecuador, la situación era distinta, las presiones sociales internas hicieron que el Gobierno del Ecuador difiera del eje Washington-Bogotá en los siguientes puntos: en primer lugar y, con respecto a la protección de las fronteras de la infiltración guerrillera y paramilitar, ahora denominados terroristas, el Gobierno ecuatoriano comenzó a adoptar medidas para evitar el contagio de la violencia y para proteger sus áreas estratégicas como la infraestructura petrolera y de servicios básicos, centrales energéticas etc., de posibles ataques de estos grupos<sup>10</sup>. En otras palabras, para el Ecuador el objetivo de cuidar su frontera con Colombia es neutralizar las agresiones del terrorismo colombiano, más que eliminar el narcoterrorismo.

En segundo lugar, Ecuador buscaba mantenerse al margen del conflicto colombiano por la propia incapacidad del Estado para

9. Esta concesión se hizo principalmente por motivos políticos internos: lograr un respaldo de Washington al gobierno de Jamil Mahuad para evitar su derrocamiento, pese a lo cual terminó siendo depuesto por las fuerzas populares.

10. Ministerio de Defensa del Ecuador, “Política de la Defensa Nacional del Ecuador”, Quito, diciembre de 2002.

invertir recursos económicos y políticos en un problema que considera ajeno, y por una intencionalidad deliberada de no injerencia en los asuntos internos de otro país. En tercer lugar, para Ecuador tanto las percepciones de amenaza como los intereses de seguridad provienen de los contextos nacionales y no regionales, en este sentido, la orientación es a adoptar políticas de corto plazo<sup>11</sup>. Así, la percepción de amenaza del Ecuador, en lo que se refiere al conflicto colombiano, estaba determinada por la incapacidad del Gobierno colombiano para controlar su territorio y los actores que dentro de él operan. En este sentido, la zona más vulnerable se ubica en la frontera norte, y el objetivo es solucionar en el menor tiempo posible los problemas que la aquejan como los refugiados y desplazados, actividades ilícitas, entre otras.

### 3. Conflictividad en la frontera

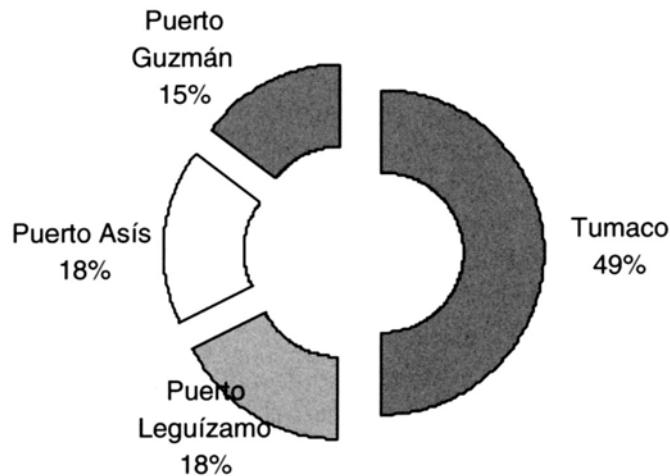
Mientras se agrandaba la distancia entre la postura del eje Bogotá–Washington y la de Quito, las tensiones en la frontera seguían en aumento. La conflictividad ha adoptado diferentes formas, las mismas que de forma general se reseñan aquí:

#### *Actividades ilícitas y presencia militar*

La situación de inseguridad en la frontera colombo-ecuatoriana se deriva de la presencia de actividades ilícitas y de sus interacciones en ambos territorios, principalmente en la región del Putumayo. Allí confluyen tres poderes militares: las fuerzas regulares colombianas, la guerrilla (FARC) y las Fuerzas Armadas ecuatorianas<sup>12</sup>. Ahora bien, Colombia cuenta con el ejército más grande de Suramérica, con 260.229 militares y 133.646 policías.

Le sigue Venezuela con 129.150 combatientes. Parte de la estrategia ha sido instalar dos grandes bases militares en la frontera con Ecuador. Ahí se encuentran 39.598 soldados y policías, de ellos 16.521 están en el área del Putumayo. En esa misma área, según datos proporcionados por el Ministe-

#### Cultivos de droga en la frontera colombo - ecuatoriana



#### Cooperación ecuatoriana en materia de lucha contra el narcotráfico

Entre el período 2006–2008 la Policía Nacional capturó 68 toneladas de droga, aproximadamente, valorada en 272 millones de dólares, en el mercado estadounidense. Se destruyó un laboratorio clandestino de 1.500 m<sup>2</sup> de superficie, confiscando 4.400 kilos de sustancias sólidas y 5.100 litros de sustancias líquidas ilícitas. Con esta operación se desarticuló la posibilidad de que se procesen al menos 2 toneladas de cocaína mensuales. Se erradicaron 4 áreas de cultivos ilícitos de coca.

rio de Defensa, hay 2.971 guerrilleros. Además, en esta zona se encuentra el 18% del total de plantíos de hoja de coca en el país, distribuidos de forma en que Tumaco, ubicado en Nariño, cuenta con el 9% del total de cultivos existentes en el país, y con el 49% de los cultivos de la zona fronteriza.

Para Ecuador, la presencia de subversivos en su tierra limítrofe, así como la conciencia de que esta es utilizada como lu-

11. Adrián Bonilla, "The Andean Security Agenda at The Beginning of the Century", ponencia presentada para el Congreso de LASA 2000. Sitio en la web: [www.plasa.sun.ac.kas/pdf/bonilla2000.doc](http://www.plasa.sun.ac.kas/pdf/bonilla2000.doc), consultado el 30 de enero de 2003.

12. Los paramilitares se retiraron como resultado del proceso de reincisión que Colombia implementó para alejarlos de las armas

gar de descanso, aprovisionamiento y recuperación de insurgentes heridos, y la voluntad de asepsia por parte del Gobierno ecuatoriano, ha hecho que desde 1999 se incremente la presencia de las fuerzas armadas ecuatorianas. Según lo expresado por el presidente Correa, actualmente en la zona existen 11.000 uniformados ecuatorianos, organizados en 14 destacamentos militares. Se calcula que este resguardo territorial tiene un costo de \$100 millones de dólares anuales.

La aparente disparidad en los esfuerzos de un Gobierno y otro, tiene lugar debido a que Colombia cuenta con recursos muy superiores a los ecuatorianos, gracias a la gran cooperación que recibe de los Estados Unidos.

No obstante, la colaboración del lado ecuatoriano ha sido importante tanto en materia de narcotráfico como en la lucha contra las FARC. Según informes de la policía ecuatoriana, desde el 2004 se han capturado 26 guerrilleros y se han desmantelado varias redes de apoyo al tráfico de armamento. Además fueron destruidos 117 campamentos de las FARC, en territorio ecuatoriano, 47 de los cuales se eliminaron a lo largo del 2007. Pese a todos estos logros, la carencia de recursos para renovar el armamento requerido, así como para acceder a mejores condiciones logísticas, sumado a la porosidad propia de toda zona fronteriza, ha limitado la capacidad de control de las Fuerzas Armadas ecuatorianas.

### **Refugiados y desplazados**

Actualmente, en Ecuador viven unos 300.000 colombianos (legales e ilegales). Según el ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), al menos 14.000 tienen la calidad de refugiados. Esta crisis de carácter humanitario se ve agravada por el fenómeno conocido como «desplazamiento», el mismo que recientemente ha sido manejado con intencionalidad política, es decir, que se han producido grandes movili-

zaciones de colombianos a Ecuador con la finalidad de presionar políticamente al gobierno ecuatoriano para que intervenga en una solución frente a la política de erradicación forzosa implementada en su país, y también para presionar a su propio Gobierno la implementación de alternativas de subsistencia.

Frente a este problema humanitario, Ecuador ha debido organizar a diferentes instituciones (Fuerzas Armadas, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Vivienda, gobiernos locales, ONG internacionales, entre otras) para atender de la mejor manera posible a las personas que llegan a su territorio. No obstante, Ecuador cuenta con recursos limitados, y también tiene sus propios problemas internos, lo que de algún modo restringe su gestión.

### **Fumigaciones**

Las fumigaciones aéreas con glifosato a las plantaciones de coca en la frontera colombo-ecuatoriana han causado graves dificultades diplomáticas entre ambos países, y también han tenido repercusiones sobre la crisis social de los pueblos de la región.

Para el presidente Uribe las fumigaciones constituyen una actividad relevante dentro de la lucha contra el narcoterrorismo. No obstante, pese a la poca efectividad de esta medida<sup>13</sup>, esta práctica ha causado roces entre los dos Gobiernos debido a sus repercusiones sobre la salud de la población, la diversidad cultural de ambos pueblos, el ecosistema y la economía de la zona. El Gobierno ecuatoriano, a raíz de la última crisis desatada por el asesinato en territorio ecuatoriano del número dos de las FARC (Raúl Reyes) ha demandado en la Corte Internacional de La Haya por 7 años de aspersiones químicas y busca que

13. Whola, febrero de 2007, “Chemical Reactions Fumigation: Spreading Coca and Threatening Colombia’s Ecological and Cultural Diversity”. Sitio en la web: <http://www.wola.org>.

Otros logros del Gobierno ecuatoriano	2007	2006
Operaciones antidrogas, frontera con Colombia hechas por FF. AA.	17	
Laboratorios de cocaína	3	n/d
Campamentos, FARC	47	n/d
Hectáreas de coca destruidas (en territorio ecuatoriano)	36	n/d
Toneladas métricas de cocaína incautadas	22,45	38,16
Gramos de marihuana incautada	740	1,110

Fuente: 2008, International Narcotics Control Strategy Report

**Cuadro 1**  
**Incidentes militares en la frontera**

Número	Fecha	Lugar	Suceso
1	28/01/2006	Sucumbíos	Irrupción de tres helicópteros y dos avionetas colombianos sobre el río San Miguel. Se registraron disparos con ametralladoras por parte de las Fuerzas de Colombia.
2	19/07/2006	Ipiales	Fallecimiento en manos de Fuerzas Armadas colombianas del ciudadano ecuatoriano Víctor Hugo Enriquez.
3	24/08/2006	Sucumbíos	En el sector de Teteye–Puerto Nuevo, un proyectil militar impactó en territorio ecuatoriano causando heridas a ciudadanos ecuatorianos y produciendo daños materiales a instalaciones y propiedades de una empresa ecuatoriana de transportes.
4	15/10/2006	Sucumbíos	Sujeto de las Fuerzas Armadas colombianas dispararon sobre una embarcación que navegaba en el Río San Miguel provocando la muerte de dos ciudadanos ecuatorianos.
5	22/10/2007	Sucumbíos	Incursión de militares colombianos en la ribera ecuatoriana del río San Miguel, y muerte de dos ciudadanos, uno de nacionalidad colombiana y otro de origen ecuatoriano.
6	01/03/2008	Sucumbíos	Ataque aéreo por parte de las Fuerzas Armadas colombianas de un campamento de las FARC localizado en Angostura – Sucumbíos. Muerte de Raúl Reyes y de otras 26 personas.

Fuente: ILDIS (2007). Relaciones Ecuador–Colombia: situación vecinal colombo-ecuatoriana. Policy Paper 22.

Colombia pague indemnizaciones por daños y perjuicios. No obstante, Colombia no reconoce ni la poca efectividad de esta medida ni los daños que ocasiona sobre la población de ambos lados de la frontera.

#### **Fricciones político-militares**

Sobre todo en los dos últimos años (2005–2007) se han registrado momentos de gran tensión entre las relaciones diplomáticas y militares de Colombia y de Ecuador, debido principalmente a la incursión, voluntaria o no, de Fuerzas Militares colombianas en el territorio de este último país.

Un registro de estos acontecimientos se detalla en el Cuadro 1.

#### **4. La crisis actual**

Como se ha visto hasta aquí, las posturas divergentes entre el Gobierno ecuatoriano y el colombiano respecto a la lucha contra el narcotráfico y a la regionalización del combate a la guerrilla (terrorismo) llevaron a episodios frecuentes de tensión entre ambos países.

Las actuales relaciones entre ambos actores bien pueden ser catalogadas como «un



diálogo de sordos» que ha tenido lugar en un escenario de acusaciones mutuas en el que ambos actores mantienen una percepción muy distante con respecto a la de su vecino, lo que hace que la convergencia de decisiones en materia de política exterior y de cooperación en ocasiones sea irreconciliable, lo cual desembocó inevitablemente en el conflicto actual entre las dos naciones.<sup>14</sup>

El manejo de percepciones erróneas y tergiversadas con respecto al «otro» ha sido generalmente la causa de pequeños y grandes conflictos en todo el mundo y a lo largo de la historia de la humanidad. En este preciso caso, las condiciones políticas internas de cada país, sus limitadas capacidades para enfrentar las problemáticas comunes, y la desconfianza, han sido elementos centrales en la crisis actual.

En lo que respecta a la política interna, los Gobiernos colombiano y ecuatoriano han buscado ganar legitimidad en sus respectivos pueblos en torno a los temas mencionados, pero de maneras diametralmente opuestas. De un lado, la lucha efectiva contra las nefastas acciones de los grupos subversivos internos ha sido un elemento legitimador del Gobierno colombiano. Dentro de esta lógica, la argumentación de la necesidad de regionalizar la guerra contra la guerrilla ha sido muy importante, debido a que desde la visión de la Casa de Nariño sus vecinos (Ecuador y Venezuela) han tenido políticas blandas y permisivas con las FARC, lo cual

les ha facilitado reponerse a los duros golpes asentados por el Gobierno. Este argumento de cierto modo cobra una lógica circular, en la cual, si bien el gobierno colombiano ha conseguido asentar importantes golpes contra la guerrilla, su eliminación ha sido imposible debido a la falta de cooperación, e incluso a la simpatía (en el caso venezolano) con el enemigo número uno de la nación colombiana. En este sentido, la opinión pública se ha adherido a esta percepción y ha respaldado las acciones de su Gobierno.

No obstante, es importante mencionar que el pie de fuerza del Gobierno colombiano en la frontera con Ecuador ha sido insuficiente para lograr el objetivo que busca. Esto implica que Uribe no ha logrado contener el conflicto armado que azota a su pueblo dentro de sus propias fronteras. Definitivamente, los costos de esta lucha son enormes y pese a las grandes inversiones realizadas por Bogotá al respecto, el Gobierno no ha priorizado en la protección misma de sus fronteras, lo cual podría ser el resultado de un desinterés deliberado con propósitos específicos de regionalización.

Del lado contrario, el vaciamiento de la política exterior ecuatoriana y de la simbología que servía como elemento de co-

14. Alfredo Rangel (2006), «Dos visiones de seguridad, una frontera», sitio en la web: [www.seguridadydemocracia.org](http://www.seguridadydemocracia.org), p. 1.

hesión del pueblo ecuatoriano a raíz de la firma de la paz con Perú, repercutió decisivamente en el manejo del tema colombo ecuatoriano. De hecho, la política exterior de Quito ha pasado a concentrarse en su frontera norte, de algún modo buscando llenar el vacío dejado. Sin embargo, el manejo político del tema, más específicamente en los últimos 13 años (1995–2008) ha sido errático debido a la crisis interna ecuatoriana. Pese a lo dicho, en general la clase política ecuatoriana de alguna manera ha buscado legitimarse haciendo apelativos de corte nacionalistas frente al conflicto colombiano, lo que se entiende por la necesidad contar con un nuevo símbolo de unidad nacional. En otras palabras, el quehacer político ecuatoriano ha encontrado legitimidad entre la población cuando este hace alusión a la no intervención del conflicto armado colombiano, lo que implica mantener una posición aislada de la política de Uribe, que a su vez es identificada por su alineamiento con Washington, famoso por sus tendencias de corte militarista y belicista.

Por otra parte, la desprotección de la frontera sur colombiana es entendida por Quito como un mecanismo de presión para su inclusión como actor regional en la lucha contra la guerrilla «terrorista». Este correlato parece confirmarse ante la falta de reconocimiento por parte de Bogotá y Washington de sus esfuerzos (cuantiosos en relación a sus recursos) para vigilar la frontera norte, para recibir refugiados víctimas de la violencia, para eliminar a la guerrilla de sus territorios y para eliminar al narcotráfico en todas sus fases (producción y exportación).

El ataque colombiano a la guerrilla que terminó con la muerte del segundo al mando de las FARC, permitió reafirmar las percepciones ya mencionadas. Desde la perspectiva ecuatoriana, este hecho únicamente confirma la vocación belicista de su vecino del norte, y añade la idea de que el Gobierno colombiano ha sido profundamente irrespetuoso con su soberanía. Ambas ideas convierten a Uribe en un actor al cual hay que temer debido a la falta de escrúpulos en sus actuaciones. Para los colombianos, por su parte, la presencia de un campamento «terrorista» en Ecuador con-

firma la actitud benevolente y casi conspirativa del Gobierno con su enemigo número uno, a lo cual se suma la información obtenida en los computadores encontrados en el campamento ecuatoriano de las FARC, que «supuestamente» vincula a ciertos funcionarios del Palacio de Carondelet con el grupo subversivo.

## Bibliografía

Adrián Bonilla, *The Andean Security Agenda at The Beginning of the Century*, ponencia presentada para el Congreso de LASA 2000. Sitio en la web: [www.plasa.sun.ac/kas/pdf/bonilla2000.doc](http://www.plasa.sun.ac/kas/pdf/bonilla2000.doc), consultado el 30 de enero del 2003.

Adriana Rossi, *Narcotráfico y Amazonía ecuatoriana*, Ediciones Abya Yala, Kohen & Asociados Internacional, Cayambe, Ecuador, 1996.

Alexei Páez Cordero, «La inserción ecuatoriana en la dinámica andina del narcotráfico», en Bagley, Bonilla y Páez Editores, *La economía política del narcotráfico. El caso ecuatoriano*, Flacso – Ecuador, North – South Center, University of Miami, 1991, Quito – Ecuador.

Alfredo Rangel (2006), «Dos visiones de seguridad, una frontera», Sitio en la web: [www.seguridadydemocracia.org](http://www.seguridadydemocracia.org), p.1.

Bruce Bagley, «Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa», en *Colombia Internacional*, Nos. 49-50, febrero de 2001.

Ethan Nadelmann, «Víctimas involuntarias: consecuencias de las políticas», en *Debate agrario. Análisis y alternativas*, No. 7, Cepes, julio–diciembre, 1989, Lima, Perú.

Ministerio de Defensa del Ecuador, *Política de la Defensa Nacional del Ecuador*, Quito, diciembre de 2002.

WOLA, febrero de 2007, “Chemical Reactions Fumigation: Spreading Coca and Threatening Colombia’s Ecological and Cultural Diversity”, sitio en la web: <http://www.wola.org>

# CULTURA & TRABAJO

## Nº 72-73

ESPECIAL DE ANIVERSARIO



ens  
ESCUELA NACIONAL SINDICAL

Calle 51 N° 55-78

Tel: 513 31 00 - Fax: 512 23 30

E-mail: [fondoeditorial@ens.org.co](mailto:fondoeditorial@ens.org.co)

[www.ens.org.co](http://www.ens.org.co)

25  
años

Juan Forero, periodista,  
corresponsal del *Washington Post* en Colombia.

# La crisis en las fronteras colombianas: Una mirada desde los Estados Unidos

Juan Forero



**L**a mañana del 1 de marzo de 2008 el ministro de Defensa de Colombia, Juan Manuel Santos, anunció que el líder rebelde Raúl Reyes había sido asesinado en un ataque militar dentro del territorio ecuatoriano. Normalmente los eventos relativos a la guerra en Colombia —las muertes de soldados en combate o la captura de un comandante guerrillero— reciben muy poca atención por parte de los Estados Unidos.

Sin embargo, esa mañana de sábado, la noticia de que uno de los siete miembros del secretariado de la organización guerrillera

FARC había sido asesinado, reverberaba en Washington. En las semanas siguientes, igualmente lo hicieron las revelaciones sobre las actividades de este grupo rebelde a lo largo de las fronteras sur y oriental de Colombia, fronteras largas y permeables; en particular los 2.200 kilómetros que Colombia comparte con Venezuela.

Desde el año 2000, Estados Unidos ha proveído US\$6 mil millones de dólares, principalmente en ayuda militar, al Gobierno colombiano para luchar contra las drogas y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de

Colombia; sin embargo, nunca antes un miembro del secretariado de las FARC había sido asesinado en combate. Así que la muerte de Reyes fue una grata noticia para la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado. El hecho de que Reyes fuera muerto en Ecuador, en un campamento grande y permanente, inmediatamente despertó inquietud entre aquellos que trazan las políticas para América Latina en el Congreso de Estados Unidos; al igual que reforzó la creencia del grupo de inteligencia de Estados Unidos de que las FARC ha disfrutado de un reinado libre y de asistencia en los países vecinos.

Desde ese momento esta preocupación ha ido en aumento a medida en que el ministro de Defensa de Colombia selectivamente ha dejado filtrar algunos correos electrónicos de las FARC, recuperados de los dos computadores y tres discos duros encontrados en el campamento en Ecuador. Reyes, cuyo nombre real era Luis Édgar Devia Silva, era un corresponsal prolífico y, en cientos de correos electrónicos, él y otros comandantes detallaban los vínculos crecientes con el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, y, en menor escala, con funcionarios del Gobierno de Ecuador. Los correos sobre Venezuela detallan reuniones entre los comandantes del secretariado de las FARC, incluyendo Iván Márquez, con funcionarios venezolanos, que incluyen al ministro del Interior, Ramón Rodríguez Chacín, además de importantes operativos de inteligencia. En muchos de ellos se discuten los esfuerzos de las FARC por recibir armas, municiones y ayuda financiera. A cambio, los comandantes de las FARC hablan de brindar entrenamiento a las milicias venezolanas en tácticas de guerrilla.

El Gobierno venezolano ha tachado estos documentos de fabricación. Pero, para el momento en que este artículo se publique, se espera que la Interpol, la Policía Internacional, haya entregado los resultados del análisis de los computadores y discos duros recuperados por las Fuerzas Armadas colombianas. Las autoridades en Estados

Unidos y en Colombia, familiarizadas con el estudio técnico forense, esperan que la agencia concluya que nadie ha manipulado los computadores o los discos duros. El equipo de la Interpol no puede dictaminar sobre la veracidad de lo que el comandante de las FARC escribió, y mucho de lo que estos comandantes dicen puede considerarse una ilusión (las FARC, después de todo, continúan creyendo que derrocarán al Gobierno colombiano). Pero la vasta naturaleza de las comunicaciones -y lo que muestra acerca de los lazos cada vez más cercanos entre las FARC y el Gobierno de Venezuela- seguramente generará un debate acalorado entre los que trazan las políticas para América Latina en la Casa Blanca, los servicios de inteligencia y los comités encargados de los Asuntos del Hemisferio Occidental, en el Congreso de Estados Unidos.

Recientemente, el poderoso Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos llevó a cabo una misión de comprobación en Colombia y Ecuador, en la que un equipo habló con funcionarios del Gobierno en Bogotá y Quito, y analizó documentos y datos de inteligencia. Este equipo produjo un informe titulado *Playing with Fire* (Jugando con fuego), que resume las ramificaciones del ataque del 1º de marzo que mató a Reyes (que desató una agria disputa diplomática con Ecuador y su aliado, Venezuela) y analiza aquello que la inteligencia colombiana ha descubierto sobre las FARC en las naciones vecinas. El informe, con fecha 28 de abril del 2008, esboza qué tipo de acciones podría acometer Estados Unidos una vez la Interpol certifique el computador de Reyes. En los días y semanas por venir, se ejercerá una presión en el Congreso para actuar contra Venezuela, aunque no es claro qué tipo de acciones este implementará.

Las primeras revelaciones de los computadores de Reyes ya provocaron una protesta en algunos congresistas de Estados Unidos. Un pequeño grupo de miembros de ultraderecha del Congreso de La Florida —Ileana Ros-Lehtinen, Connie Mack y Lincoln Díaz-Balart, todos ellos cercanos a los grupos de exilio de cubanos en Miami—



propusieron una resolución que hace un llamamiento a la Casa Blanca a declarar a Venezuela como un Estado que patrocina el terrorismo. Las naciones así catalogadas enfrentan sanciones económicas diseñadas, como mínimo, para dañar sus economías. Entre estos países se cuentan Corea del Norte, Irán, Siria, Cuba y Sudán. Con los resultados de la Interpol, miembros más moderados del Congreso pueden también solicitar sanciones contra Venezuela.

El ambiente negativo contra Venezuela debe comprenderse en el encuadre de las relaciones en crisis que el Gobierno de los Estados Unidos sostiene con el Gobierno del presidente Chávez. Estados Unidos ha patrocinado grupos de oposición en Venezuela y apoyó a las figuras antichavistas que tomaron parte en el breve y fracasado golpe contra el Gobierno de Venezuela, en el 2002. El Gobierno venezolano acusa a la administración Bush de participar en este golpe así como de financiar otras actividades desestabilizadoras en Venezuela. Este Gobierno, temiendo una invasión de Estados Unidos, ha conformado grandes milicias ciudadanas y se ha convertido en uno de los más importantes compradores de armamento pesado, incluyendo aviones de guerra rusos. Chávez tampoco cesa de lanzar

invectivas contra la administración Bush, y ha utilizado la formidable riqueza petrolera del país para extender la influencia venezolana a lo largo de América Latina.

Los computadores de Reyes alimentan ahora la creencia de que el objetivo de Chávez de extender su influencia en América Latina incluye la financiación y la provisión de armas a las FARC. Comentarios recientes en la Casa Blanca revelan que el presidente Bush, a menudo objeto de las puyas de Chávez, puede inclinarse por una acción contra Venezuela. "Con Venezuela, Colombia enfrenta a un vecino hostil y antiestadounidense, donde el régimen ha consolidado una alianza con Cuba, colabora con los terroristas de las FARC y brinda refugio a las unidades de las FARC", afirmó a comienzos de mayo de este año.

Para Estados Unidos, frente a estas revelaciones, ir más allá de la retórica será difícil. La realidad seguramente se impondrá; Venezuela está entre los cuatro mayores proveedores de petróleo de Estados Unidos, y las sanciones crearían serios obstáculos al flujo continuo de crudo con que se abastecen las refinerías en Estados Unidos. Cualquier interrupción, o incluso un rumor serio de interrupción del petróleo venezolano po-

dría conducir a un aumento brusco en el precio de la gasolina en las estaciones de venta.

En un año electoral que puede ser crítico para los republicanos, ¿quién se atrevería promover tal acción? El informe del Comité de Relaciones Exteriores también señala que los políticos deberían ser cuidadosos porque las sanciones podrían aumentar, en lugar de disminuir, el prestigio del presidente Chávez. En casi más de diez años, el líder venezolano hábilmente ha empleado en su favor la actitud antagonista de Washington junto con el bajo prestigio de la administración Bush. El autor del informe, Carl Meacham, quien trabaja para el senador Richard Lugar, un republicano moderado, número dos en el Comité, afirmó que los políticos “deben ser cautelosos en cuanto a las implicaciones de sanciones pobremente analizadas que puedan aislar a Estados Unidos y disminuir su capacidad de generar reformas constructivas”. Afirma que una opción podría ser lo que llama sanciones puntuales, que podrían, entre otras, congelar bienes o prohibir el tránsito de importantes funcionarios venezolanos, sin interferir en la economía de Venezuela. También existe la creencia entre congresistas moderados de que Estados Unidos sólo puede actuar contando con el apoyo de otras naciones.

Por último, el Congreso de Estados Unidos entrará a analizar cuidadosamente las consecuencias que en su muy cercano aliado, Colombia, tendría una aproximación por la fuerza contra Venezuela. Hasta el momento, los funcionarios colombianos han sido reticentes a sugerir una línea dura contra este país, por lo menos públicamente. Los dos Gobiernos se detestan cordialmente, sin embargo, cualquier sanción económica importante contra Venezuela es más que seguro lesionaría la economía colombiana. El comercio entre los dos países alcanzó un total de \$6,5 billones de dólares en el 2007, y Venezuela le importó a su vecino \$5,2 billones de dólares. Esta cantidad es el doble de la del 2006 debido a la gran demanda venezolana



de productos colombianos, que incluyen partes de autos, prendas de vestir, carne y leche. Un cierre total del comercio entre las dos naciones le costaría a Colombia 100.000 empleos.

Para concluir, el tesoro que constituyen los documentos recuperados de los computadores de Reyes ha conmocionado la región y ha puesto en evidencia las actividades de las FARC a lo largo de las fronteras colombianas, así como sus lazos con el Gobierno venezolano y, en menor medida, con algunos funcionarios del Gobierno de Ecuador. Sin embargo, mientras las revelaciones, que con seguridad en su mayoría saldrán a la luz en las semanas que vienen, alimentarán las confrontaciones tanto en Caracas como en Washington, es poco probable que Estados Unidos tome medidas dramáticamente diferentes en sus relaciones con Venezuela. Simplemente sería demasiado costoso para Washington, y para Colombia, y también redundaría negativamente en la administración Bush. Esto deja el asunto clave, el apoyo que se presume Venezuela está dando a las guerrillas de las FARC, sin resolver.

**Antonio Martins****Periodista Brasilero, editor de *Le Monde*****Diplomatique de Brasil, miembro del Consejo  
Internacional del Foro Social Mundial.**

# América del Sur: balance y próximos pasos

**Antonio Martins**

**E**l Consenso de Washington está muerto, y hay cambios sustanciales en la región. Pero siguen sin ser considerados los problemas centrales de la región, como por ejemplo, las estructuras de concentración de poder y riqueza, y el “nuevo” modelo presentado como alternativo es una amenaza permanente a la naturaleza. Se necesita una nueva oleada de transformaciones, y para ella, la sociedad civil será el factor decisivo

Separados en el tiempo por menos de dos semanas y en el espacio por sólo mil kilómetros, dos hechos destacados expresan los logros y los límites de la actual oleada de cambios en América del Sur. El 20 de abril, Asunción celebró con ruidosos desfiles callejeros la elección de Fernando Lugo a la presidencia de Paraguay. Los 61 años de dominio del Partido Colorado se vinieron abajo ante el liderazgo político de un ex-obispo católico, apoyado en una base



partidaria heterogénea y frágil, pero capaz de hacer creíble su imagen de hombre ligado a las comunidades pobres, a las movilizaciones sociales, a la esperanza de relaciones más justas con sus vecinos. El viejo y oligárquico Paraguay se convirtió en la pieza más nueva del rompecabezas inédito de experimentos progresistas que se diseña poco a poco en América del Sur.

Dos domingos después, el 4 de mayo, el remezón vino emblemáticamente desde Bolivia, donde movimientos sociales creativos y un presidente indígena constituyen uno de los símbolos más fuertes de los nuevos tiempos. En el departamento de Santa Cruz, donde agricultura moderna y servidumbre atávica se mezclan, 85% de la población dijo *sí*, en un plebiscito de legalidad discutida, a la propuesta de autonomía regional presentada para desgastar y enfrentar al proyecto de Evo Morales. Pocos días después, el mandatario sería sorprendido por una decisión del

Senado que convoca un referendo revocatorio sobre su mandato (que involucra también a los gobernadores departamentales). Desde que convocaron una Asamblea Constituyente e intentaron cambiar de modo más duradero las estructuras del país, Evo Morales y los movimientos sociales fueron confrontados por una resistencia feroz, a la cual no supieron, hasta ahora, responder y mucho menos han logrado superar.

¿Hasta dónde puede avanzar América Latina? Los dos ejemplos mencionados atrás son quizás la síntesis de un momento determinado por casi diez años de cambios coyunturales acelerados, positivos e importantes en la región. Pero dichos cambios aún no llegaron a alterar estructuras sociales marcadas por cinco siglos de desigualdad, colonialismo, explotación productivista de la naturaleza y democracia ausente, o de muy baja intensidad. Como demuestra el caso boliviano, esta contradicción nos pone frente de un gran *impasse*. Para superarlo en sentido trasformador, las sociedades civiles serán muy probablemente, factores decisivos. En Belém (Brasil), se reunirá del 27 de enero al 1º de febrero de 2009, el Noveno Foro Social Mundial, y este podría ser el momento para articular un gran movimiento democrático en favor de cambios estructurales. En favor de esta perspectiva, este artículo intenta esbozar un breve panorama de lo que se alteró en América del Sur en este inicio de siglo, de los límites del proceso transcurrido hasta ahora y —lo más importante— de algunos ejes que podrían servir para incentivar la reflexión y la acción inmediata y estratégica.

## 1. El Consenso de Washington se perdió en el pasado. Ahora hay, en lugar de pensamiento único, horizontes

En 1997, cuando alguien afirmó que sus políticas eran *neoliberales*, Fernando Henrique Cardoso, entonces presidente de Brasil, contestó con un argumento muy cercano al “there is no alternative” de

Margareth Thatcher. Para Cardoso, el mismo término *neoliberal* carecía de sentido, ya que él, y todos los demás gobernantes de la región, adoptaban las *únicas* políticas posibles. Negarlo —o sea, imaginar la posibilidad de caminos distintos—, era una pérdida de tiempo, mystificación ideológica de la que se ocupaban sólo los *neotontos* o los *llamados en toda la región* “*idiotas útiles*”.

En ninguna otra parte del mundo, de hecho, el llamado “Consenso de Washington” ejerció una influencia tan abrumadora como en América del Sur. En el final de siglo pasado, se plasmaron por todas partes en programas de Gobierno, ideas como las privatizaciones y desnacionalizaciones, la concesión de ventajas y privilegios a los grandes capitales (para “atraer a los inversionistas”), la sumisión de los Estados a los mercados financieros (materializada en incontables “ajustes fiscales”), la “flexibilización” de los derechos sociales y laborales (para “hacer a los países competitivos”), la apertura sin contrapartida de los mercados nacionales (para “ampliar la productividad”), la mercantilización de los antiguos servicios públicos (de la educación al uso del agua); estas ideas eran ampliamente mayoritarias en la opinión pública. Fueron incluso adoptadas, en un primer momento, por parte de los Gobiernos de izquierda que empezaron a aparecer en el fin del siglo. Cuando se presentó como candidato por primera vez a la presidencia de Venezuela, Hugo Chávez propuso privatizar el sistema de jubilaciones. Meses antes de electo, Luís Inacio Lula (así como los demás candidatos a la presidencia de Brasil, en 2002) dirigió, a instancias del Fondo Monetario Internacional, FMI, una “Carta a los brasileños” comprometiéndose a seguir la ortodoxia financiera (lo que practicó integralmente durante casi todo su primer mandato y aún sigue, parcialmente, hoy). Políticas semejantes permanecen en vigor en Uruguay y Chile, donde hay Gobiernos que se consideran de izquierda.

Durante los decenios 1980 y 1990, la resistencia al “Consenso de Washington”, aunque real, se redujo a sectores aislados, incapaz de un respaldo social más amplio y por

tanto sólo pudo cosechar éxitos limitados. El panorama empezó a cambiar en 2000, quizás en donde menos se lo esperaba. En una hora en la cual el desempleo y la “reestructuración productiva” paralizaban al movimiento obrero, la población de Cochabamba, en Bolivia, se rebeló en contra de la privatización del abastecimiento del agua y el alza de las tarifas, decretados por el presidente Hugo Banzer, bajo presión directa y explícita del Banco Mundial (para el cual las tarifas tenían que ser altas, “para desestimular el despilfarro”...). Con fuerte participación popular e indígena (la *wiphala* fue su símbolo, las *cholas* y jubilados, algunos de sus actores principales), la protesta se prolongó por casi seis meses, enfrentó al Ejército y al Estado de sitio, llegó a las ciudades de La Paz y El Alto, involucró a los campesinos y, al final... se tornó victoriosa. Bolivia nunca sería la misma: el episodio marca también el inicio de un ascenso popular que llevaría, solo cinco años después, a la elección de Evo Morales.

El fracaso de la ortodoxia neoliberal y la protesta popular desencadenada en consecuencia volverían a ser, menos de dos años más tarde, los factores decisivos para el segundo gran episodio que debilitó el proyecto hasta entonces hegemónico —esta vez en un país de peso mucho más grande, y con enormes repercusiones internacionales—. En 2001 implosionó la economía de Argentina, que fuera por años el seguidor más aplicado del “Consenso” (además de ser el principal aliado de Estados Unidos en la región). La profundidad de la crisis fue proporcional a la adhesión al modelo. La economía decreció 10,9% en un año (2002); 57% de la población cayó bajo la línea de pobreza (tres veces más que en 1994); los depósitos bancarios de los ciudadanos quedaron congelados. Manifestaciones populares reprimidas con ferocidad resultaron en docenas de



muertos. En el corto plazo de dos semanas (entre 20/12/2001 y 2/1/2002) cuatro presidentes asumieron el Gobierno y fueron en seguida echados abajo.

Rodríguez de Sáa, uno de los cuatro presidentes, se atrevió a decretar la moratoria de la deuda externa. Fue el *default* más profundo de la historia del capitalismo, llegó a involucrar un total de casi US 100 mil millones de dólares. Vista entonces como provisional y desesperada, la medida sería, empero, ratificada por los dos Gobiernos que, poco más tarde, reestabilizaron a la economía y al país. El segundo de ellos, el de Néstor Kirchner, cometió una herejía aún más temible. Además de mantener la moratoria, contra todas las expectativas de los organismos multilaterales, propuso a los acreedores, en enero de 2005, un acuerdo de reducción radical de la deuda, que significaba una rebaja del 75% de su valor y solicitó además la ampliación de los plazos para su amortización. El argumento de Kirchner era extremadamente racional. Durante años, decía el presidente, Argentina (así como todos los demás países endeudados del sur del planeta) habían pagado puntualmente a los acreedores, además de los intereses, de las amortizaciones al capital, tasas de riesgo elevadas. Exactamente, como en el caso de un seguro, el pago de estas tasas sólo se justificaba, incluso desde el punto de vista ético, como resarcimiento previo frente a la hipótesis de un *default*. Esta eventualidad finalmente se había presentado, era por tanto necesario aceptar que el deudor no tenía condiciones para pagar los valores contractualmente acordados.

En un primer momento, la audacia argentina fue recibida, en el mundo de las finanzas, con espanto e indignación. Dirigentes del FMI sostuvieron, durante semanas, un debate álgido con las autoridades argentinas. Los medios previeron el diluvio, y ese sentimiento llegó a con-

taminar a Gobiernos suramericanos como el de Brasil —donde el Ministerio de Hacienda recibió con reservas la moratoria—. Era, entretanto, el inicio de una nueva coyuntura, en la cual algunas sociedades, profundamente golpeadas por el “Consenso”, ya no temían desconocer su catecismo, y el sistema financiero internacional había perdido, además de fuerza política y moral, su capacidad de coerción. En marzo del 2005, el ministro de Economía argentino, Roberto Lavagna, anunciable triunfalmente que 76% de los acreedores habían aceptado la propuesta argentina. Todo lo contrario de las previsiones alarmistas, la economía del país siguió creciendo a tasas elevadas: 8,8% en 2003, 9% en 2004, 9,2% en 2005, 8,5% en 2006 y 8,7% en 2007.

Otros límites ideológicos que el “Consenso” imponía a la experimentación política —o al simple empleo de instrumentos utilizados con éxito en el pasado pero satanizados ahora por los neoliberales— cayeron a lo largo del primer decenio de este siglo. Bolivia y Venezuela nacionalizaron con éxito sus yacimientos de hidrocarburos. En ambos casos, empresas transnacionales aceptaron las nuevas condiciones (de socias minoritarias, o de contratadas) ofrecidas por los Gobiernos. Argentina presionó a las empresas operadoras de servicios públicos privatizados, a renegociar ampliamente tarifas y calidad de las condiciones de atención a la población. Venezuela y Argentina establecieron controles administrativos a los flujos de capital, para evitar especulación con la moneda nacional. Argentina creó tributos sobre la exportación de productos agrícolas, intentando volver pública parte de la nueva riqueza obtenida por los poseedores de tierras, gracias al alza de las materias primas en los mercados internacionales. En Brasil, donde la política económica revela el lado conservador y rutinario del Gobierno de Lula, se adoptaron, más recientemente, medidas como la suspensión de las subastas de campos de petróleo (luego del descubrimiento de algunos megayacimientos en la Bahía de Santos) y un tímido tributo sobre las operaciones de cambio.

Como se verá más adelante, nada de eso significa que ahora hayan pasado a *predo-*

*minar*, en América del Sur, políticas *alternativas* al neoliberalismo. El peso mental de dos decenios de hegemonía casi completa del Consenso de Washington sigue siendo fuerte, igual que los efectos de las políticas adoptadas en ese período. Pero el cristal se rompió y no será posible recuperarlo: las repercusiones de las primeras osadías tuvo un efecto enorme, desmistificador. En la región, la idea según la cual no hay caminos más allá del credo neoliberal, está muy debilitada. Hay, de nuevo, clima para la política en su sentido más fuerte: la posibilidad de influir sobre el presente, y de inventar el futuro.

## **2. El poder de Estados Unidos sufre un gran desgaste, y América del Sur descubre que puede ser actor en el escenario internacional**

Cuando el siglo XXI despuntó, muy pocos creían, en América del Sur, que el gran proyecto estratégico de los Estados Unidos para la región —el Área de Libre Comercio para las Américas, ALCA— pudiese ser rechazado. Había razones para el escepticismo, que contaminaba incluso a amplios sectores de la izquierda. Desde la descolonización (también ella un proceso apoyado en parte por las potencias hegemónicas en el mundo y el continente...), jamás los países suramericanos habían actuado en conjunto —prevaleciendo, al contrario, las rivalidades constantes y las guerras esporádicas entre ellos—. La conformación de grandes bloques internacionales era una tendencia clara de la época; a muchos parecía natural que en las Américas se constituyera algo similar a la Unión Europea, aunque la aparente similitud, ocultara una enorme diferencia en el carácter de los dos procesos. Los Estados Unidos parecían, además, capaces de aprovecharse de una clara división en las sociedades del Sur. Mientras los movimientos sociales y sindicales se oponían al ALCA, la burguesía industrial, donde existe, casi no expresaba sus críticas al proyecto, que a la vez tenía el

apoyo entusiasmado de los productores primarios, ilusionados con la idea de ver abiertas las puertas del más grande mercado del mundo.

Ese escenario empezaría a cambiar ya al final de los años noventa, con una fuerte presencia de la sociedad civil. En 1997, durante una reunión del Mercosur en Bello Horizonte, Brasil, se crearía la Alianza Social Continental (ASC), una red de movimientos sociales y ONG cuyo objetivo principal era debatir el ALCA, resistir a él e imaginar alternativas. Cuatro años más tarde, en 2001, la ASC encontraría, en el Foro Social Mundial (FSM), el espacio que necesitaba para hacer que sus ideas y campañas fueran mucho más conocidas. El ALCA y la búsqueda de alternativas al “libre” comercio fueron, entre el 2001 y el 2005, uno de los temas más concurridos de los FSM. La articulación de un movimiento continental resultaría, poco después, en la acumulación de una importante masa crítica capaz de desencadenar, en países como Brasil, iniciativas de movilización que tenían como gran público objetivo a toda la sociedad. Fue el caso, por ejemplo, del plebiscito nacional sobre el ALCA, que, aunque convocado de manera no oficial, llegó a reunir ocho millones de votantes y abrir, en la sociedad, un debate al cual los medios se negaron a cubrir.

Para que tuviera éxito, una lucha de tales dimensiones necesitaba alcanzar expresión a nivel de los Estados. Fue lo que se dio a partir de 2002, con la elección de Lula, que tiene en la política exterior uno de sus puntos más innovadores y creativos. Por su dimensión, fronteras, y especialmente por su economía diversificada y sus lazos comerciales con todo el continente, Brasil era el país que tenía las mejores condiciones para articular una alternativa al ALCA. Ya en 2003, durante la reunión ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en Cancún, surgen señales de que está resuelto a actuar de modo no convencional. En aquella ocasión, la diplomacia brasileña lidera el surgimiento del G-20, un grupo articulado de países del Sur que, por primera vez, está listo para ser actor decisivo en aquella organización, donde antes las na-



ciones del Sur habían siempre actuado como convidadas de piedra.

Aunque sin jamás buscar una posición de conflicto abierto con Estados Unidos, Brasil pasaría a presentar, en las reuniones de negociación del ALCA, posiciones que limitaban el espacio de maniobra de Washington. Puntos que interesaban a las grandes empresas norteamericanas (la apertura del sector de servicios, los “derechos de los inversores”, el endurecimiento de las leyes de propiedad intelectual, fueron sacados de la agenda). Se logró la concretización de la promesa de apertura del mercado de los EE. UU. para los productos agrícolas de América del Sur —algo que el Gobierno Bush no tenía con-

diciones de asegurar—. Reducido en cada nueva negociación, el ALCA terminaría por sucumbir en Mar del Plata (Argentina), en noviembre de 2005, durante la 4<sup>a</sup> Cumbre de las Américas (reunión de jefes de Estado). Paralelamente, las organizaciones de la sociedad civil convocaron una Cumbre de los Pueblos, que tuvo una masiva participación. La estrategia de Washington cambió desde entonces, a la búsqueda de tratados de libre comercio de carácter bilateral, mucho menos ambiciosa (aunque también destructiva). Aun en estos tratados, persisten las dificultades.

La nueva cara diplomática que comienza a surgir en América del Sur no se limita a la resistencia. Además del G-20 en la Organización Mundial del Comercio, OMC, la región lanzaría otras iniciativas internacionales importantes. En abril de 2005 Venezuela lanzaba conjuntamente con Cuba, la Alternativa Bolivariana para los pueblos de América (ALBA), un bloque embrionario que propone formas alternativas de comercio (y recibió más tarde la adhesión de Bolivia y Nicaragua). En mayo de ese mismo año, Brasil organizaba una Cumbre América del Sur-Países Árabes, iniciativa sorprendente de articulación Sur-Sur. En septiembre de 2006, Argentina y Brasil iniciaban conversaciones (que en este momento están bastante avanzadas), para dejar de usar el dólar en su comercio bilateral, sustituyéndolo por sus monedas nacionales. En 2007 se lanzaba el Banco del Sur, aún muy poco capitalizado, pero, potencialmente capaz, en el futuro, de servir como alternativa a la influencia del Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, FMI, en la región. En marzo de 2008, luego de una crisis diplomática entre Venezuela, Ecuador y Colombia, se proponía la creación de un Consejo de Seguridad de América del Sur, que, al contrario de la OEA, no tendría la presencia de los Estados Unidos. Quizás por primera vez en la historia, surgían señales de que la región ensayaba los primeros pasos para dejar de ser el “patio trasero de Washington”.

### 3. La política ya no es (sólo) un sistema para consolidar injusticias. Hay quienes expresan los deseos de las mayorías

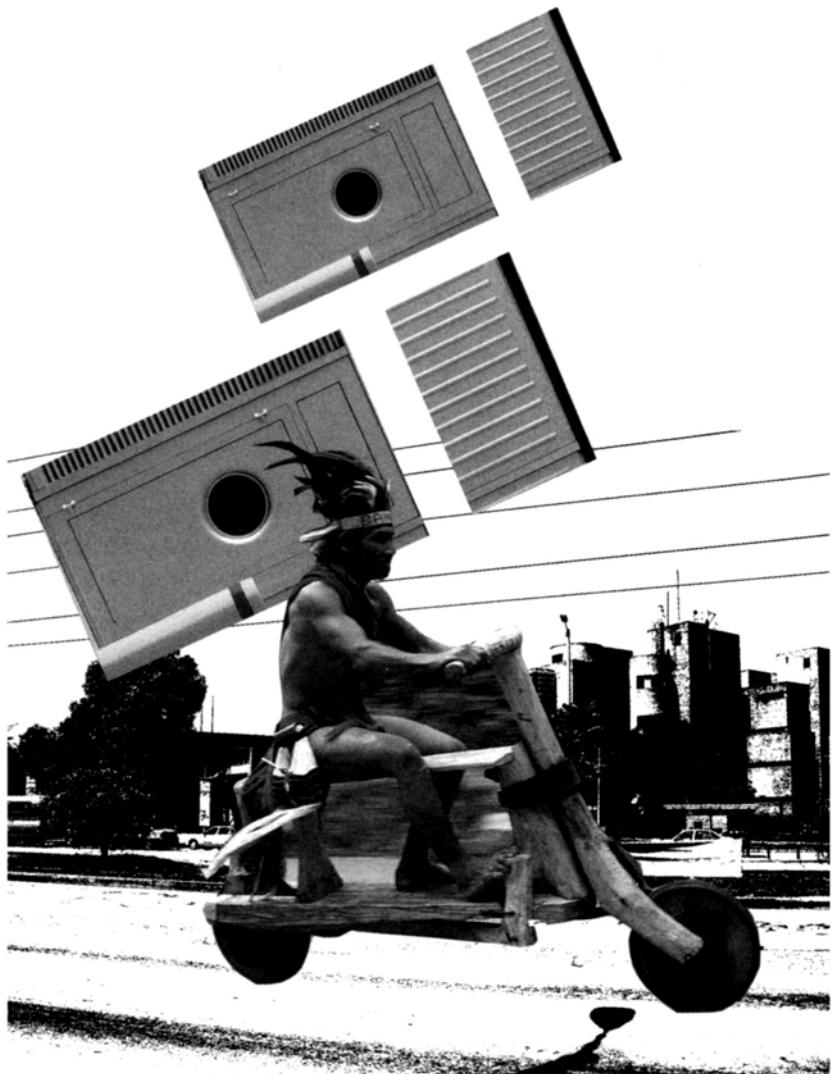
En 2004, una amplia encuesta conducida por el Instituto Latinobarómetro en 17 países de América Latina llegó a conclusiones alarmantes sobre el apoyo a la democracia en la región. Solo un 53% de ciudadanos apoyaba el sistema —nítido retroceso ante el 56%, en 2002 y el 61%, en 2004—. Un significativo 47% *no* la apoyaba. Cuando se preguntaba sobre la “satisfacción” con las instituciones democráticas, el porcentaje bajaba hasta un 28%. Aunque preocupante, el resultado era predecible. Años antes, el escritor Eduardo Galeano había mencionado el texto de un *graffiti* en un muro de Montevideo que sintetizaba muy bien la desilusión vivida por las sociedades suramericanas con el proyecto democrático, (especialmente los “de abajo”) luego de la redemocratización de los años 1980: “nosotros estamos con la democracia, pero ella no está con nosotros”... A las dictaduras, habían sucedido Gobiernos civiles cuyas políticas profundizaban las desigualdades, ampliaban el desempleo y la exclusión, mantenían a las mayorías alejadas de las decisiones y favorecían la corrupción.

Tres factores contribuyeron, en los últimos años, a disminuir las decepciones y crear semillas de posibles reformas democráticas más profundas. El primero fue la elección por voto popular, desde 1999, de un conjunto de gobernantes que provienen socialmente de los sectores mayoritarios de sus países (como Evo Morales y Luís Inacio Lula) o que se identifican discursivamente con los derechos de estas capas sociales (como Chávez, Kirchner, Michelle Bachelet, Rafael Correa o Tabaré Vázquez). Estas características transmiten a los “de abajo” una sensación de que ahora tienen voz. Ella produce efectos políticos materiales. En 2003, por ejemplo, un levantamiento popular asegura la permanencia en la presidencia de Venezuela de Hugo Chávez, a quien sectores oligárquicos querían mediante un golpe de

Estado alejar del poder. Entre 2004 y 2005, el Gobierno de Argentina (aunque muy criticado por los medios...) cuenta con amplio apoyo popular para enfrentar, por medio de políticas e instrumentos legales, a las transnacionales que operan los servicios públicos privatizados. Al largo de un decenio, los alcaldes de Bogotá obtienen gran respaldo para las políticas de combate a la delincuencia, incremento de la inversión social y creación de una cultura de paz.

El segundo factor es una nueva relación entre la sociedad civil y algunos de estos Gobiernos. No se trata de un regalo, sino de una conquista. Como se vio antes, los movimientos sociales tuvieron un rol destacado en algunos de los acontecimientos políticos centrales de los últimos años, como el rechazo del ALCA (en Brasil, por ejemplo, este rol es reconocido de modo explícito por el Ministerio de Relaciones Exteriores). Este nuevo protagonismo choca con el conservadurismo y elitismo de las instituciones. Aunque muchas veces lentos y tímidos, los nuevos Gobiernos crean algunos canales para establecer diálogos más amplios y menos burocráticos con la sociedad. Surgen los presupuestos participativos, las mesas de diálogo, los consejos para distintas áreas y servicios.

En algunos países, y con resultados diversos, se dan iniciativas más ambiciosas. En el nuevo siglo, Venezuela, Bolivia y Ecuador intentan, por medio de asambleas Constituyentes, cambiar más profundamente su estructura institucional. En Venezuela, la Constitución de 1999 representa una notable modernización política, avanzó en la democratización estableciendo algunas innovaciones importantes como, por ejemplo, el derecho de los electores a usar el instrumento de la revocatoria de los mandatos. En Bolivia, el bloque social y político cuyo símbolo es Evo Morales, no logra encantar y movilizar al país hasta vencer la resistencia de los sectores dominantes. En Ecuador, el proceso sigue en curso, aparentemente con perspectivas muy favorables. En la misma Venezuela, Chávez fracasa, en 2007, al intentar apro-



bar, por referendo, una reforma constitucional que, al contrario de la anterior, tenía un contenido centralizador (y en ciertos aspectos, claramente autoritario); el proyecto fue producido no en el calor de una asamblea, sino en los gabinetes del poder, por una comisión directamente nombrada por el jefe de Estado.

Dos naciones discrepan, en este punto, del sentido general de innovaciones políticas de la región. Reflexionar sobre las causas de esta discrepancia es indispensable para pensar sobre los pasos a seguir hacia delante. Colombia y Perú no han vivido, en el plano nacional, los cambios políticos que marcan al conjunto de los países de América del Sur.

Ambos vivieron (Perú) o viven (Colombia) la presencia de movimientos “guerrilleros” profundamente aislados y alejados de la población, de su cotidianidad y de sus luchas. En los dos casos, las organizaciones protagonistas (Sendero Luminoso y las FARC) perdieron por completo la referencia con las dinámicas políticas de sus sociedades, para encerrarse en una lógica de sobrevivencia propia, autocentrad a y autorreferida. Las dos pasaron a ver en la violencia el método político fundamental, y al menos las FARC se han asociado al crimen organizado. Este conjunto de acciones permitió que dos líderes (Alberto Fujimori y Álvaro Uribe) se desplazasen de una posición secundaria hasta el centro de la escena política y llegasen al poder y desarrollasen, so pretexto del “combate a la violencia” políticas ultraautoritarias y violentas.

#### **4. La concentración de riqueza y poder sigue intocada: se necesitan ideas para los cambios estructurales**

A lo largo de casi todo el siglo XX, numerosos países de América del Sur (y América Latina en general) vivieron, episódicamente, intentos destacados de transformación social. La característica común de esos procesos era el deseo de superar las estructuras heredadas del período colonial. Las *reformas agrarias y urbanas* fueron vistas por distintos proyectos como la forma de enfrentar la extremada concentración de la riqueza y de la renta (ya que el fin de la esclavitud no se acompañó del acceso de los libertos a la tierra, lo que prolongó la fractura social). Se pensaba, por demás, que la *industrialización* permitiría vencer el subdesarrollo y el predominio de las relaciones rurales arcaicas (igualmente herencias coloniales), promoviendo la modernización social, la urbanización, la formación de una clase obrera numerosa. Las *nacionalizaciones y/o estatizaciones* de los recursos naturales devolverían al pueblo sus riquezas y afectarían la explotación a parte de los grandes grupos capitalistas (muchas veces ex-

tranjeros y casi siempre asociados a la oligarquía agraria).

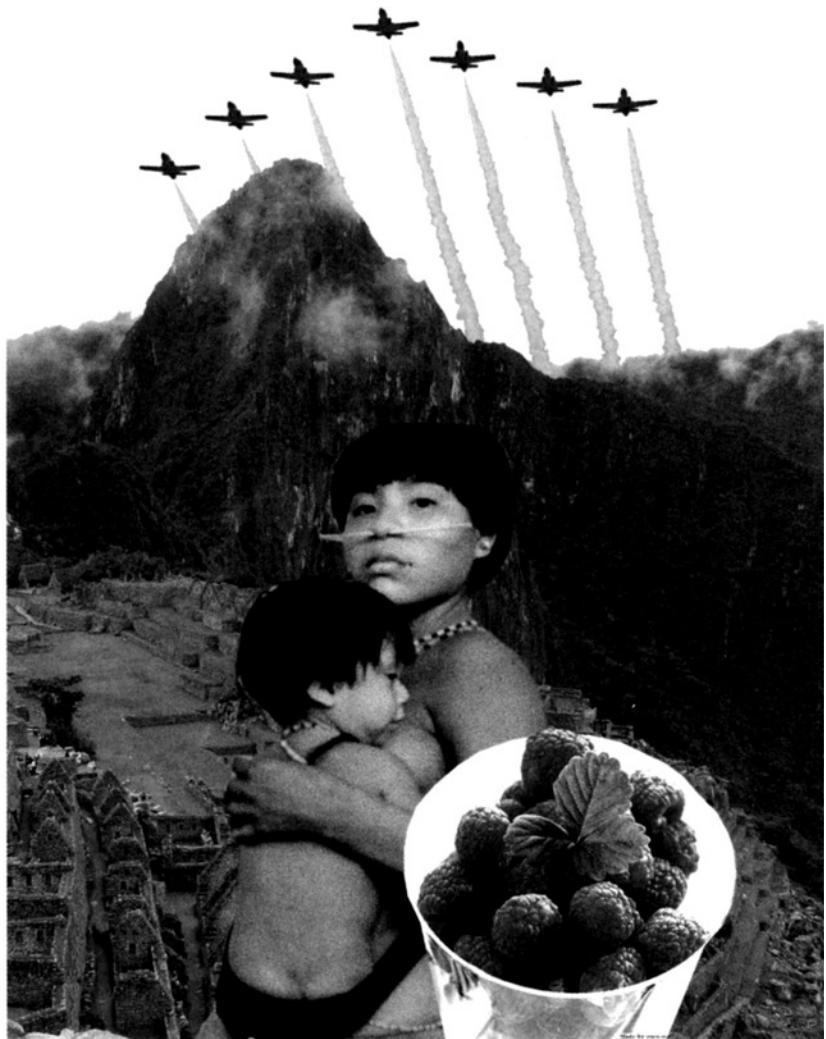
Llama la atención, en la actual ola de cambios en Suramérica, sobre la ausencia o timidez de procesos semejantes. Aunque los países empiecen a desafiar el “Consenso de Washington”, ensayan ser actores internacionales importantes o escojan presidentes identificados con las mayorías, faltan medidas que toquen más profundamente las estructuras de concentración de la riqueza y el poder. Cada nueva transnacional que decide entrar en los países que proclaman el cambio, es saludada entusiastamente por su Gobierno (cuando no seducida a ingresar...). Las posibles excepciones son Venezuela (principalmente) y Bolivia, pero ni siquiera en estos países parecen existir planes estratégicos de industrialización autónoma, por el contrario, la mayor parte de los actos de Gobierno se han limitado al sector de los hidrocarburos o se han tomado medidas en contra de empresas a las que se consideran desleales.

El sector financiero privado actúa sin límites (y obtiene ganancias muy altas) en toda la región. Hay señales de reforma agraria en Venezuela y Brasil, pero, en el segundo caso, donde el Movimiento de los Sin Tierra, MST, representa un actor social muy relevante, la importancia de la redistribución es marginal (ya que no afecta el sector del agronegocio considerado “productivo”, es decir, intocable por el Gobierno). En el terreno económico y social, las medidas innovadoras de más amplia repercusión son los programas de renta ciudadana (presentes en Argentina, Brasil, Bolivia y Perú). Aunque sumamente importantes desde el punto de vista político (dado que se constituyen en políticas anti-oligárquicas en los tres primeros países), y a que su existencia representa una considerable mejora en el patrón de vida de los más pobres, su capacidad de redistribuir renta es, en el momento, marginal. En Brasil, quizás el país donde la experiencia obtuvo más repercusión internacional, el Estado transfiere a los más pobres aproximadamente 20 mil millones de reales (US\$ 12 mil millones) al año, mientras que la renta financiera obtenida del Estado, por

sus acreedores, sobrepasa los 120 mil millones de reales (US\$ 72 mil millones).

Con excepción de los países que viven procesos de asamblea constituyente (y con las contradicciones y límites señalados atrás) también son muy modestos los cambios en la estructura del poder institucional. En Brasil, Lula tiene enorme resistencia a estimular la movilización popular para contestar al conservadurismo del Congreso Nacional (y, en consecuencia, se sujeta a las negociaciones torpes que caracterizan el trámite de leyes en el Parlamento del país). En Argentina, Parlamento y medios, que se mantuvieron en la defensiva por la popularidad del presidente Néstor Kirchner, ahora vuelven a presionar a su sucesora. En Bolivia, la fuerza secular de la élite blanca, que la ola de movilizaciones y cambios no fue capaz de derrotar, es una amenaza tanto a la continuidad del proceso descolonizador como también al propio Gobierno de Evo Morales o a la misma integridad territorial de la nación.

Un factor esencial puede ayudar a comprender la ausencia de proyectos y políticas de cambio estructural. Los viejos paradigmas de la emancipación social, vigentes en los siglos XIX y XX, se volvieron obsoletos, aún no hay sustitutos para ellos. La urbanización y la modernización de las relaciones productivas en el campo no se complementaron con un proyecto político de democratización, y ello contribuyó a que la reforma agraria, en los países en que se realizó, tuviera poca eficacia en la transformación social. El colapso del socialismo real puso en cuestión el rol del Estado en tanto que actor directo en la producción de bienes y servicios, y cuestionó también su papel en la planeación centralizada. El capitalismo avanzó rumbo a la producción de valores inmateriales. En torno de esa producción, surgieron prácticas muy innovadoras (como, por ejemplo, las comunidades de creadores de *software* libre, o las licencias *copyleft*), pero hay todavía un enorme déficit teórico. Para retomar la idea de los cambios estructurales, un esfuerzo de elaboración intelectual y política parece en ese momento decisivo.



## 5. Falta, en la agenda de cambios, la naturaleza: América del Sur aún es rehén del viejo desarrollismo

En los años 1950 y 1970, América Latina fue protagonista de un movimiento intelectual de repercusión e importancia mundial. A partir de los esfuerzos teóricos llevados a cabo en un organismo de Naciones Unidas (la Cepal), surgieron las *Teorías del desarrollo* y el *desarrollismo* (o *estructuralismo*). A partir de una crítica a la supuesta eficiencia de los mercados para asegurar el bienestar y la distribución de las riquezas, pero al mismo tiempo en profundo vínculo con la historia de la región y de sus

luchas sociales, se fermentaron conceptos y políticas para superar su condición dependiente, retrasada y periférica.

Algunos teóricos del desarrollismo (entre ellos Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto, Aldo Ferrer y Víctor Urquidi, se convirtieron en referencia obligada del debate económico. Parte de ellos pudo, además, someter sus teorías a la prueba de la práctica, en Gobiernos como el de João Goulart (en Brasil), o de Salvador Allende (en Chile). Desacreditado durante el invierno neoliberal, el desarrollismo volvió a influir a nuevas generaciones de economistas y políticos cuando empezó la nueva ola de cambios. Sea por su misma fuerza, sea por la ausencia de producción autónoma relevante durante el período neoliberal, la teoría estructuralista volvió a ser la referencia económica más influyente entre los que quieren superar la dependencia.

A pesar del gran rol emancipador que desempeñó en el siglo pasado, entretanto, el desarrollismo es hijo de una matriz teórica que no toma debidamente en cuenta uno de los principales desafíos que se ponen delante de la humanidad actualmente: el riesgo de una catástrofe ambiental y, de modo más profundo, la necesidad de redefinir su relación con el medio-ambiente. El desarrollismo es derivado del antropocentrismo y del científicismo, para los cuales la naturaleza es una fuerza que debe ser dominada, y un recurso a ser consumido no una morada y un sistema vivo, de los cuales hacemos parte, y con los cuales debemos buscar armonía y cooperación.

Animados por una especie de neodesarrollismo, Gobiernos y sociedades de América del Sur corren el riesgo de, imaginándose portadoras de transformaciones, repetir algunos de los errores y crímenes que el capitalismo cometió contra el planeta en los últimos siglos. Algunas señales:

\* Sigue en curso, desde 2002 y con entusiasmado apoyo de los Gobiernos, el IIRSA iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Suramericana, un mega-plan para construcción de carreteras, hidroeléctri-

cas, gasoductos, puertos y puentes, supuestamente destinados a articular a los países de Suramérica. Claramente influido por la mercantilización (el reto principal no es integrar a los pueblos a partir de sus necesidades, sino facilitar al máximo la circulación de mercancías), IIRSA, abre poquísimo espacio a la participación de la sociedad y es muy poco transparente en lo que respecta al impacto ambiental de las obras previstas. Una de ellas, la gran Vía Transoceánica, es especialmente criticada por los ambientalistas.

\* En Brasil, la crítica a la actitud de sumisión del Gobierno al sistema financiero, que ha caracterizado el primer Gobierno Lula, resultó en la promulgación, en 2007, del Plan de Apoyo al Crecimiento (PAC). Se trata de un conjunto ambicioso de obras de infraestructura e incentivos al sector privado que busca restablecer el rol de Estado como “inductor del desarrollo”. El PAC, entretanto, prevé numerosas obras en la Amazonia (incluso la construcción de carreteras, que se sabe, acelerarán la devastación de la selva), cuyo impacto ambiental ha sido claramente subestimado.

\* Algunos líderes latinoamericanos han acariciado la idea de construir un gran oleoducto transcontinental, “desde el Caribe hasta la Patagonia”. Además de los enormes daños causados a biomas como los presentes en la Amazonia, los Andes, el Chaco y la Patagonia, la propuesta carece aún de una propia lógica económica y revela una triste sobrevivencia de la idea de la explotación de la naturaleza y el peso geopolítico del petróleo.

\* Argentina tiene en la agricultura un potencial claro y puede hacer de ella una palanca para un nuevo futuro. Pero, como herencia de períodos anteriores, sigue practicando el uso generalizado de los transgénicos, en escala sólo comparable a los Estados Unidos. Lo hace sin crítica y sin darse cuenta de que tendría muchas mejores ventajas estratégicas si se convirtiera, en acuerdo con sociedades civiles y Gobiernos, en un enorme granero mundial de producción agrícola orgánica.

Orgullosa, con justicia, de la teoría del desarrollo y del desarrollismo, algunas de sus creaciones teóricas más importantes en el siglo pasado, América del Sur corre entretanto un enorme riesgo. Si no llega a comprender que los cambios civilizatorios obligan también a repensar estas teorías, puede rápidamente alejarse de otro esfuerzo intelectual que tiende a ser igualmente fascinante. Una parcela cada vez más amplia de las sociedades busca hoy alternativas, que sean tan emancipatorias también del desarrollismo, pero sintonizadas, con la necesidad de establecer una nueva relación entre el ser humano y la naturaleza. Sería lamentable que la región donde se concentran tantos ojos de los que buscan otro mundo posible, no fuera capaz de participar de este esfuerzo.

## 6. La Otra América del Sur posible: sociedad civil, Foros Sociales, imaginación e invención política

América del Sur ha sido considerada, en múltiples análisis políticos y teóricos recientes, la parte del mundo donde hay, actualmente, más movilización social, everscencia de ideas, esperanza de transformaciones. En nuestro breve panorama, hemos intentado mostrar algunas de las características de lo que realmente pasa actualmente en la región. Vimos, en síntesis, que: *a)* además de cambios reales, vivimos un momento donde se están rompiendo viejos consensos y paradigmas paralizantes, lo que ofrece perspectivas muy favorables para nuevos avances; *b)* los pasos alcanzados resultan de una combinación particularmente feliz de movilización social con emergencia simultánea de Gobiernos que se identifican con los derechos de las mayorías; *c)* entretanto, los mecanismos que producen concentración de riqueza y poder no fueron tocados, lo que limita el alcance del proceso y amplía el riesgo de retrocesos (como lo demuestra la situación presente de Bolivia); *d)* también los viejos programas, teorías e instrumentos de transformación social ya no son capaces de indicar un rumbo a seguir.



Los nuevos caminos tendrán que ser *inventados*, lo que hace cada vez más urgente el esfuerzo de elaboración teórica y política.

Muy posiblemente, la sociedad civil y los intelectuales ligados a sus luchas necesitarán jugar un rol muy destacado en este esfuerzo. Los partidos políticos, que en siglos pasados fueron el lugar o el articulador de esta elaboración, parecen claramente insuficientes en la posmodernidad. Por su misma naturaleza, se concentran en la lucha por el control del aparato de Estado, mientras que ahora la dominación capitalista se ejerce también por medio de otros múltiples espacios sociales, así como la resistencia y la búsqueda de alternativas. Es ilustrativo, a ese res-

pecto, observar cómo los partidos dejaron de ser los protagonistas centrales en temas tan contemporáneos (y relevantes para el futuro de las sociedades) como el calentamiento global, las biotecnologías y su manipulación, la prensa y los medios de comunicación, alternativas a la propiedad intelectual, bienes comunes de la humanidad, derecho a la diversidad cultural, etc., etcétera.»

Convocado para enero de 2009, en la Amazonia (Belém, Brasil), el próximo Foro Social Mundial podría ser un espacio privilegiado para articular la reflexión y las luchas por una nueva etapa de transformaciones en América del Sur. Desde el punto de vista simbólico, el FSM-2009 se realizará en un bioma que expresa al mismo tiempo las esperanzas de un mundo mejor y los riesgos que pesan sobre el planeta. Es un espacio compartido por nueve de los países de la región, lo que evoca la necesidad de sobrepasar las fronteras nacionales. Además de suramericanos, atraerá seguramente movimientos, organizaciones, intelectuales y ciudadanos de todo el mundo, interesados en comprender y participar de las esperanzas que se difunden desde acá. En su diversidad, abordará temas y reunirá saberes esenciales para dar un paso adelante. Por su carácter inclusivo y no-partidario, permitirá congregar a todos los involucrados en los procesos de cambio, y pensar por encima de las pequeñas disputas.

Pero el espacio de los foros sociales necesita ser permanentemente actualizado y recalificado. La simples exposición de las reivindicaciones y luchas específicas, tan típica de ellos, no son suficientes para formular proyectos y estrategias generales. La manera de hacerlo, respetando el espíritu de diversidad, no es intentar dar un *sentido general* al FSM (tarea además imposible...), sino proponer, en su espacio, actividades capaces de atraer y movilizar por su misma relevancia y universalidad.

Un conjunto de seminarios y talleres ligados a la reflexión sobre *otra América del Sur posible* podría cumplir este papel. Deberían ser organizados conjuntamente por organizaciones que expresen distintos sujetos sociales,

naciones y sensibilidades políticas. Esos seminarios no se quedarían limitados a los seis días del FSM-2009. Serían un punto de encuentro y rearticulación entre acciones y reflexiones ya iniciadas. Deberían desencadenar nuevas iniciativas y estudios, que se mantendrían en contacto permanente, a distancia y, en algunos momentos, en nuevas reuniones presenciales. Entre los diversos temas, los seminarios podrían debatir:

#### ***A. La reinvenCIÓN de la democracia***

La posibilidad de construcción compartida del futuro común, esencia misma de la política, seguirá por largo plazo como la cuestión —llave para la transformación social— muy especialmente en América del Sur. Acá, democracias de alta intensidad han sido raras y efímeras excepciones. Más recientemente, a las instituciones que parecen creadas para *alejar* a las mayorías de las decisiones, se sumó la sensación de impotencia generada por el pensamiento único, la desaparición o debilitamiento de las diferencias entre los partidos, y la proyección de la impresión de que “todos son iguales”.

En las luchas de resistencia han florecido, en especial en los dos últimos decenios, múltiples experiencias de asociación, participación desde abajo, acción transformadora en la vida cotidiana. Como se ha visto atrás, en diversos casos este impulso ha encontrado espacios de diálogo en el Estado, y se han intentado, o están en curso, experiencias de reinstitucionalización con vistas a una democracia radicalmente más profunda y amplia.

Un seminario sobre *La reinvenCIÓN de la democracia*, en el FSM-2009, serviría para compartir estas experiencias, sus éxitos, límites y señales (un ejemplo: Brasil y Colombia han vivido, en los ochenta y noventa, procesos constituyentes con muy rica participación popular, cuyo conocimiento seguramente serviría de aporte a los procesos actualmente en curso en Bolivia y Ecuador). Ayudaría a imaginar mecanismos de participación en instituciones suramericanas poco permeables a la ciudadanía, como el

Mercosur, el Parlamento Latinoamericano, la Organización de los Estados Americanos —OEA—, el Banco del Sur. Además, estimularía, en el plano teórico, la reflexión sobre nuevas formas de democracia que se requieren *inventar*, en el marco de una posmodernidad globalizada cuyo sentido aún está por construir.

### ***B. La construcción de una cultura de paz***

La violencia, que marcó la historia del continente desde la conquista por los europeos, ha servido secularmente como instrumento para sofocar, reprimir o simplemente para desestimular las luchas de las mayorías. Como se ha visto antes, en tiempos recientes las formas de violencia practicadas desde grupos sectarios que se dicen de “izquierda” funcionan como legitimación de los gobernantes más autoritarios y violentos.

La difusión activa de una cultura de paz, la deslegitimación de la violencia y de los que la practican, representaría un enorme avance político rumbo a las transformaciones. En un seminario sobre el tema, se podrían compartir experiencias de combate a la violencia y verificar sus bases comunes. Los sin-tierra de Brasil, por ejemplo, intentan combatir las acciones criminales de los terratenientes, que contratan pistoleros para frenar la reforma agraria o aterrorizar a los que deseen luchar por ella. Ya en algunas zonas periféricas de São Paulo, las poblaciones se han movilizado pacíficamente para enfrentar la delincuencia común, que incrementa de modo brutal la mortalidad entre los jóvenes y limita la vida social (cierre violento de actividades, amenazas a organizaciones, etc). En Colombia (Bogotá y Medellín), eso se hizo con resultados mucho más profundos gracias al apoyo o protagonismo del poder público. En muchas partes de Suramérica, la lucha contra la violencia es un tema central de las mujeres. ¿Qué tienen en común todas estas



acciones, y qué muestran para las prácticas políticas y sociales en la región?

En contacto y colaboración con movimientos por la cultura de paz en otras partes del mundo (especialmente en Europa), el seminario ayudaría a difundir, además, la idea de transformación de la guerra en tabú, incluso en la misma América del Sur, donde disputas nacionales han resultado en conflictos armados hace pocos años (entre Perú y Ecuador) y donde gobernantes han ensayado dar dimensión de disputa militar entre Estados a disputas personales entre sí mismos.

### **C. La búsqueda de un postdesarrollismo:**

América del Sur vive, como otras regiones de Sur del planeta, una coyuntura que permite, por primera vez en varios decenios, acelerar el crecimiento de sus economías. En países como Argentina y Venezuela, eso se traduce, hace varios años, en tasas elevadas de crecimiento del producto interno bruto, PIB. Lo mismo empieza a ocurrir en economías más grandes, como la de Brasil. La fuerte demanda mundial por materias primas tiende a prolongar el fenómeno, y cumple el rol positivo de volver un poco menos desiguales las bases de intercambio del comercio internacional. El uso de los combustibles vegetales, que será creciente por mucho tiempo, puede profundizar esa tendencia.

Pero ¿que resultados tendrá ese proceso, en términos históricos? ¿Ampliará la idea de que la naturaleza es *recurso* a ser explotado y consumido? ¿Eternizará nuestra “vocación” común de países primario exportadores? ¿Promoverá la destrucción de biomas como la Amazonía, la zona más densa en biodiversidad del planeta?

El conjunto de seminarios ligados a la idea de *otra América del Sur posible* debería incluir debates sobre la búsqueda de un postdesarrollismo. No se trata de despreciar la importancia de la teoría del desarrollo, una contribución teórica original y destacada de la región a la ciencia económica. Pero sí, se está proponiendo imaginar cómo el mismo sueño de autonomía y originalidad que animó a Raúl Prebisch, Celso Furtado y otros podría influir sobre el mundo postindustrial. Esta perspectiva se hace mucho más promisoria y estimulante si recordamos que vivimos en una región en donde florecieron civilizaciones avanzadas que no se basaron en la mercancía, que aún hoy dicha tradición tiene continuidad en las actuales culturas indígenas, y la reciente multiplicación de experiencias de economía social y solidaria, comercio justo, monedas alternativas, cooperativismo.

Finalmente, el seminario debería debatir la dependencia de América del Sur de las finanzas globalizadas, que persiste aunque ocultada por la coyuntura favorable. En un momento donde nuevas crisis parecen cercanas y su profundidad posiblemente devastadora, ¿cuáles serían las alternativas para crear unas finanzas públicas realmente capaces de estimular la inclusión, la distribución de las riquezas y la sustentabilidad?

### **D. Amazonía, señal de que se puede cambiar al mundo**

Bioma-símbolo de América del Sur, espacio donde el manejo plurinacional es indispensable y donde la sociedad civil ha acumulado experiencia, saberes y articulaciones capaces de volverla actor político crucial, Amazonía será, naturalmente, en el FSM-2009, el tema-llave. Todo el mundo la observa, pero lo hace a partir de dos visiones místicas. Una, estimulada por el capitalismo, es ver su destrucción, que avanza año a año, como un desastre delante del cual somos impotentes: no habrá alternativas para preservarla, o ellas serían muy ajena a la lógica de los mercados. La otra es ilusionarse con la idea de una naturaleza “exenta del contacto humano”, olvidándose de la existencia de más de 30 millones de habitantes que viven actualmente en la región, e imaginando que la posible creación de un “santuario natural” aplacaría la conciencia de sociedades muy empeñadas en practicar un modo de vida enteramente insostenible.

Un seminario sobre Amazonía, en el ámbito de *otra América del Sur posible*, permitiría articular la lucha por una alternativa a estos dos destinos. La Amazonía se volvió, en los últimos decenios, cuna de una miríada de experiencias de sustentabilidad. A partir de estas iniciativas es posible vislumbrar una nueva lógica para la región, capaz incluso de iluminar la búsqueda de alternativas al calentamiento global y de nuevas relaciones entre el ser humano y la naturaleza. La base es, sin embargo, no aceptar ni la devastación, ni el santuario. Al contrario, hacer de la región un laboratorio —a escala

global y con base en las acciones ya en curso—de biocivilización contemporánea.

El seminario permitiría examinar esa idea y su desarrollo concreto. Por un lado, la adopción de los planes para lograr una *devastación cero*. Por otro (y extremadamente necesario para viabilizar el primer reto), la conversión de las áreas ya devastadas en espacios para uso intensivo de la biomasa. Entre otras ideas, la producción combinada de alimentos y combustibles vegetales. La tributación progresiva y calificada del uso de la tierra, para ofrecer, por ejemplo, estímulo fiscal y subsidios públicos a los proyectos de extracción sostenibles bajo formas cooperativas, mientras se penalizan las grandes propiedades y la agricultura extensiva. El uso del inmenso manantial hidrónico para la piscicultura orgánica, que utiliza como alimentos las plantas y residuos de la selva viva. La práctica del turismo ecológico en los ríos. Una industrialización basada en la transformación (medicinas, esencias, aceites, fibras) de los productos de las plantas.

La idea general es apostar a que las sociedades civiles de la Amazonía, articuladas con las de América del Sur y de todo el mundo, pueden construir un plan para frenar la devastación, viabilizar la existencia digna de los habitantes de la región y demostrar como laboratorio que, en el siglo 21, es perfectamente posible construir civilizaciones pos-productivistas.

#### ***E. Caminos para la igualdad en la sociedad global pos-moderna***

Exportadora secular de productos naturales, América del Sur vive y vivirá el próximo período las consecuencias del alza de precios de las materias primas. En Chile, el cobre ya permite la creación de un fondo soberano de investigaciones internacionales. En Venezuela, el petróleo, ahora no más apropiado solamente por las élites, financia la mejora constante de las condiciones de vida de la población más pobre. Argentina y Brasil se están volviendo los grandes graneros del mundo (y posiblemente mega-productores de combustibles pospetróleo). En

Perú, la minería estimula un crecimiento prolongado del producto interno bruto. Colombia y Ecuador tienen gran potencial agrícola. Los hidrocarburos de Bolivia pueden ser palanca para superar siglos de atraso.

La pregunta es: ¿quiénes se beneficiarán de esta riqueza? Sobre esto, la tradición de Suramérica es extremadamente cruel. Los productos primarios han servido siempre para enriquecer a muy pocos. Explotados de modo salvaje, su agotamiento ha dejado siempre un rastro de miseria, atraso, oportunidades perdidas. En un período donde hay un claro ascenso político de las mayorías, ¿cómo traducir ese proceso en un nuevo modo de repartir las riquezas naturales?

Ese seminario buscaría estimular la búsqueda de nuevas políticas que empiecen a reconstruir y relanzar la idea de la necesidad de “cambios estructurales”. La reforma agraria ya no es eje de transformación, y la caída del socialismo real ha demostrado la ineeficacia (y superficialidad) de las estatizaciones. Pero nada de eso sepultó la idea básica de la lucha por la igualdad, ni impide la búsqueda de nuevos caminos para alcanzarla. Formas nuevas de tributación, estímulo y limitación pública de las riquezas “privadas” pueden, en una época en que la riqueza social es cada vez más “líquida”, ser el inicio de la búsqueda de cambios duraderos.

Hay incluso, en modo embrionario, alternativas en ejecución. Argentina ha grabado las exportaciones de cereales. Más allá de la decisión, detrás, se encuentra una pregunta: ¿a quién pertenecen el sol que da vida a los cultivos o el agua que los alimenta? En Brasil se empieza a debatir qué hacer con la riqueza que será generada por los megayacimientos de petróleo, recién descubiertos. En Bolivia, la nacionalización de los hidrocarburos despertó sueños atávicos de dignidad e igualdad. Experiencias como estas pueden ser consolidadas, difundidas, articuladas en toda América del Sur.

Jacobo Torres de León  
Fuerza Socialista Bolivariana de Trabajadores, FSBT  
Coordinador político internacional

# La frontera colombo-venezolana: una larga historia de desencuentros

Jacobo Torres de León

*A mí me daria dolor  
que nos matemos, mi hermano,  
ven amigo colombiano,  
vamos juntos a luchar,  
nuestros lazos de amistad  
por siempre perdurarán,  
somos hijos de la patria  
que nos dejó el Libertador,  
y a defender con amor  
su herencia nos llama,  
y a defender con amor  
su herencia nos llama.*



**H**ablar de la situación de Colombia y Venezuela, data desde su separación en 1830. Tras el fallecimiento de Bolívar, Santander y Páez, y sus respectivas oligarquías se ocuparon de desmembrar a esta nación suramericana que se vislumbrara como una potencia latinoamericana en aquel entonces.

Las negociaciones fronterizas entre Venezuela y Colombia se inician inmediatamente después de haberse consumado la desintegración de la Gran Colombia. Su proceso histórico va desde el año 1833 hasta el año 1941. A lo largo de este proceso se firmó un tratado de amistad, alianza, comercio, límites y navegación entre los presidentes de Venezuela y Colombia. A raíz de la

firma de estos tratados comenzaron a surgir problemas en la zona fronteriza entre ambos países, provenientes de la demarcación de sus líneas fronterizas, debido a que en estos convenios nuestro país estaba perdiendo la soberanía que tenía en importantes áreas en la península de La Guajira, en el Zulia y en el Táchira. Todas estas discrepancias fueron dirimidas, definitivamente, mediante el tratado de límites entre Venezuela y Colombia, firmado el 5 de abril de 1941.

Sin embargo, los conflictos fronterizos no han cesado de estar latentes en la relación entre ambos países. Por un lado, la fron-

tera que abarca 2.219 kilómetros, es espacio permanente de aliviadero de la guerrilla, el paramilitarismo y el narcotráfico. Por el otro, fuente de intercambio comercial, siendo esta una zona de vigorosa actividad económica y comercial.

### El Plan Colombia, fuente de controversias entre Colombia y Venezuela

Desde su instauración en 1999 se ha convertido en una permanente amenaza a la región, pues si bien fue concebido para la lucha antinarcóticos, se ha concentrado en reforzar el aparato militar colombiano contra la insurgencia y los movimientos sociales, y a decir de analistas venezolanos, en punta de lanza de Estados Unidos en la región contra Venezuela y los demás vecinos de Colombia.

Los recientes sucesos en la frontera con Ecuador, las incursiones veladas en territorio venezolano, la “persecución en caliente”, son algunas de las secuelas de este plan. Colombia en esta era de cambios que suceden en América ha pasado a convertirse en una especie de Israel para la región.

### El conflicto interno de Colombia, otro problema en la frontera común

Para nadie es un secreto que la situación interna de Colombia ha afectado fuertemente a Venezuela. La cantidad de desplazados por el conflicto armado, la cantidad de perseguidos que han buscado refugio en Venezuela, las incursiones de los bandos en pugna en la zona limítrofe, hacen de este espacio un área de permanente inestabilidad entre los Gobiernos.

Cararabo, El Amparo, en la frontera del Estado Apure con el Arauca, son muestras de esta afirmación.

En los últimos años, a nuestro juicio, la guerra civil colombiana se ha estancado, ninguno de los grupos hace la hegemonía



necesaria para liquidar una situación que lleva más de 70 años, por lo que se ha apostado a la solución negociada de la guerra. Viejo sueño de la población civil, de los movimientos sociales y la izquierda no insurgente y de aquellos desde otras latitudes apostamos a cancelar esta oprobiosa página de la historia americana.

Sin embargo, en vez de aliviarse la situación, esta se agrava en la medida en que el Gobierno colombiano, con el entusiasta apoyo de Estados Unidos, cierra cualquier posibilidad, toda vez que sin ánimo de injerencia, pues cualquier solución pasa por la decisión del pueblo colombiano, apostamos a la solución pacífica y negociada de esta situación.

En el 2002, el secuestro en suelo venezolano de Rodrigo Granda con la complicidad



de agentes venezolanos, y las reiteradas acusaciones de vinculaciones con la insurgencia, son algunas muestras de este menú de provocaciones hacia Venezuela.

Cuando se producen las negociaciones para el canje humanitario, las expectativas crecieron enormemente en la comunidad latinoamericana, grandes manifestaciones se sucedieron a lo largo y ancho del planeta. En Venezuela bajó la tensión y esperanzados veíamos como se daba paso a paso esta negociación. Pero, poco tardó en disiparse esta esperanza de paz. El gobierno de Uribe corta abruptamente el diálogo y acusa a Chávez de injerencia en la política nacional. Y esto no es nuevo, muchos años atrás, cuando Chávez apenas incursionaba públicamente en política, lo acusaron una y otra vez de tener vínculos con las FARC-EP y el ELN, mas recientemente se aviva esta especie para justificar una agresión a través de nuestra frontera.

Para el referéndum de la reforma constitucional, apenas tres días antes de su realización el presidente Uribe anuncia el fin del canje humanitario, golpe certero a la posibilidad de la paz, y sabemos que esto obedecía a un plan perfectamente orquestado para tener a Colombia como punta de lanza en

nuestra situación interna. Este consistía en desconocer una victoria de los bolivarianos en la reforma, acusar de fraude, y desde Colombia, Perú, Costa Rica y México invocar la Carta Interamericana Democrática para inhabilitar a Chávez y producir una conflagración que justificara una intervención directa desde Estados Unidos en apoyo a sus aliados en la región.

Luego se produce la agresión a Ecuador, y esta se entiende como un ensayo de futuras acciones, lo que obligó al Gobierno del presidente Chávez a desplegar diez batallones en la frontera y poner en estado de alerta a toda la nación. Estamos seguros de que el próximo paso sería nuestro país.

En definitiva, para resolver la inestabilidad y conflictividad en la frontera colombo-venezolana, hay que resolver primero la conflagración popular que persiste en Colombia. Pasa por poner todos los esfuerzos por rodear a nuestros hermanos y acompañarlos en la posibilidad de resolver para siempre la guerra civil, pues esta afectando no sólo las relaciones diplomáticas sino hasta las relaciones de vida, toda vez que Colombia y Venezuela no sólo compartimos una frontera geográfica sino toda una cultura y una historia que alguna vez nos hizo una sola nación.

**Álvaro Villarraga Sarmiento**  
Presidente de la Fundación Cultura Democrática, integrante de  
la secretaría ejecutiva de la Asamblea Permanente por la Paz y  
miembro del Consejo Nacional de Paz.

# ¿Una segunda oportunidad para el Acuerdo Humanitario?

Álvaro Villarraga Sarmiento

**A**unque el tema del Acuerdo Humanitario consiguió respaldos importantes en los últimos años, recientemente perdió prioridad ante el momento crítico de la situación política interna e internacional; sin embargo, el avance hacia la normalización de las relaciones entre el Gobierno de Colombia y los de Venezuela y Ecuador, y la posición del presidente Chávez de rechazar la lucha armada y el secuestro, permiten recuperar posibilidades dado el apoyo de estos países fronterizos. No obstante, los obstáculos internos son altos tanto por el énfasis del Gobierno en el rescate militar mediante los llamados “cercos humanitarios”, el pago de altas recompensas a desertores de la guerrilla que colaboren en ellos y la promoción de beneficios penales y garantías de reinserción para integrantes de las FARC presos que renuncien a participar en el intercambio humanitario propuesto, como porque las FARC, tras la muerte de su vocero Raúl Reyes y los reciente golpes sufridos, se torna más desconfiada, alega falta de garantías y declara herida de muerte la posibilidad del Acuerdo.

Con esta visión y desde la mirada humanitaria revisamos los intensos hechos que han tenido lugar y las discusiones presentes, con sus ingredientes de internacionalización, en el contexto del conflicto armado,



con una perspectiva asociada a las posibilidades del Acuerdo Humanitario. Sin duda, en la sociedad colombiana se posicionó con fuerza la exigencia de la libertad inmediata de todos los cautivos, el amplio rechazo al secuestro empleado por la guerrilla como arma de guerra, así como se amplió el espectro de la exigencia de los derechos de las víctimas. En el terreno político, con delicadas implicaciones en lo humanitario, criticamos la confusión entre lo humanitario y lo militar, discutimos los temas de la beligerancia, los decretos presidenciales orientados a promover excarcelaciones que soslayan parámetros en derechos humanos, y el fracaso del intento de imponer

unilateralmente una misión humanitaria en una región afectada por la guerra.

En consecuencia, buscamos reforzar las exigencias humanitarias, el cumplimiento irrestricto de la proscripción de la toma de rehenes, el secuestro y los tratos indignos a personas capturadas por motivo del conflicto armado. Pero, así mismo, explorar en el contexto actual la posibilidad de recurrir a la suscripción del Acuerdo Humanitario entre el Gobierno Nacional y las FARC. Por ello, concluimos con recomendaciones que propenden por exigir conductas acordes con las disposiciones existentes en los derechos internacionales e inter-

no y alentar propuestas para la participación, que se ha tornado decisiva, de la comunidad internacional en la búsqueda de tal Acuerdo. Buscamos el estímulo a la amplia social y la obtención de un consenso nacional al respecto, la solución de temas difíciles como la desmilitarización de un territorio y la adopción de mecanismos que brinden garantías, discreción y ambiente favorable para recuperar entre las partes la confianza y la disposición de concertar.

### **La crisis interna y en las relaciones diplomáticas debilitó la posibilidad del Acuerdo Humanitario**

El presidente Álvaro Uribe ha adoptado decisiones que hacen primar su política y su plan de guerra, emprendido básicamente contra las FARC, sobre la posibilidad del Acuerdo Humanitario. Con ellas frustra el importante avance obtenido con la intermediación del presidente Hugo Chávez<sup>2</sup> y afecta negativamente las posibilidades de la ayuda de otros países a las gestiones humanitarias luego de la incursión ilegal de la Fuerza Pública colombiana en Ecuador<sup>3</sup>. Entre tanto, internamente, el Gobierno ordena cercos militares “de rescate humanitario” y ofrece el pago de altas recompensas a los guerrilleros que deserten y colaboren con el rescate de los secuestrados, en un contexto en el cual las FARC sufren un amplio rechazo<sup>4</sup> y reciben golpes militares que afectan su línea de mando<sup>5</sup>, de forma que predomina ahora la exigencia de amplios sectores de liberar los secuestrados sin recurrir necesariamente a un acuerdo.

En efecto, luego de un momento cercano a definir una fórmula para el Acuerdo Humanitario, con mediación del presidente Chávez y facilitación de la senadora Córdoba, el presiden-

te Uribe suspendió sus eficaces servicios en forma inconsulta y desobligante. El hecho desató una fuerte tensión con Venezuela y propició agresivos ataques del presidente Chávez contra su homólogo colombiano. Uribe buscó justificar su actuación como respuesta a las imprudencias y el excesivo protagonismo del presidente venezolano, pero la causa de fondo fue el hecho de no soportar los costos políticos que implicaba la gestión en curso. Adicionalmente, la inmensa manifestación contra las FARC<sup>6</sup>, conseguida por factores que van más allá de la ingerencia gubernamental y el influjo de los medios de comunicación, elevó la exigencia de libertad inmediata, de forma que en la agenda pública el Acuerdo Humanitario dejó de ser prioritario. En consecuencia, el Gobierno reemprendió los operativos militares con la pretensión de rescatar los cautivos bajo la denominación ahora de “cercos de localización humanitaria”.

Las dos liberaciones unilaterales de rehenes por parte de las FARC<sup>7</sup>, logradas tras sortear tensiones militares y riesgos, y las declaraciones de los recién liberados a favor del Acuerdo Humanitario de intercambio fueron hechos de impacto positivo; pero pronto las circunstancias se tornaron negativas para las gestiones humanitarias ante las tensiones surgidas con varios países fronterizos. Así, después de la primera liberación se produjeron críticas al ministro del Interior y de Justicia venezolano<sup>8</sup> debido a la frase de “respaldo a la lucha que libran”, que dirigió al comandante guerrillero presente en la entrega<sup>9</sup>. Luego de la segunda liberación, el presidente Chávez y la Asamblea de Diputados de la República Bolivariana de Venezuela expresaron su disposición para contribuir con el Acuerdo Humanitario y un proceso de paz en Colombia, y plantearon a la vez el re-

conocimiento como actores políticos y fuerzas beligerantes a las FARC y al ELN. Se introdujo entonces un debate en términos equivocados, pues si bien es válido incidir para que el Gobierno de Uribe reconozca el conflicto armado, el carácter político de la insurgencia y la necesidad de un

2. Suspensión de la intermediación del presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez, y de la facilitación de la senadora colombiana Piedad Córdoba el 21 de noviembre de 2007.

3. Ataque a un campamento de las FARC en Ecuador el 1 de marzo de 2008.

4. Ocasionada justamente por los secuestros, la muerte de los diputados en su poder y los tratos crueles e indignos para con los capturados; este hecho fue revelado por las mismas pruebas de supervivencia enviadas por la guerrilla.

5. Además de la pérdida de dos miembros del Secretariado, Raúl Reyes e Iván Ríos, en los últimos años, han perdido por muerte en combate o por captura otros mandos de bloques de frentes y de personas de cierta importancia, entre quienes se pueden contar Simón Trinidad, Sonia, El Negro Acacio, JJ, Martín Caballero, Martín Sombra y Karina, quien recientemente se entregó a las autoridades. Se agrega, como hecho de gran importancia, la muerte del comandante general de las FARC, Manuel Marulanda.

6. Febrero 4 de 2008.

7. El 10 de enero de 2008 fueron liberadas la ex congresista Consuelo González y la ex candidata a la vicepresidencia Clara Rojas, y el 27 de febrero de 2008 los ex congresistas Jorge Eduardo Géchem, Luis Eladio Pérez, Orlando Beltrán y Gloria Polanco. Este proceso tuvo apoyo de la República Bolivariana de Venezuela, el acompañamiento de la senadora Córdoba, los buenos oficios de Cuba y la intermediación humanitaria del CICR.

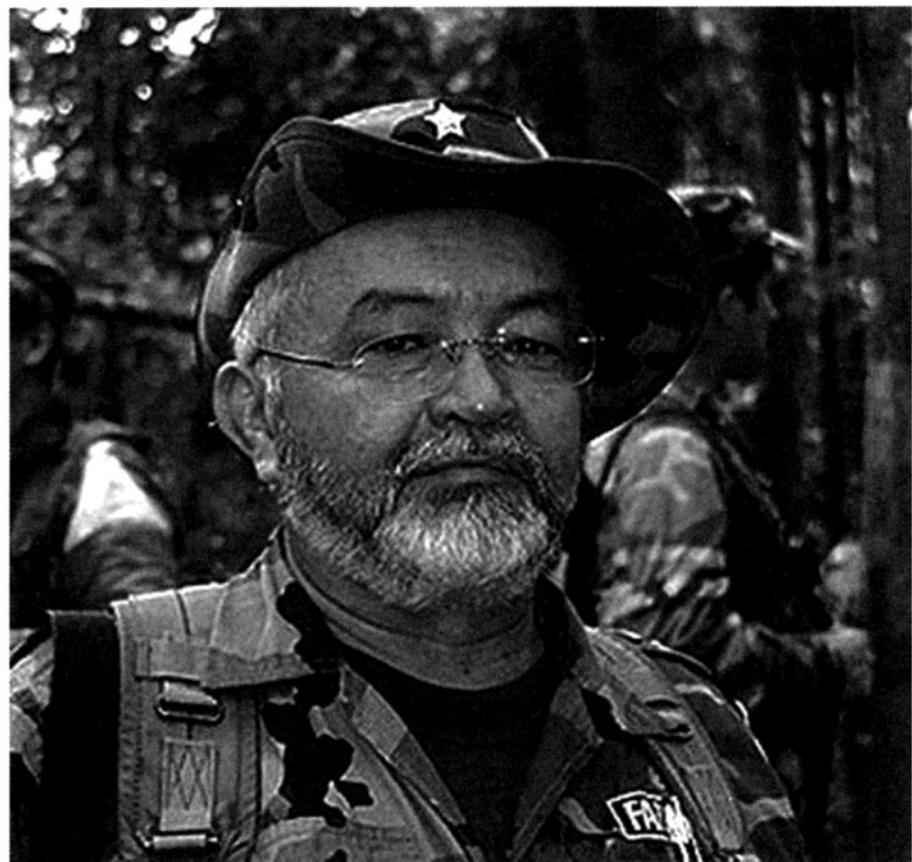
8. Ramón Rodríguez Chacín.

9. Declaraciones grabadas y emitidas en directo durante el operativo humanitario por Telesur, canal de televisión noticioso venezolano, de carácter estatal y con cubrimiento internacional.

proceso de paz, resulta desacertado relacionar todo ello con el estatus de beligerancia, hecho que mereció el rechazo del Gobierno y de amplios sectores.

No obstante, el hecho de más trascendencia fue el ataque militar colombiano en territorio ecuatoriano que causó la muerte de Raúl Reyes, el cual precipitó la más grave crisis diplomática que ha afrontado el país y cerró en gran medida la posibilidad del Acuerdo Humanitario. En pocos días produjo la suspensión de las relaciones diplomáticas con Ecuador, Venezuela y Nicaragua y suscitó el rechazo de numerosos países y de varios entes internacionales. El Gobierno colombiano quedó aislado internacionalmente y sólo contó con el respaldo de Estados Unidos, por estar identificado con la fracasada y desprestigiada estrategia antiterrorista estadounidense, comprometida con guerras y actos de agresión. Sin embargo, de manera paradójica Uribe apuntaló internamente su prestigio al capitalizar respaldo frente a los sectarios ataques del presidente venezolano y la inclinación mayoritaria actual en el país a la salida de fuerza.

Entre tanto, internamente, la situación ha sido intensa y crítica. Se reveló la profunda penetración del narcotráfico y el paramilitarismo en instancias del Estado y del Gobierno nacional<sup>10</sup>. Casi la totalidad de los implicados —excepto algunos integrantes del Partido Liberal— pertenece a los partidos de la coalición de Gobierno. A todas luces la repercusión de estos hechos configura una profunda crisis institucional en términos de legitimidad. También produjo iniciativas de sanción política contra los responsables, que fueron neutralizadas por la coalición de Gobierno en el Congreso, y ha causado la reacción agresiva del Gobierno contra la Corte Suprema de Justicia<sup>11</sup>, por considerar excesivas sus



actuaciones. Se agrega la reciente revelación de la presunta compra de los votos de dos congresistas por parte de varios ministros y altos funcionarios gubernamentales, con el objeto de imponer la reforma constitucional que permitió la reelección presidencial inmediata. Así, en medio de la grave crisis política e institucional que afecta al Gobierno, el presidente capitaliza la tensión internacional en busca de respaldo interno y, con alarde triunfalista frente a la guerrilla, debilita la opción del Acuerdo Humanitario.

### **Reacciones y efectos de la muerte de Raúl Reyes y violaciones sucedidas en el ataque**

Raúl Reyes tenía función de vocero e interlocutor de las FARC con los países y las personas que actuaban

como facilitadores. Por tal razón Francia lamentó su muerte. Monseñor Luis Augusto Castro<sup>12</sup> declaró que “se perdió un hombre con capacidad de diálogo”; en relación la situación dijo que “el diálogo por el intercambio está en ceros, (se) radicaliza más la situación, genera más desconfian-

10. Han sido señalados en las denuncias y se adelantan procesos de investigación y juzgamiento que ya han producido las primeras condenas contra numerosos congresistas, ex congresistas, integrantes de varias corporaciones públicas, funcionarios del Gobierno Nacional, varios ministros, gobernadores, ex gobernadores e integrantes de la Fuerza Pública y de los organismos de seguridad.

11. Organismo de justicia encargado del juzgamiento de altos funcionarios con fuero, como los congresistas y los ministros.

12. Presidente de la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica de Colombia.

za y hace mucho más difícil sentarse a dialogar". Así mismo, pidió a Joaquín Gómez<sup>13</sup> —a quien reconoció que "ha sido sensible"—<sup>14</sup> liberar a Íngrid Betancur. En tono distinto, el cardenal Pedro Rubiano justificó la incursión en Ecuador, alentó el rescate militar y se opuso a la participación del presidente Chávez<sup>15</sup>, posición que no es coherente con la sostenida por la Iglesia Católica en su acción facilitadora. Pero sorprende, a propósito del personal religioso, que el padre Alfonso Llanos SJ<sup>16</sup>, hiciera un llamado a "alegrarnos por la muerte de Reyes" y "eliminar los enemigos de la paz", lo cual contradice los principios humanitarios<sup>17</sup>.

La muerte de Raúl Reyes alejó las posibilidades del Acuerdo Humanitario. La guerrilla buscará adoptar mecanismos que le ofrezcan más seguridad, lo que puede demorar y dificultar la comunicación. Es muy probable que los servicios de inteligencia hayan aprovechado la situación de vulnerabilidad de Reyes al actuar como vocero y contacto de las FARC. La organización guerrillera declaró que "se golpeó de gravedad las posibilidades del intercambio humanitario (...) se anuló la salida política al conflicto con este Gobierno"<sup>18</sup>. Iván Márquez<sup>19</sup> afirmó: "como lo dijo el comandante Manuel: mataron a Raúl e hirieron gravemente el canje y la paz"<sup>20</sup>.

La incursión militar colombiana inconsulta en territorio ecuatoriano además de constituir una violación al derecho internacional que protege la soberanía y la integridad territorial de los Estados, ocasionó víctimas civiles de varios países. Uribe se apresuró a aclarar que el ataque ocurrió bajo su directa responsabilidad<sup>21</sup>. En los círculos oficiales y de opinión nacionales predominó la idea de que tal actuación fue legítima<sup>22</sup>. Hay que advertir que la presencia de tropas gue-

rrilleras colombianas más allá de la frontera no justifica en manera alguna lo sucedido; por tanto, no resulta acertada la siguiente opinión del reconocido profesor Alejandro Reyes: "La incursión militar colombiana que acabó con la vida de Raúl Reyes y su guardia no fue una violación del territorio ecuatoriano, sino una violación del santuario de las Farc en territorio ecuatoriano..."<sup>23</sup>.

En contraste, en el contexto internacional predominó la condena. Así, la presidenta de Chile Michele Bachelet manifestó que "no hay objetivo legítimo o ilegítimo que justifique traspasar fronteras". En igual sentido, el presidente de Francia se pronunció a favor del respeto de las fronteras: "Cada cual tiene que respetar las fronteras del otro. Creo que las democracias deben defenderse contra los terroristas con las reglas de la democracia"<sup>24</sup>. Tras intensos debates y la creciente tensión internacional en la región, la OEA rechazó el hecho en varias instancias, exigió el respeto a la soberanía y a la integridad territorial de los Estados y puso de presente la solicitud expresa de excusas y compromiso de no repetición que tuvo que presentar el Estado colombiano. Sin embargo, posteriormente, el ministro de Defensa Juan Manuel Santos declaró ante los medios de prensa colombianos que había sido "un acto de guerra legítimo", situación que provocó indignadas reacciones de Ecuador y Venezuela y puso en entredicho la consecuencia de Colombia con las declaraciones adoptadas de común acuerdo.

Mientras las autoridades y los opinadores pro gubernamentales colombianos consideran que el proceder se ajustó a las normas humanitarias, surgen cuestionamientos. A pesar de tratarse de un objetivo militar, no debía ser atacado por estar en

territorio ecuatoriano, salvo que hubiera existido autorización de sus autoridades; además, no se aplicó el principio de distinción entre combatientes y no combatientes, de forma que se occasionaron muertes y heridas en personas civiles protegidas por el DIH que estaban presentes en el área del campamento. Según el reporte de las autoridades ecuatorianas, hay indicios de muertes no occasionadas en combate sino por disparos en la espalda contra quienes inten-

13. Reemplazo de Raúl Reyes en el Secretariado de las FARC.

14. *El Tiempo*, 30 de marzo de 2008.

15. *Sin pelos en la lengua* (2008, 16 de marzo, *El Tiempo*, Domingo a Domingo, p. 6.

16. Reconocido columnista de prensa.

17. Equivale a la orden de *no dar cuartel*, típica infracción al DIH que no permite contra nadie predicar el exterminio físico. El artículo 4 del Protocolo II indica que "queda prohibido ordenar que no haya supervivientes". Las hostilidades militares no pueden basarse en órdenes de exterminio. Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, Ley 171 de 1994.

18. FARC, Agencia Bolivariana de Prensa, [www.abpnoticias.com](http://www.abpnoticias.com)

19 Integrante del Secretariado Nacional de las FARC.

20. Agencia Bolivariana de Prensa, [www.abpnoticias.com](http://www.abpnoticias.com)

21. Como fue ampliamente difundido por los medios de prensa, el presidente Álvaro Uribe declaró que asumía directamente la responsabilidad del ataque militar colombiano realizado en territorio ecuatoriano y que había autorizado, orientado y estado al tanto del desenvolvimiento de la operación.

22. Así lo argumenta, por ejemplo, el editorial de *El Tiempo* del 4 de marzo de 2008.

23. Reyes Posada, A. (2008, 4 de marzo), *El Tiempo*, pp. 1-21.

24. Sarkosy, N. (2008, 6 de marzo), *El Tiempo*, pp. 1-2.

taron huir. No hubo la debida atención a las personas heridas, que fueron abandonadas a su suerte. También hubo negativa de las autoridades colombianas a entregar el despojo mortal de Raúl Reyes a familiares que lo solicitaron.

Fuentes ecuatorianas han solicitado investigar el posible apoyo táctico de la base militar estadounidense de Manta. Si se llegara a comprobar tal circunstancia sería grave la participación de Estados Unidos en el ataque militar contra territorio ecuatoriano.

La información permitió establecer que no era un campamento improvisado<sup>25</sup>. Esto indica que la guerrilla también violaba la soberanía de Ecuador; su presencia no sólo implicaba el cruce ilegal de la frontera sino el montaje de un dispositivo militar irregular y la utilización de su territorio para efectos del conflicto armado en Colombia. El Gobierno de Ecuador declaró que no desconocía la existencia del campamento e informó sobre la persecución anterior a campamentos de las FARC en su territorio, lo que ratifica la violación cometida por la insurgencia. No obstante, el Gobierno de Colombia señala que Ecuador habría permitido la presencia insurgente colombiana y que habría existido colaboración o tolerancia con su actuación, lo cual, de ser cierto, constituye también un hecho hostil y violatorio de la soberanía colombiana.

Si bien Reyes ejercía como vocero y contacto con los facilitadores para el Acuerdo Humanitario, en el momento del ataque no actuaba como tal sino que estaba en un acantonamiento militar. Por tanto, no puede considerarse que hubo perfidia, en términos de la traición a la misión de parlamento que, por supuesto, tiene una protección particular en el



derecho humanitario<sup>26</sup>. El DIH prohíbe atacar un adversario valiéndose de métodos pérpidos. Sin embargo, esta no fue la situación puesto que no había un acuerdo para brindarle garantías de interlocución y posibilitarle el contacto con otros Estados.

En el ataque resultaron víctimas cinco estudiantes mexicanos de la UNAM que se encontraban de visita<sup>27</sup>. Las versiones establecen que 16 jóvenes mexicanos asistieron al II Congreso Continental Bolivariano realizado en Quito y que los cinco afectados estaban en calidad de visitantes en el campamento guerrillero. Las familias de los afectados han realizado denuncias y anunciaron una demanda contra el Estado colombiano<sup>28</sup>. Entre tanto, el presidente Uribe<sup>29</sup> afirmó que había infiltración de las FARC en México y presencia de mexicanos en el campamento atacado, a quienes señaló de terroristas. El diario *El Universal* de México criticó en nota editorial al presidente Uribe por tal calificativo contra los estudiantes afectados, lo cual estimó que constituye una “condena sin pruebas”.

25. Por el contrario, tenía construcciones para dormitorios, comedor, dispositivos para entrenamientos, área de capacitación y depósitos para logística, animales y víveres.

26. Infracción considerada en el DIH cuando se traiciona o se ataca con propósitos bélicos a personas, instalaciones y medios de locomoción que cumplen misiones humanitarias, sanitarias, religiosas o de parlamento—diálogo—, o se simula para utilizar tales estatutos y propiciar ventajas militares, de forma que se infringe de manera grave la protección establecida.

27. Cuatro de ellos murieron: Juan González del Castillo, Fernando Franco, Verónica Velásquez y Soren Ulises; una quedó herida: Lucía Morett. Habían participado previamente en el II Congreso de la Coordinadora Continental Bolivariana que se realizó en Quito entre el 24 y el 28 de febrero de 2008. Otros dos estudiantes chilenos, militantes de las Juventudes Comunistas se salvaron gracias a que abandonaron previamente al ataque el campamento guerrillero.

28. Crearon la *Asociación de Padres de Masacrados por el Gobierno Colombiano*, 1 de marzo.

29 Declaraciones del presidente colombiano en la Cumbre de Río, donde los presidentes Álvaro Uribe, de Colombia, y Felipe Calderón, de México, realizaron una reunión bilateral, 10 de marzo de 2008.

De otra parte, las autoridades colombianas informaron que el segundo cadáver traído a Colombia, junto al de Raúl Reyes, era el del destacado guerrillero Julián Conrado, pero debido a reclamos de familiares de Franklyn Aisalla, ciudadano ecuatoriano desaparecido, se encontró que el cadáver correspondía a este último; al parecer víctima de los hechos. El presidente ecuatoriano calificó esta circunstancia de “grave asesinato de un ecuatoriano en territorio de Ecuador por fuerzas extranjeras”. Colombia reconoció que el cadáver era de un ecuatoriano<sup>30</sup> y posteriormente informó que se trataba de un guerrillero de las FARC. Los organismos de inteligencia ecuatorianos habrían realizado seguimientos que permitirían constatar que tenía vínculos con este grupo<sup>31</sup>.

Por lo menos en el caso de los estudiantes mexicanos<sup>32</sup> está de por medio el principio de distinción entre los combatientes y los no combatientes. No basta estar en un lugar que es objetivo militar para convertirse en combatiente y ser interpretado y tratado como objetivo militar. El DIH exige que en todo operativo militar se prevea el cuidado con las personas de la población civil, de manera que prevalece el trato humano sobre la necesidad militar. Por tanto, no hay justificación para atacar y causar la muerte a personas civiles. La inteligencia debe establecerlo y durante el enfrentamiento se debe proceder también bajo el principio de proporcionalidad que habría llevado, a lo sumo, a capturar civiles por sospecha de pertenencia o colaboración con la insurgencia. Los civiles allí presentes no podían participar directamente en las hostilidades, ni configurar ventaja militar, ni ofrecer resistencia militar, ni emplear métodos y medios idóneos de la guerra.

Sin embargo, el presidente Uribe tildó de “terroristas” a los estudiantes mexicanos para justificar el ataque mortal contra ellos. Al mismo tiempo, el comandante general de las Fuerzas Militares, general Freddy Padilla, afirmó que toda persona civil que estuviera junto a terroristas sería “objetivo militar” e insistió en que “toda persona que tenga relación con las Farc se convierte en objetivo militar”<sup>33</sup>. Ello implica no sólo justificar lo sucedido sino desconocer los principios y normas humanitarias así como constituye una amenaza pública, colectiva y grave contra todas las personas civiles que, por distintas circunstancias, se encuentren en el entorno de los contingentes guerrilleros.

### La muerte de Iván Ríos y la discusión en defensa del derecho y la justicia a partir del caso del guerrillero Rojas

Iván Ríos<sup>34</sup> y su compañera fueron asesinados por el responsable de su seguridad, el guerrillero Rojas, quién le disparó en la frente a quemarropa mientras dormía. Luego se presentó ante los militares con una mano cercenada del mismo Ríos para que le sirviera de prueba. Llamó la atención que ante tan escabrosa escena el fiscal general y el Gobierno nacional buscaran exonerarlo de la responsabilidad penal correspondiente y pagarle sin reserva la recompensa por el trofeo de guerra conseguido. Se especuló la legítima defensa cuando, por el contrario, fue autor de una agresión en la que no tuvo resistencia puesto que era el responsable de seguridad y el dispositivo militar estaba a su cargo. Se le adjudicó además miedo insuperable y error inexcusable, lo cual no tiene fundamento por tratarse de un curtido guerrillero. También le atribuyeron un estado de

necesidad inexistente y buscaron favorecerlo con el principio de oportunidad, en retribución desmedida por su colaboración con el golpe propinado a las FARC. Sin embargo, asesinar a personas en estado de indefensión, cualquiera sea su condición, contradice el DIH<sup>35</sup>.

El Consejo de Ministros dejó en manos del Ministerio de Defensa la decisión sobre la recompensa. En virtud de ello, el ministro de defensa, Juan Manuel Santos, declaró: “pagamos por la información, no por la muerte”<sup>36</sup>. Se produjo entonces un

30 El 23 de marzo de 2007.

31. Fueron reveladas en los medios de comunicación fotografías donde, al parecer, Franklyn Aisalla acompaña a integrantes de las FARC en Quito y tomas de video del campamento referido donde estaría vestido de camuflado e integrado a la fuerza guerrillera.

32. De reconfirmarse la vinculación de Aisalla a las FARC, se trataría de un combatiente y, en caso contrario, podría ser una víctima civil en similares condiciones a la de los estudiantes mexicanos afectados.

33. “Civiles acompañados de las FARC serán objetivo militar: Ejército”, declaraciones del general de las Fuerzas Militares de Colombia, general Freddy Padilla de León, Colprensa, Bogotá, *Vanguardia Liberal*, 26 de marzo de 2008, página 8-A.

34.. Integrante del Secretariado Nacional de las FARC.

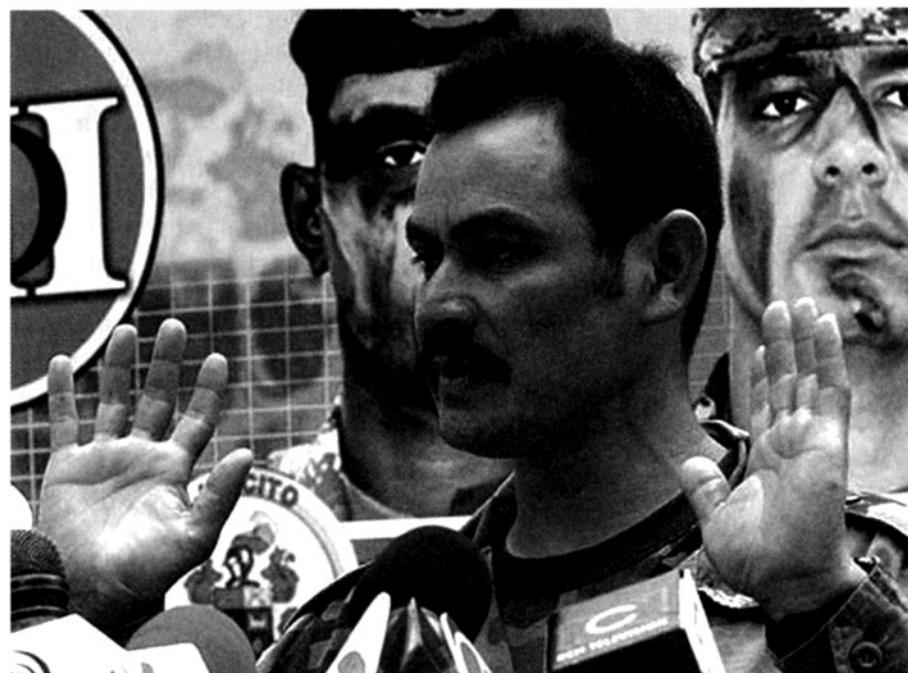
35. “Queda prohibido atacar a una persona cuando se reconozca que está fuera de combate”, *Lista de normas consuetudinarias del Derecho Internacional Humanitario, Norma 47*, en: “Estudio sobre el Derecho Internacional Humanitario consuetudinario: una contribución a la comprensión y al respeto del derecho de los conflictos armados”, Jean-Marie Henckaerts, CICR, *International Review of the Red Cross*, volumen 87, Número 875, marzo de 2005, p. 35.

36. Declaración a Caracol Televisión y otros medios de prensa, 12 de mayo de 2008.

debate sobre la legalidad y la legitimidad de ese pago, puesto que Rojas no brindó información que condujera a la posible captura o al uso de la fuerza legítima para reducir a Iván Ríos, sino que actuó para cometer los homicidios y, según sus propias declaraciones, lo hizo en coordinación con agentes estatales. Distintos sectores rechazaron la aceptación del asesinato como medio lícito para colaborar con las autoridades. A lo cual hay que agregar que con las especulaciones jurídicas altas autoridades estatales y gubernamentales buscaron propiciar impunidad y justificar una actuación de justicia privada articulada con la represión estatal, a la vez que se equivocaron quienes opinaron que supuestamente se trataba de una “situación no prevista” legalmente<sup>37</sup>. El Gobierno, antes que promover la aplicación sana del derecho y de hacer respetar la justicia, tomó una decisión contraria a tales propósitos al sustentar la conveniencia de realizar el pago de la recompensa en aras de no dar señales que despierten desconfianza en la aplicación de esta controvertible estrategia de colaboración con las autoridades<sup>38</sup>.

### El reconocimiento de beligerancia a las guerrillas y su relación con lo humanitario

Luego de la primera liberación unilateral de rehenes por parte de las FARC el presidente Chávez le propuso al presidente Uribe el reconocimiento político a las guerrillas de las FARC y al ELN y dejar de considerarlas terroristas, “como condición” en la relación entre los dos Gobiernos. Calificó de respetable y bolivariano su proyecto político: “las FARC y el ELN no son grupos terroristas, son grupos insurgentes y ejércitos con un verdadero proyecto polí-



tico” y asoció con ligereza tal reconocimiento a la insurgencia con el reconocimiento de beligerancia. Agregó que: “Si usted (presidente Uribe) reconoce a las guerrillas la beligerancia, (las guerrillas) entrarían de inmediato en los Protocolos de Ginebra” y “renunciarían al secuestro y a los actos terroristas”.

De inmediato en el país hubo una fuerte reacción de rechazo a las posiciones de Chávez y de respaldo a Uribe. Hubo consenso en que se trataba de una presión indebida y que conllevaba intromisión en los asuntos internos. Varios ex presidentes<sup>39</sup> calificaron las exigencias como chantaje, e incluso los partidos de oposición<sup>40</sup>, se pronunciaron en rechazo a tal propuesta. Carlos Gaviria, presidente del PDA, declaró que era válido reconocerlos como insurgentes mas no como beligerantes y que tal reconocimiento no desconocía que fueran actores de actos terroristas inadmisibles que no podían quedar en la impunidad<sup>41</sup>. Entonces se desconfió de la función mediadora de Chávez, por cuanto sus pronunciamientos parciales a favor de la insurgencia y los ataques tan agre-

sivos contra el presidente no le permitían tratar de manera imparcial e independiente.

37. Así lo afirmó un editorial de *El Tiempo*: *El dilema con “Rojas”*, Bogotá, 11 de marzo de 2008. A pesar de que señala que el guerrillero Rojas debe pagar por el delito cometido, de forma incoherente aboga por pagársela la recompensa y adicionalmente considera, sin razón, que sobre el caso no habría claridad sobre cómo tratarlo ni que sanción imponer. Parece ser influencia de la confusión creada por el Fiscal General, que pretendió inicialmente no imputarle delito alguno.

38. El PDA solicitó al presidente que no pagara dicha recompensa por considerarla inconstitucional, argumentando precisamente que no existe en el país la pena de muerte y que el Estado no puede delegar en nadie su facultad legítima ni dejar de respetar los términos legalmente establecidos para la represión de los delitos.

39. El ex presidente Andrés Pastrana, a la vez dirigente del Partido Conservador, y el ex presidente César Gaviria, presidente del Partido Liberal.

40. El Partido Liberal y el PDA.

41. Declaración de Carlos Gaviria, presidente del PDA, [www.polodemocratico.net](http://www.polodemocratico.net)

Además, reconocer la condición de beligerancia a las guerrillas conducía a la pretensión de conceder a la insurgencia derechos y deberes similares a los del Estado dentro de unas relaciones de neutralidad, lo cual podría conllevar no a la cooperación hacia la paz sino que, dadas las fuertes contradicciones políticas existentes, hacia la intensificación de las hostilidades. “La consecuencia esencial del reconocimiento de beligerancia a un grupo insurgente en un conflicto interno es aceptar que este ejerce funciones de Estado sobre una parte del territorio y tiene, por lo tanto, el carácter de sujeto autónomo frente a la comunidad internacional”<sup>42</sup>. De inmediato, se produjo un comunicado del Gobierno colombiano que ratificó el calificativo de terroristas a los grupos armados ilegales y expresó la negativa a reconocerles el estatus de beligerancia.

En otro ángulo de la discusión con el presidente Chávez, es necesario dejar sentado que para los grupos armados organizados que participan en un conflicto armado no internacional, no es condición obtener el reconocimiento de beligerancia para poder adoptar los compromisos humanitarios. Tampoco la aplicación del DIH otorga el estatuto de beligerancia. Por el contrario, las guerrillas tienen obligación insoslayable de acatar los principios y normas del DIH sin que medie el reconocimiento de beligerancia, por ser precisamente derecho imperativo, de forma que su aplicación está por encima de cualquier formalidad jurídica<sup>43</sup> y constituye una exigencia perentoria por razones de protección de la humanidad y de conciencia pública, en beneficio de la población civil, los combatientes puestos fuera de combate y los bienes civiles.

Basta que surja un conflicto armado e independiente de su causa, naturaleza y de las características

políticas y sociales de los contrincantes, para imponer a las partes, incluidos los irregulares en calidad de “grupos armados organizados”, lo dispuesto en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra<sup>44</sup> y en el Protocolo II adicional a dichos convenios<sup>45</sup>, instrumentos que los reconocen como sujetos con obligaciones y derechos en el ámbito humanitario y los obliga a acatar el consiguiente régimen de prohibiciones que incluye, entre otras, tomar rehenes y hacer uso del terrorismo. Por tanto, no tiene fundamento afirmar que tales obligaciones no existen para la insurgencia, o que se pueden desconocer, o que se sujetan a un eventual reconocimiento de beligerancia. En tal sentido, la discusión está en que las FARC exigen beligerancia pero no acatan el artículo 3 común ni el Protocolo II.

Posteriormente, el canciller venezolano Nicolás Maduro expresó en entrevista ante varios medios de comunicación que “el estatus de beligerancia hace parte del Derecho Internacional Humanitario, pero le compete al Gobierno de Colombia”<sup>46</sup>, opinión que denota imprecisión por cuanto el DIH prescinde de considerar y de incidir en el estatuto jurídico de las partes enfrentadas<sup>47</sup> para universalizar y facilitar su aplicación en todos los conflictos, pero de otra parte mostró un cambio en actitud, en la medida en que el Gobierno venezolano reconoció la competencia del Gobierno colombiano para calificar y tratar el conflicto armado que lo afecta. En tal sentido, la posición evolucionó, a tono con los esfuerzos por la normalización de las relaciones.

Hasta 1949 la beligerancia era una institución idónea para tratar de humanizar los enfrentamientos internos, pero con posterioridad el artículo 3 común, antes referido, demanda de forma imperativa tal propósito

en los conflictos armados no internacionales. A partir de allí se modificó el derecho internacional clásico sobre las guerras civiles cuando el reconocimiento de beligerancia dejó de ser condición necesaria para la aplicación de las normas humanitarias<sup>48</sup>. Así, se ha ido extinguendo el reconocimiento de beligerancia. En igual sentido, el Protocolo II<sup>49</sup>, que se ha interpretado aplicable en las condiciones de nuestro conflicto armado, implica aceptar que los rebeldes cumplen con los preceptos del Artículo 1. Como es conocido, este tipo de requisitos son muy similares a los de la condición de beligerancia, lo que ha conllevado a afirmar que constituyen una especie de semibeligerancia,

42. Ernesto Borda, “El mediador Conspirador”, en *El Tiempo*, 18 de enero, pp. 1-2.

43. Cláusula de Martens, preámbulo del Protocolo I, Ley 12 de 1992.

44. Cuatro Convenios de Ginebra, Ley 5 de 1960.

45. Protocolo II, adicional a los Convenios de Ginebra, Ley 171 de 1994.

46. Difundido en *Caracol Televisión* y otros medios de prensa, Bogotá, 9 de marzo de 2008.

47. “La aplicación de las disposiciones precedentes no tendrá efecto sobre el estatuto jurídico de las partes contendientes”, artículo 3 común.

48. Araceli Mangas Martín, *Conflictos armados internos y Derecho Internacional humanitario*, Universidad de Salamanca, , España, 1992, p. 41, citado por A. Ramelli.

49. Corte Constitucional, Sentencia C-225 de 1995. Tales preceptos hacen referencia a la participación de “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”. Del Protocolo II de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, Ley 171 de 1994.

orientada a facilitar la aplicación de las protecciones sin pretender alterar la condición jurídica de las partes<sup>50</sup>.

De tal forma, el DIH evita interferir en un eventual reconocimiento de beligerancia o en su negación, aspecto que queda en la órbita de las decisiones políticas. Además, en Colombia durante las tres últimas décadas, a partir de las experiencias de interlocución, acuerdos humanitarios y acuerdos de paz entre las organizaciones insurgentes y los Gobiernos nacionales, de hecho y también con expresiones formales se ha hecho uso con referencia a las guerrillas del reconocimiento de insurgencia y del de sujetos con derechos y obligaciones humanitarias<sup>51</sup>. Pero también hay que aclarar que los acuerdos especiales o humanitarios tampoco conllevan el reconocimiento de beligerancia. Por su parte, el profesor Ramelli<sup>52</sup> estima que los movimientos insurgentes colombianos no cumplen propiamente los requisitos clásicos de la beligerancia y que ella ha perdido vigencia.<sup>53</sup>

### Con “cercos humanitarios”, recompensas a desertores y la reinserción, el Gobierno busca quitarle piso al Acuerdo Humanitario

Con la política de reactivar la orden de rescate militar mediante los llamados “cercos humanitarios”, el pago de altas recompensas a desertores de la guerrilla que colaboren en el rescate de secuestrados y la vinculación al Programa de Reintegración de combatientes de las FARC presos en las cárceles, el Gobierno intenta sustituir la necesidad del Acuerdo humanitario de intercambio, pero sin renunciar formalmente a tal posibilidad ante la existencia de presiones internas e inter-



nacionales, por lo cual mantiene con bajo perfil los facilitadores internacionales e internos.

Al seno del Gobierno y en algunos sectores, los golpes dados recientemente a las FARC fortalecen la lectura de que se habría producido su derrota estratégica, lo cual repercute negativamente en la disposición a las conversaciones para el Acuerdo Humanitario. El Alto Comisionado para la Paz insiste en que “no habrá despeje” y que la zona de encuentro no puede ser en Pradera y Florida. Mientras el presidente coloca el énfasis en los cercos militares que ahora denomina “humanitarios” pero que reafirman la misma orden del rescate militar y se empeña en la campaña de ofrecimiento de altas recompensas, beneficios penales y acceso a los programas de reincorporación a los desertores de las filas guerrilleras que rescaten o consigan apoyar los operativos militares para liberar a los cautivos por la guerrilla. A pesar de la discusión sostenida sobre los altos riesgos, los operativos fallidos y la

ausencia de resultados tras seis años de la orden de rescate militar.

El comandante del Ejército Nacional, general Mario Montoya, de-

50. La propuesta de beligerancia restringida, condicional o provisional, hecha por el ex presidente Alfonso López Michelsen hace unos años se responde con la interpretación de las posibilidades que al respecto brindan el artículo 3 común y el Protocolo II, pero de forma que no condicionan a una definición en tal sentido sino que incluyen unas condiciones de aplicación humanitaria en el sentido comentado.

51. *El proceso de paz en Colombia, 1982-2002*, Biblioteca de la Paz, Fundación Cultura Democrática, edición en preparación, Bogotá, 2008.

52. Quien ha estudiado en nuestro medio con detenimiento el tema de la beligerancia.

53. Ramelli Arteaga, Alejandro, *El reconocimiento de beligerancia frente al conflicto armado colombiano*, Universidad Externado de Colombia, Centro de Investigaciones de Derecho Penal y Filosofía del Derecho, Cuadernos de Conferencias y Artículos, No. 25, p. 34.

claró que se mantiene el empeño en el rescate militar de los rehenes. “Todos los días hacemos esfuerzos por rescatarlos, por traerlos sanos y salvos a nuestras fuerzas (...) tenemos la obligación moral y constitucional de buscar el rescate”<sup>54</sup>. Sin embargo, ya transcurre un semestre sin conseguir algún resultado y no ha cambiado la situación de las últimas décadas en la cual los cercos militares no consiguen someter los frentes insurgentes sino hacerlos replegar, actuar de manera más fluida y con frecuencia romper los cercos para reubicarse y contraatacar. El ex senador recién liberado Luis Eladio Pérez advierte que es demasiado difícil para las tropas oficiales conseguir el factor sorpresa en la selva, romper varios anillos de seguridad y contactar los contingentes responsables de los cautivos. Más aún, coincide su versión con la de otros liberados en que de darse tal situación las FARC no dudarían en cometer otro inaudito crimen mortal contra ellos.

Los cercos militares con el propósito del rescate, llamados por el Gobierno inapropiadamente “cercos humanitarios”, fueron anunciados por el propio presidente<sup>55</sup>; el propósito es lograr “una localización humanitaria de los secuestrados” que permita las liberaciones. De tal forma, se obligaría a negociar a los guerrilleros o, en su defecto, se procedería militarmente. Sin embargo, un cerco militar no puede llamarse humanitario, pues se trata de una forma de despliegue de fuerzas armadas con fines estratégicos, tácticos y operacionales en la guerra, de manera que constituye una actuación de carácter bélico que en nada puede asociarse a lo humanitario. Las tropas en contienda, como es el caso, llevan personal y equipos sanitarios que cumplen misión humanitaria o médica básicamente en beneficio de

los combatientes puestos fuera de combate, pero en su misión son ajenos a las distintas misiones desarrolladas en el contexto del cerco<sup>56</sup>. En consecuencia, es desacertado calificar un cerco militar como humanitario y no debe confundirse en ningún sentido la actuación bélica y militar de la única actuación humanitaria posible de desarrollar por las tropas en tal contexto<sup>57</sup>.

Ahora bien, si con la actuación militar referida se quiere abrir un espacio de posibilidades para que eventualmente ingresen otros actores o entes humanitarios, esto obedece a una situación distinta y que no puede llevar a confundir el operativo militar con la acción humanitaria realizada, la cual es por su carácter de naturaleza civil y actúa bajo los principios de independencia, neutralidad, imparcialidad y exclusivo propósito humanitario. Más aún, ello conlleva en el contexto de las guerras, de todo tipo, a que su actuación en áreas que son teatro de operaciones militares de guerra sólo actúen con la aprobación oficial de las distintas partes contendientes. En consecuencia, un cerco militar si pretendiera dar lugar a una solución humanitaria no lo logaría en sí mismo, sino que ello dependería de una autorización simultánea de las partes, la cual a la vez podría conseguirse mediante un acuerdo especial entre ellas<sup>58</sup>.

Sobre el tema es preciso advertir que se presenta un intenso debate en el ámbito internacional para preservar el carácter de las acciones y misiones humanitarias y evitar que sean instrumentalizadas y desnaturalizadas por estrategias políticas y militares. Al respecto, se discute en tal sentido se atenta contra la universalidad y los valores clásicos del humanitarismo. Esta situación requiere la defensa de los principios básicos de la acción humanitaria re-

lativos al trato humano, imparcial y neutral y, en consideración al mandato de la ONU, al respeto de la soberanía de los Estados<sup>59</sup>. En consecuencia, se establece que las operaciones humanitarias deben preservar su naturaleza, el carácter civil y deben ser llevadas a cabo por organizaciones humanitarias, de forma que se recomienda que los militares en la medida en que las apoyen no las pueden conducir, ni prestar directamente, y se deben distinguir claramente de los actores humanitarios.

“Una operación humanitaria que requiera de medios militares debe conservar su naturaleza y carácter civil. El conjunto de la operación debe estar bajo control civil con los necesarios acuerdos con los responsables de la utilización de los medios militares. El trabajo humanitario debe ser llevado a cabo por las organizaciones humanitarias. Cuando los militares tengan un papel en el apoyo al trabajo humanitario se re-

54. *El Espectador*, 16-22 de marzo, p. 6 A.

55. Desde enero de 2008 los anunció y el 28 de marzo de 2008 se refirió al respecto en declaraciones a los medios de prensa.

56. Como pueden ser de exploración, copamiento de áreas, contención de fuerzas enemigas, realización de acciones de combate como asaltos, golpes de mano, hostigamientos y emboscadas, control de rutas, sostenimiento de localidades defendidas, suministros logísticos, etc.

57. Los Convenios de Ginebra habilitan las misiones sanitarias o médicas de las tropas, las cuales no pueden portar armas bélicas sino a lo sumo armas defensivas, deben llevar signos distintivos y limitar su acción al propósito humanitario.

58. Acuerdo especial referido en nuestro medio como Acuerdo Humanitario, en virtud del artículo 6 común para guerras internacionales y del artículo 3 común para guerras no internacionales.

59. En consideración a ello obra la Resolución 46/182.

comienda que no participen en la prestación directa de ayuda de modo que se mantenga una distinción clara entre los roles de los actores humanitarios y militares. Los militares, en la medida de lo posible, deben estar desarmados”<sup>60</sup>.

Los ejércitos en contienda y las instituciones humanitarias han coexistido pero de forma que se han diferenciado, aspecto que resulta sustancial en la consolidación del derecho humanitario. En la actualidad, sobresale el debate a las operaciones militares que constituyen actos de agresión, llevadas a cabo por lo regular por las principales potencias contra determinados países, de forma que se presentan con frecuencia como operativos humanitarios. Así mismo, muchos operativos humanitarios, en el contexto de los conflictos armados, son afectados por la inapropiada intervención de contingentes militares de distinto signo. A decir verdad, la disputa entre la defensa de la acción humanitaria sustentada en sus principios universales y los intentos de desvirtuarla, especialmente por vía de la subordinación a lo militar, no ha sido resuelta y ha dado lugar a lo que Jordi Raich llama el surgimiento del inverosímil “actor militar humanitario”<sup>61</sup>.

### **Aprovechamiento político y desconocimiento de los protocolos humanitarios en la fallida misión humanitaria emprendida unilateralmente**

Tras rumores sobre el agravamiento de la salud de Íngrid Betancur y el llamado suplicante para atenderla hecho por el Defensor del Pueblo, se movieron resortes gubernamentales, iniciativas civiles e internacionales para intervenir con urgencia. El



GETTY IMAGES

padre Manuel Mancera<sup>62</sup> declaró que un testigo excepcional le reveló haberla visto en muy malas condiciones en un puesto de salud<sup>63</sup>. Así se creó expectativa nacional, llegó profusa información de corresponsales de prensa enviados a la región y se divulgó un supuesto parte médico que reveló que estaba en peligro de muerte.

El Parlamento Europeo había reclamado la libertad de Íngrid y de los demás secuestrados e insistía en una misión médica internacional para atenderlos. El presidente Uribe la había propuesto y las FARC habían respondido que debía hacer parte de los acuerdos convenidos y que no podía autorizarla antes por el riesgo de seguridad que le implicaba. Entonces Francia alistó un avión ambulancia con personal médico<sup>64</sup> y el ministro Francois Fillon dijo que su país recibiría los “prisioneros políticos” que fueran liberados a cambio de la libertad de Íngrid Betancur. Uribe declaró que los guerrilleros liberados podrían ir a Francia, a la vez que el ministro Holguín expresó que en Co-

lombia “no hay presos políticos”. De esta forma Sarkozy decidió emprender un operativo humanitario y demandó públicamente a Marulanda liberar a Íngrid Betancur: “Basta con una decisión de su parte para salvar a una

60. *Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas*, Francisco Rey, Laurence Thieux y Jesús A. Núñez Villaverde, Ce ALCI, IECAH, Documento de Trabajo No. 13, Madrid, España, 2007, p. 33.

61. “...Somalia, Bosnia-Herzegovina, Ruanda, Kosovo y Timor Oriental fueron ocupados por escuadras “bondadosas”, con el beneplácito de las Naciones Unidas o sin él. La ingeniosa forma de injerencia violenta marcó el debut en los escenarios de un actor inverosímil: el militar humanitario o, si se prefiere, el humanitario, armado...” Raich, Jordi, *El espejismo humanitario, la especie solidaria al descubierto*, Arena Abierta, Barcelona, España, septiembre de 2004, p. 211.

62. Párroco de La Libertad, Guaviare.

63. En El Capricho, jurisdicción del municipio El Retorno, Guaviare.

64. Que fue desplazado inicialmente a Cayena, Guyana francesa, el 30 de marzo de 2008, y posteriormente arribó a Bogotá.

mujer (...) sería responsable de la muerte de una mujer, no pierda la ocasión que se le presenta”<sup>65</sup>.

En la decisión francesa influyó la posición del Gobierno de emitir un decreto sobre excarcelación de guerrilleros a cambio de la liberación de rehenes, presentado como Acuerdo Humanitario pero que no respondía a ningún entendimiento con las FARC sino a una decisión unilateral. Su contenido reafirmaba los “inamovibles” oficiales, por lo cual a juicio de muchos estaba de antemano condenado al fracaso. Significaba además reincidentir con una iniciativa pública y unilateral en la consabida disputa de legitimidades, con interés de reafirmar su posición y negar la opción de la contraparte, de forma que aunque no tuviera resultados interesaba el efecto mediático y el rédito político. Eso explica que de manera sorprendente se montó una parafernalia cual si se tratara de un procedimiento viable y sobre hechos fundados.

Aparecieron muy activos el Presidente de la República y el Alto Comisionado para la Paz, quien expresó: “dejo en manos de las FARC la búsqueda del camino para entregar al Gobierno la lista de guerrilleros”<sup>66</sup>. Uribe dio el aval a la misión humanitaria de Francia y en diálogo directo con el presidente francés le ofreció garantías, aclaró que suspendería las acciones militares en el área y afirmó que se contaría con la Cruz Roja Internacional: “esa misión humanitaria, además, sería acompañada por la Cruz Roja Internacional (...) Una vez nuestras autoridades sean informadas por la misión humanitaria sobre las coordenadas del sitio donde deben ingresar para proteger la salud de la doctora Betancur y de los otros secuestrados, suspenderemos las acciones militares”<sup>67</sup>.

Como era previsible y a la luz de los protocolos internacionales del DIH

resultaba evidente que el CICR no podía emprender un operativo humanitario en la región para tales efectos, puesto que no había recibido aval de las FARC, su delegada se limitó a informarlo en los siguientes términos: “Para nuestra participación en esa misión la solicitud debe venir directamente de las FARC que son las que tienen los rehenes (...) No tenemos información directa de las FARC sobre el estado de salud de Íngrid (...) parece que hay otros secuestrados que tienen problemas de salud. Nosotros necesitamos un acuerdo de todas las partes para actuar...”<sup>68</sup>.

Ante la insistencia de los periodistas en preguntar si existía acuerdo o contacto o mensajes de las FARC, el presidente Uribe agregó que el tema era llevado por el Gobierno con sigilo y prudencia ante los medios de comunicación, lo cual tácitamente dejó la duda sobre la posible existencia de un acuerdo aún no revelado. En consecuencia, creció la expectativa y algunos se apresuraron a calificar a Francia como el principal actor de las gestiones para el Acuerdo Humanitario. Entre tanto Sarkosy llamó al presidente Chávez para que intercediera ante las FARC y desde la Embajada de Francia en Colombia solicitaron con urgencia la colaboración de la senadora Córdoba. Sin embargo, ambos aclararon que al momento carecían de contacto con las FARC. Previo al operativo Uribe se reunió con delegados de Francia, Suiza y España, lo cual los comprometió colectivamente, de alguna manera, en el intento de la misión humanitaria. Por su parte, varias organizaciones sociales, en consecuencia con los hechos, convocaron a una marcha que no logró ser multitudinaria, para exigir la libertad de los secuestrados y demandar un operativo humanitario para atender a los cautivos enfermos<sup>69</sup>. Tanto la misión humanitaria de Francia, res-

paldada por el Gobierno, como esta nueva iniciativa de las organizaciones sociales, solicitaron la participación del CICR, desconociendo sus posibilidades de actuación en este tipo de misiones.

Al momento distintos sectores de opinión discutieron que la decisión del Gobierno (con el decreto y el apoyo a la misión médica en esos términos) obedecía a la necesidad de liberarse de responsabilidades si llegaba a morir alguno de los rehenes en poder de las FARC. En nota editorial el diario *El Tiempo*<sup>70</sup> exigió la liberación de los rehenes y señaló que el Gobierno aunque con el decreto aparecía con una medida audaz, al mismo tiempo reiteraba la oferta de los 100 millones de dólares para recompensar guerrilleros que colaboraran con los rescates militares y anunciables los operativos de “localización humanitaria”, de manera que no había motivo para el optimismo. En la misma nota propuso al Gobierno reanudar una gestión con el presidente Chávez para recuperar la comunicación con las FARC.

65. Declaración del presidente Nicolás Sarkosy, difundida en los medios de prensa, 2 de abril de 2008.

66. Se refiere a los guerrilleros que se supone debería informar las FARC para ser liberados a cambio de la libertad de Íngrid Betancur y otros rehenes, *El Tiempo*, 28 de marzo de 2008.

67. Declaración del presidente Álvaro Uribe, *El Tiempo*, 2 de abril, pp. 1-4.

68. *Guaviare aún espera la misión*, entrevista a Bárbara Hintermann, *El Tiempo*, (2008, 3 de abril). pp. 1-6.

69 Redepaz con el concurso de otras organizaciones de paz, de las víctimas y las centrales obreras. *A movilizarnos por la libertad de los secuestrados*, Ana Teresa Bernal, *El Tiempo*, 1 de abril de 2008.

70. *El Tiempo*, 29 de marzo de 2008.



Por su parte, las FARC en varias comunicaciones expresó que dicha misión podría actuar pero en el marco del Acuerdo Humanitario, por consiguiente la calificaron de no procedente, no haber sido concertada, y expresaron que sólo era posible como parte de la negociación que se iniciara en el área desmilitarizada. “Desde la última liberación unilateral hemos esperado el decreto presidencial ordenando el despeje militar de Pradera y Florida para concretar allí, con la garantía de la presencia guerrillera, el acuerdo de canje humanitario”<sup>71</sup>. Previamente Rodrigo Granda difundió un comunicado<sup>72</sup> en el que reiteró que no harían más liberaciones unilaterales y que la única salida sería el intercambio humanitario, el cual, sin embargo, fue difundido en los medios de comunicación posteriormente<sup>73</sup> como supuesta respuesta de las FARC a la misión humanitaria que se pretendía realizar<sup>74</sup>.

La inconsistencia de la misión bien la advirtió Astrid Betancur, her-

mana de Íngrid Betancur: “La misión humanitaria está al borde del fracaso porque no se hizo en concertación con las FARC; no por los cauces habituales que pasaban por haber avisado al presidente Chávez”<sup>75</sup>. Además, la gravedad extrema de Íngrid Betancur fue desvirtuada; se reconoció que había especulaciones, que no era cierta la atención en un centro de salud, y Yolanda Pulecio, madre de Íngrid, contó que un médico de la guerrilla detenido por la Fiscalía le entregó un diagnóstico diferente al que circuló en los medios de prensa<sup>76</sup>. “... flaco favor le hace a las posibilidades del intercambio humanitario una versión no corroborada convertida en emotiva noticia nacional e internacional, y que hasta ahora es solo eso: un rumor”<sup>77</sup>. El mismo Alto Comisionado para la Paz declaró posteriormente que “Íngrid Betancur no estaba en peligro de muerte” y descartó que hubiera sido atendida en un puesto de salud<sup>78</sup>.

Así fracasó la pretendida misión médica por no ser un hecho consensuado con las FARC. El Gobierno actuó con el propósito de evadir la responsabilidad que le asiste por no haber logrado aún la libertad de Íngrid y los demás rehenes, de forma que quiso dejar sentado en la opinión

71. Comunicado de las FARC, 8 de abril de 2008.

72. El 19 de marzo de 2008.

73. El 3 de abril de 2008.

74. En reacción a tal noticia el presidente Uribe declaró que se debía revisar la libertad condicional otorgada a Granda, por lo cual el DAS dio a conocer una orden de captura internacional en su contra.

75. Francia todavía mantiene la esperanza. (2008, 5 de abril), *El Tiempo*, pp. 1-8.

76. *Las voces del secuestro*, Programa Radial de la cadena radial Caracol, 5 de abril de 2008.

77. Editorial: La fuerza de un rumor, (2008, abril 7), *El Tiempo*, pp. 1-14.

78. 12 de abril de 2008.

pública que había hecho lo posible hasta último momento y que la responsabilidad de lo que sucediera recaería exclusivamente en las FARC. Sin embargo, es claro que se requiere con urgencia el acceso de la atención humanitaria de emergencia a favor de Íngrid Betancur y de los demás rehenes así como de exigirle a las FARC disposición al respecto y denunciar las condiciones indignas en las cuales siguen manteniendo a los cautivos. A la vez, resulta negativo para la consolidación de la misión facilitadora de los países amigos que no se proceda con el necesario esfuerzo de concertación y con la posibilidad de que su actuación acceda a las partes comprometidas en el conflicto. Lo negativo es que era previsible este fracaso y su consecuencia es que debilitó la posibilidad de entendimiento humanitario, comprometió a los países facilitadores en una acción unilateral inviable y creó falsas e injustas expectativas en los familiares y en la opinión pública interna e internacional altamente sensibilizada. Además, reclamar como un éxito político a favor del Gobierno lo sucedido, como lo plantean opiniones afectas al Gobierno, no sólo resulta discutible sino que entraña cierto cinismo frente a las víctimas, puesto que con ello se busca justificar el haber actuado a sabiendas de que los resultados conducirían sólo al aprovechamiento político.

### **Los decretos de excarcelación de guerrilleros presos no consiguen el Acuerdo Humanitario pero ofrecen beneficios penales que serían positivos si se desligan de la dinámica del conflicto**

Los decretos presidenciales emitidos a título de lograr un

Acuerdo Humanitario buscan la ex carcelación de guerrilleros de las FARC de forma que pierda importancia la exigencia de lograr su liberación y se resuelva un motivo para el Acuerdo Humanitario de intercambio. No obstante, es positivo que se brinden beneficios penales a personas condenadas por motivo del conflicto armado, siempre y cuando no se incluya a quienes tengan responsabilidad sobre delitos no amnistiables, así como resulta positivo que presos de la insurgencia renuncien a la guerra y retornen a la civilidad, siempre que ello no se oriente con la negativa figura legal que posibilita removilizarlos en acciones contrainsurgentes que con frecuencia se asocian a arbitrariedades y violaciones de derechos humanos, estimuladas por el pago oficial de recompensas.

En el 2007 el Gobierno habló de beneficiar de tal manera a más de un centenar de presos de la guerrilla, pero no se resolvió el instrumento legal para conseguirlo. Luego fracasó el Decreto 880<sup>79</sup> que pretendía sustituir el Acuerdo Humanitario de intercambio en el contexto de la misión humanitaria unilateral que fracasó. Su error fue prever sin fundamento que las FARC harían liberaciones unilaterales previas<sup>80</sup>. Los organismos de derechos humanos criticaron el que no se establecieran limitaciones en los delitos excarcelables. El delegado de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Javier Hernández exhortó al Gobierno a no otorgar beneficios a integrantes de grupos armados ilegales procesados o condenados por crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, pues en su concepto equivaldría a concederles amnistía e indulto, lo cual no está permitido por el derecho internacional ni por el derecho interno<sup>81</sup>.

Posteriormente, el Gobierno expidió el Decreto 1059<sup>82</sup>, denominado “Decreto de Acuerdo Humanitario”, paradójicamente destinado a reducir las penas a los presos de las FARC que acepten salir de la lista del Acuerdo Humanitario de intercambio y se acojan al programa gubernamental de desmovilizaciones individuales, incluidos también presos por delitos no indultables ni amnistiables quienes tendrían la opción de acogerse a la Ley de Justicia y Paz. Sin embargo, una decisión del Consejo de Estado cuestionó la validez de la supuesta desmovilización de población carcelaria y de acogimiento a la Ley de Justicia y Paz, por cuanto no se cumplen las exigencias de ley de la entrega voluntaria ante la justicia. “La entrega voluntaria del desmovilizado y su presentación ante las autoridades es requisito *sine qua non* para que (...) pueda gozar de los beneficios judiciales previstos en la Ley 975 de 2005”<sup>83</sup>.

79. Marzo 27 de 2008.

80. Su contenido en el artículo 1 desvirtúa el carácter de un acuerdo especial, con el supuesto de que no es necesario convenirlo entre las partes sino que se asume como la acción unilateral del grupo armado de liberar a los secuestrados en su poder. El artículo 3 incluye la suspensión condicional de las penas y las penas alternativas a partir del artículo 6 de la Ley 975 de Justicia y Paz, con la exigencia del compromiso de no volver a delinquir, lo cual es la reiteración de uno de los inamovibles del Gobierno no aceptado por las FARC como condición para la excarcelación de guerrilleros.

81. La jurisprudencia colombiana sólo aplica amnistías e indultos a los delitos políticos y a los delitos comunes conexos, pero la niega para las conductas que constituyan graves infracciones al DIH como es del caso la toma de rehenes.

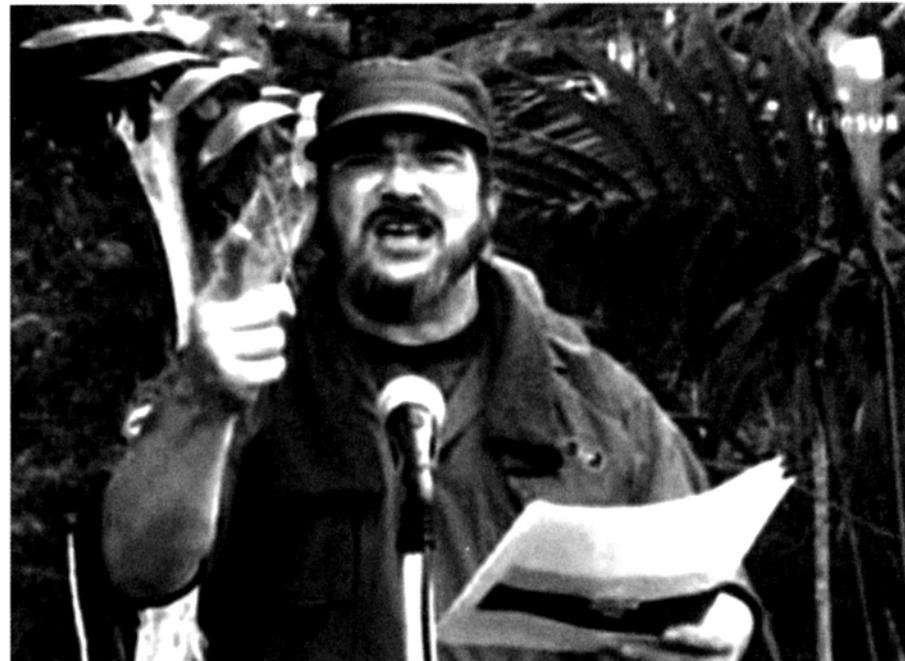
82. El 10 de abril de 2008.

83. Concepto previo del Consejo de Estado, Sección Primera, queda pendiente el fallo de fondo del Consejo de Estado, junio de 2008.

Con el ofrecimiento de la Ley de Justicia y Paz se informa que unos 650 de los aproximadamente 1.700 presos de las FARC dejarían la opción del Acuerdo Humanitario por el ofrecimiento de la reincisión con beneficios jurídicos. Los interesados se han proclamado como disidencia, tienen respaldo oficial y conformaron la asociación Manos por la Paz. Esta situación no es asimilable a un proceso de paz, constituye una forma de debilitamiento político y eventualmente militar de las FARC, en el contexto de la guerra, pero a la vez significa el estímulo legal de reintegración social de excombatientes. No media un negociación con un grupo armado organizado, ni propiamente con una fracción de él, puesto que los prisioneros no están en tales condiciones, ni tienen mando reconocido, ni son combatientes efectivos, ni pueden asumir el desarme y la desmovilización como tal. Además, se aleja del carácter de proceso de paz que conduce al retorno a la vida civil el que legalmente se les exija colaborar con el desmantelamiento de las estructuras del grupo armado ilegal del cual proceden, lo que les exige obrar en beneficio de ventajas militares y les impide el acceso pleno a la actividad civilista y pacífica que debería ser el presupuesto de la reincisión.

### La pérdida de significación del intercambio de los presos de la guerrilla

Mientras crece el interés político y la presión interna e internacional a favor de la libertad de los civiles tomados como rehenes y de los miembros de la Fuerza Pública capturados por las FARC, simultáneamente decrece el interés por los presos de la guerrilla y se suceden situaciones que les ofrecen alternativas diferentes al canje humanitario. En



efecto, el dilema para los primeros es claro: Acuerdo Humanitario para conseguir la libertad en forma expedita y con mínimos niveles de riesgo o quedar cautivos sin expectativa de libertad a través del tiempo, en indignas condiciones de vida y expuestos a un incierto rescate militar que conlleva el riesgo de perder la vida. Entre tanto, los presos de la guerrilla, aunque se registren casos de irregularidades y arbitrariedades en el sistema carcelario y en el ámbito jurídico, cuentan con términos legales y alternativas que hacen relativo y cada vez menos importante el interés por el acuerdo de intercambio humanitario.

Entre los factores que hacen relativo el interés en el canje humanitario para retornar a las FARC se encuentran factores como los siguientes: es reconocido que de los presos de la guerrilla un porcentaje mayoritario al recuperar la libertad no retorna a la insurgencia. Con el paso del tiempo en la reclusión cobra en ellos la expectativa de resolver la situación jurídica y recuperar la libertad por pena cumplida<sup>84</sup>. Parte de los presos de la insurgencia, a finales de la dé-

cada pasada e inicios de la presente, se evadieron en varias fugas colectivas<sup>85</sup>. Las condiciones de vida no obstante estar bajo privación de la libertad les ofrece un margen de posibilidades y garantías. Quienes están cerca de cumplir la pena se inclinan a permanecer para regularizar su situación jurídica. El reclutamiento masivo y las deficiencias en la formación política explican el escaso compromiso político y de actitud militante de la mayoría. El ofrecimiento del Gobierno conlleva mejores términos hacia la recuperación de la libertad y apoyos extraordinarios del Pro-

84 Al respecto el ex consejero de paz, ex ministro y ex senador Rafael Pardo ilustró en una columna de prensa en el año 2007 datos sobre la progresiva recuperación de la libertad de la mayoría de los guerrilleros presos que aparecían en los listados de solicitud de canje humanitario por las FARC durante la última década, en contraste con el mantenimiento de la captura de los civiles y de miembros de la Fuerza Pública por las FARC.

85 De cárceles de ciudades como Bogotá, Popayán y Cúcuta.

grama de Reincorporación. En las cárceles se siente el impacto de la condena social al secuestro. Además, con excepción de Simón Trinidad<sup>86</sup>, las FARC no cuentan con un colectivo de mandos importantes presos que conlleve alto interés político y militar.

En tales circunstancias, la exigencia de libertad de los guerrilleros ha perdido importancia aún para las FARC, pues aunque en comunicados recientes expresan que la liberación de sus presos “en Colombia y Estados Unidos” es prioridad, es claro que sus principales expectativas con el Acuerdo Humanitario se centran en lograr el despeje militar, negociación bilateral, interlocución a alto nivel en los ámbitos interno e internacional, espacio político y de opinión para incidir con propuestas y demostración de capacidad militar. Incluso su principal expectativa no parece ser la que les atribuye el Gobierno de posicionamiento militar territorial, aunque en algún grado les podría aliviar la ofensiva militar gubernamental y, en conformidad con las condiciones definidas, podrían contar con un área temporal para recuperar y reorganizar parte de las tropas. Además, si bien la liberación de sus presos es un propósito existente y tendría resultados, su impacto dista de ofrecer un reforzamiento político y militar de mayor importancia.

## La normalización en las relaciones diplomáticas y la rectificación de Chávez

En la actualidad se avanza hacia la normalización de las relaciones entre el Gobierno de Colombia y los de Venezuela y Ecuador, lo cual recupera posibilidades importantes para el Acuerdo Humanitario. Además, revisten particular importancia las recientes declaraciones del presidente Chávez<sup>87</sup> que se pueden interpretar

como una rectificación pública positiva y conveniente, en la medida en que afirmó la no validez de la lucha armada en las actuales condiciones latinoamericanas, cuestionó a fondo el secuestro de las guerrillas colombianas, conminó a las FARC a liberar a todos los rehenes de manera inmediata y sin condiciones y se manifestó respetuoso y constructivo frente a las iniciativas que se puedan implementar en coordinación con el Gobierno colombiano. Pronto el presidente Uribe saludó públicamente esta posición. Esta posición del presidente Chávez coincide con declaraciones anteriores del presidente Correa en las que rechazó la presencia de las guerrillas colombianas en su territorio. En tal contexto referimos los siguientes elementos hacia el diseño de una estrategia viable para lograr la liberación de todos los cautivos por parte de las FARC e implementar el Acuerdo Humanitario de intercambio:

### *1. Exigencia perentoria de la libertad inmediata e incondicional de los rehenes*

Los principios y las normas humanitarias son de imperativo cumplimiento para las partes, lo cual no está sujeto a condicionamientos o negociaciones, de forma que los acuerdos especiales o humanitarios son un recurso adicional. Los informes de los organismos intergubernamentales<sup>88</sup> entregan la recomendación que exige a las guerrillas abstenerse de la práctica inaceptable del secuestro y liberar de inmediato y sin condiciones a todos los rehenes. Pero también ponen de presente que el Estado tiene la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas y, en consecuencia, actuar con solicitud y eficacia, para procurar la libertad por todos los medios legítimos y a su alcance. El Acuerdo Humanitario

puede incluir el compromiso prioritario para la liberación inmediata e incondicional de los civiles así como son de absoluta prioridad las necesidades médicas y el tratamiento para con las mujeres. Debe garantizarse también la liberación de todos los retenidos, incluidos los miembros de la Fuerza Pública.

### *2. Exigencia al Gobierno nacional y a las FARC para que suscriban el Acuerdo Humanitario*

El Acuerdo Humanitario de intercambio puede posibilitar la libertad de los rehenes y la ex carcelación de guerrilleros. Es necesario recuperar su necesidad en la agenda pública nacional, conseguir el apoyo de entes estatales y canalizar el importante apoyo internacional ofrecido. Presupuesto necesario para conseguirlo es superar los llamados inamovibles o condicionamientos rígidos que pretende cada parte, lo cual implica que asuman posiciones flexibles y que tengan margen y disposición para negociar, condición necesaria para construir la fórmula requerida. El Gobierno debe entender que no se afecta su política llamada de “seguridad democrática” ni su empeño bélico que califica de “combate al terrorismo” como

86. Caso especial por estar extraditado con Sonia en cárceles de Estados Unidos.

87. Intervención del presidente Chávez en el programa institucional Aló Presidente del 8 de junio de 2008, cuyos apartes fueron difundidos y comentados ampliamente por todos los medios de comunicación y prensa colombianos.

88. En especial en los informes anuales de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en Colombia.

tampoco puede sobreestimar el debilitamiento conseguido de la guerrilla para desestimar el entendimiento y pretender un rescate militar incierto y de alto riesgo. Existen elementos de aproximación como la aceptación mutua de facilitadores, el nombramiento de voceros, la coincidencia en temas a definir y la voluntad reiterada recientemente por ambas partes para convenir este tipo de acuerdo.

### ***3. Recuperar la intermediación y un amplio apoyo de la comunidad internacional:***

Es necesaria la intermediación de varios países amigos, los europeos ya comprometidos y varios en el contexto latinoamericano y fronterizo. Debe entenderse que el proceso justamente se ha internacionalizado y ello constituye un factor decisivo, dado el alto nivel de desconfianza y la distancia entre las partes. El CICR podrá continuar con sus valiosos y necesarios oficios de intermediación humanitaria, pero dado su carácter no incluye el concurso político, de interlocución y veeduría que pueden brindar los Estados y los organismos intergubernamentales. Se requiere recuperar los contactos con las FARC a través de facilitadores internacionales. Parece impensable el acuerdo sin contar con un importante nivel de participación de varios países, entre ellos Venezuela y Ecuador. Puede recurrirse también al apoyo de personajes y expertos internacionales de especial prestancia.

### ***4. Ampliar el espectro y las posibilidades de los facilitadores internos***

La facilitación de la Iglesia católica es importante, su carácter de autoridad moral y su contribución en procesos de paz y humanitarios lo evi-



dencia. No obstante, se requiere contar con otros actores y mecanismos; recurrir a consultas y a la construcción de consensos; para tal fin resultan útiles aportes como los de las comisiones creadas para el efecto por el Congreso<sup>89</sup> y el funcionamiento del Consejo Nacional de Paz que acordó tratar este tema. Se requiere de fondo conseguir una amplia convergencia política y social que respalde la iniciativa del acuerdo. El apoyo de las organizaciones de las víctimas, de organizaciones de derechos humanos y humanitarios es importante. Un síntoma positivo es el reciente llamado hecho por el presidente a Carlos Lozano y Álvaro Leyva a reanudar labores y no puede desestimarse la importante labor cumplida por la senadora Piedad Córdoba, a pesar de algunas injustificadas expresiones de simpatía con la guerrilla, indiscreciones y manifestaciones de sectarismo que debilitan sus posibilidades.

### ***5. Encontrar una fórmula intermedia en el tema territorial***

Es válida la iniciativa de explotar la posibilidad de que los primeros contactos y el inicio de las

conversaciones sean en el exterior, pero necesariamente la implementación del acuerdo será en territorio colombiano y se tendrá que definir la necesaria distensión militar y el área desmilitarizada. Así, se hará posible que el escollo de la desmilitarización de un área no empantane los primeros acercamientos y consensos y se recurra a los facilitadores internacionales e internos en su solución. Se trata de aproximar las propuestas no a partir de la pretensión particular de cada parte sino de la aproximación de los términos, para efecto de lo cual la anterior propuesta de España, Francia y Suiza son referente pertinente. Es falsa la apreciación de que las liberaciones unilaterales conlle-

89. Las Comisiones de Paz del Senado y la Cámara que se tornaron muy activas con el tema de crearle condiciones al Acuerdo Humanitario de intercambio prepararon y coordinaron una reunión con el presidente Chávez, la cual a pesar de haber sido convenida se abortó por la negativa de la presidenta del Congreso de autorizarles la gestión, dado que pertenece a la coalición de gobierno y que el presidente Uribe ha reiterado su negativa a aceptar nuevos oficios del presidente venezolano.

van a desconocer la necesidad de un área desmilitarizada; por el contrario, existieron riesgos reales ante los operativos militares y el Gobierno aceptó que tenía que cesar los operativos y no atacar el área de entrega. Además, la liberación colectiva de todos los rehenes requiere un operativo o varios operativos territoriales de mayor envergadura. Es de suma importancia la amplia participación veedora internacional e interna como elemento central en términos de garantías y seguridad.

#### ***6. Conciliar los términos para la excarcelación de guerrilleros***

La excarcelación de guerrilleros debe considerar la autonomía y la decisión adoptada por cada una de las personas beneficiadas, con respecto a las opciones como las de eventual ubicación en un territorio nacional o extranjero con las debidas garantías para el desplazamiento o la de aceptar el indulto u otra forma de beneficio penal que posibilite el retorno a la vida civil con garantías, y de ser el caso, la participación en el programa gubernamental de reincorporación. No se otorgarán amnistías e indultos para crímenes de guerra o de lesa humanidad.

#### ***7. Mantener y reforzar las formas de presión y movilización social***

La demanda de compromisos y acuerdos humanitarios se liga al movimiento más general en torno a los derechos de las víctimas y de la lucha por hacer efectivos los principios de lucha contra la impunidad<sup>90</sup>. Las demandas humanitarias constituyen ahora un elemento de incidencia fuerte hacia las esferas gubernamentales, estatales y a las fuerzas irregulares. Se requiere conseguir un gran acuerdo

nacional, político, social y ciudadano en torno a estas metas y con claridad demandar la libertad de los secuestrados y el Acuerdo Humanitario de intercambio. Iniciativas como las grandes marchas contra el secuestro, el repudio al asesinato de los diputados y de solidaridad con las víctimas son decisivas. Son valiosas iniciativas como la Caravana Blanca al Guaviare<sup>91</sup>, las propuestas de los excongresistas liberados y la movilización constante de las organizaciones de las víctimas como Asfamipaz.

#### ***8. Conseguir garantías, discreción, confidencialidad y ambiente para recuperar la confianza:***

El tema de las garantías es esencial en todas las fases y acciones del proceso y los facilitadores son esenciales en su apoyo. Debe recurrirse a procedimientos discretos y a propuestas y consensos iniciales en reserva así como a manejos consensuados sobre la información pública. Debe haber consenso previo sobre los temas a discutir y el tipo de arreglos a los que pueda llegar. En las actuales condiciones el acercamiento en principio no puede darse a partir de propuestas públicas que dan lugar al debate y la descalificación entre las partes, salvo que sean gestos de entendimiento<sup>92</sup>.

#### ***9. Implementar una misión médica, facilitar información y entregar los restos mortales***

Con urgencia y apoyo principal del CICR debe brindarse atención médica a los cautivos por la guerrilla, sin que se utilice como ventaja militar por alguna de las partes y se desvirtúe su propósito humanitario. Debe proporcionarse información y correos a las víctimas y a sus fami-

liares con apoyo en canales humanitarios. Deben ser entregados los despojos de las víctimas fatales, como el caso del capitán de la Policía Julián Guevara, con la información correspondiente sobre los hechos sucedidos.

90. Verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de los graves crímenes cometidos.

91. Entre el 23 y el 25 de mayo de 2008, por iniciativa del alcalde de San José del Guaviare, Pedro Arenas, y con el respaldo de numerosas organizaciones y gobiernos locales se movilizó la llamada Caravana Blanca, de manera que más de 500 personas realizaron una correría entre Bogotá, Villavicencio, Puerto Concordia, San José del Guaviare y El Retorno, sitios donde se congregaron centenares y miles de participantes, bajo las exigencias de Libertad de los secuestrados, Acuerdo Humanitario y recuperación de la paz. Guaviare es uno de los departamentos más afectados por conflicto armado, la crisis humanitaria y el narcotráfico, a la vez que en su territorio se produjeron las dos liberaciones unilaterales y se supone que podría ser escenario de nuevas liberaciones o eventualmente de operativos de liberación inscritos en el Acuerdo Humanitario. La Asamblea Permanente por la Paz y numerosas organizaciones se sumaron a la convocatoria.

92. Simón Trinidad concibe que no son posibles los acuerdos mientras no haya la más estricta confidencialidad: "...mientras no haya la más estricta confidencialidad de las partes en cualquiera de las etapas por las que atraviesa un proceso tan complejo de acercamientos, diálogos y acuerdos. Aquí, cualquier gobierno será sensible a la publicidad en este tema cuando de por medio hay reiteradas declaraciones de que no se habla con organizaciones consideradas por el Departamento de Estado como terroristas" Carta de Simón Trinidad a "Lucero", en Revista Semana, 40-41. (2008, 17 al 24 de marzo).

# Nuestras publicaciones



Consulte éstas  
publicaciones y otras mas en:

[www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)

25  
AÑOS  
**Foro**  
Nacional por Colombia

## Nuestros frentes de trabajo

Con el apoyo de:



- Apoyo a organizaciones sociales en sus propuestas de gestión y desarrollo, mediante procesos de promoción, asesoría, investigación, planeación y formulación de proyectos.
- Desarrollo de tareas orientadas a la promoción, fortalecimiento y democratización de la planeación participativa, la gestión pública y los Derechos Humanos en Colombia.
- Promoción, divulgación y defensa de los Derechos Humanos y derechos económicos, sociales culturales y ambientales en el marco de una cultura de la convivencia y la no violencia.
- Formulación y puesta en marcha de políticas públicas, especialmente de políticas sociales que posibiliten el ejercicio pleno de la ciudadanía.
- Contribuir a la transformación de las relaciones de género en la perspectiva de una democracia incluyente.
- Publicaciones: Revista Foro, boletín Foro Municipal, documentos Foro Debates y el portal en Internet [www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)
- Disponibilidad de información para la cualificación de la ciudadanía y el estudio a fondo de la realidad social a través de nuestros centros de documentación en Cali y Bogotá abiertos al público.



### ESCUELA LATINO AMERICANA DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO

Universidad de San Buenaventura de Cartagena, Colombia en Convenio con la Universidad de Pavia, Italia.

#### Especialización en Cooperación Internacional para el Desarrollo

La Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo, en Cartagena de Indias – Colombia, tiene el gusto de compartir con todas las entidades y personas interesadas, la convocatoria de la sexta Especialización en Cooperación Internacional para el Desarrollo y su programa de becas. Esta Escuela es un proyecto colombo-italiano, fruto del convenio entre la Universidad de San Buenaventura de Cartagena de Indias (Colombia), la Universidad de Pavia (Italia) y un grupo de ONG italianas, COOPI, CISP, VIS. La Escuela está co-financiada por la Cooperación del Gobierno italiano, por la Conferencia Episcopal Italiana y cuenta con el apoyo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, CEPAL.



Mayores informes sobre la especialización, becas, financiación e inscripciones en:  
[www.usbctg.edu.co/elacid](http://www.usbctg.edu.co/elacid)

**Jordi Borja****Sociólogo, asesor urbano, profesor de la  
Universitat Oberta de Catalunya**

# La izquierda errante en busca de la ciudad futura

Jordi Borja

## 1. Izquierda y ciudad

Sólo encontramos si sabemos lo que buscamos. Un principio epistemológico elemental. O no tanto. Bachelard nos dice que investigar es buscar lo que está escondido, pero mientras lo buscamos difícilmente podemos precisar de qué se trata. Para algunos que nos ocupamos de la ciudad, lo que nos atrae especialmente de esta es que es el lugar de la libertad y de la aventura posibles de cada uno, la multiplicación de los encuentros imprevistos, de los azares insospechados. La ciudad puede sorprendernos en cada esquina (Breton) y allí queremos vivir "*per si hi ha una gesta*" (Salvat Papasseit). La ciudad es vivencia personal y acción colectiva a la vez. Sus plazas y calles y sus edificios emblemáticos son el lugar donde la historia se hace, el muro de Berlín, la plaza Wenceslas de Praga, el Zócalo mexicano, la plaza Tienanmen... Y si miramos a un pasado más lejano, el palacio de Petrogrado y las escaleras del Potemkine o la Bastille y el salón del Jeu de Paume, junto a la Concorde del París revolucionario. Precisamente en este salón se proclamaron *Les droits de l'homme* "los hombres nacen y se desarrollan libres e iguales". El mito originario de la ciudad es la Torre de Babel, gentes distintas pero iguales, juntas construyendo su "ciudad" como desafío al poder de los dioses, como afirmación de independencia. Ciudadanos son los que conviven, libres e iguales, en un territorio dotado de identidad y que se autogobierna.

A una pregunta televisiva, imprevista y en directo sobre cómo definiría el "socia-



lismo”, Mitterrand respondió escuetamente: “es la justicia, es la ciudad”. La ciudad, pues, es una metáfora de la izquierda, en su doble dimensión individual y social, lírica y épica. La ciudad es cálida y es el contrapeso a la democracia que es frígida (Dahrendorf). La ciudad, como el socialismo, tienen por vocación maximizar la libertad individual en un marco de vida colectiva que minimice las desigualdades. La ciudad humaniza el ideal socialista abstracto, introduce el placer de los sentidos a la rationalidad sistemática, los deseos íntimos de cada uno modulan los proyectos colectivos. En la ciudad el héroe es el personaje de Chandler, duro y tierno: “*si no fuera duro, señora, no estaría vivo, y si no pudiera ser tierno no merecería estarlo*”.

La ciudad como metáfora de la izquierda nos interesa especialmente pues permite enfatizar algo que es común o necesario a ambas: la dimensión sentimental y sensual, cordial y amorosa, individualizadora y cooperativa, plural y homogeneizadora, protectora y securizante, incierta y sorprendente, transgresora y misteriosa. Y también porque vivimos una época en que no es casual que ciudad y izquierda se nos pierdan a la vez, parece como si se disolvieran en el espacio público, en sentido físico y político. Si la ciudad es el ámbito generador de la innovación y del cambio es en consecuencia el humus en el que la izquierda vive y se desarrolla, en tanto que fuerza con vocación de crear futuros posibles y de promover acciones presentes. La ciudad es a la vez pasado, presente y futuro de la izquierda. Y no tener un proyecto y una acción constante de construcción de la ciudad, que se nos hace y se nos deshace cada día, es un lento suicidio.

## 2. La disolución paralela de la ciudad y de la izquierda

La revolución urbana que vivimos es una de las principales expresiones de nuestra época. No nos extenderemos sobre una temática ampliamente tratada, incluso por el autor de esta nota<sup>1</sup>. Las nuevas regiones metropolitanas cuestionan nuestra idea de

ciudad: son vastos territorios de urbanización discontinua, fragmentada en unos casos, difusa en otros, sin límites precisos, con escasos referentes físicos y simbólicos que marquen el territorio, de espacios públicos pobres y sometidos a potentes dinámicas privatizadoras, caracterizada por la segregación social y la especialización funcional a gran escala y por centralidades “gentrificadas” (clasistas) o “museificadas”, convertidas en parques temáticos o estratificadas por las ofertas de consumo. Esta ciudad, o “no ciudad” (como diría Marc Augé), es a la vez expresión y reproducción de una sociedad a la vez heterogénea y compartimentada (o “guetizada”), es decir mal cohesionada. Las promesas que conlleva la revolución urbana, la maximización de la autonomía individual especialmente, están solamente al alcance de una minoría. La multiplicación de las ofertas de trabajo, residencia, cultura, formación, ocio, etc., requieren un relativo alto nivel de ingresos y de información, así como disponer de un efectivo derecho a la movilidad y a la inserción en redes telemáticas. Las relaciones sociales para una minoría se extienden y son menos dependientes del trabajo y de la residencia, pero para una mayoría se han empobrecido, debido a la precarización del trabajo y el tiempo gastado en la movilidad cotidiana.

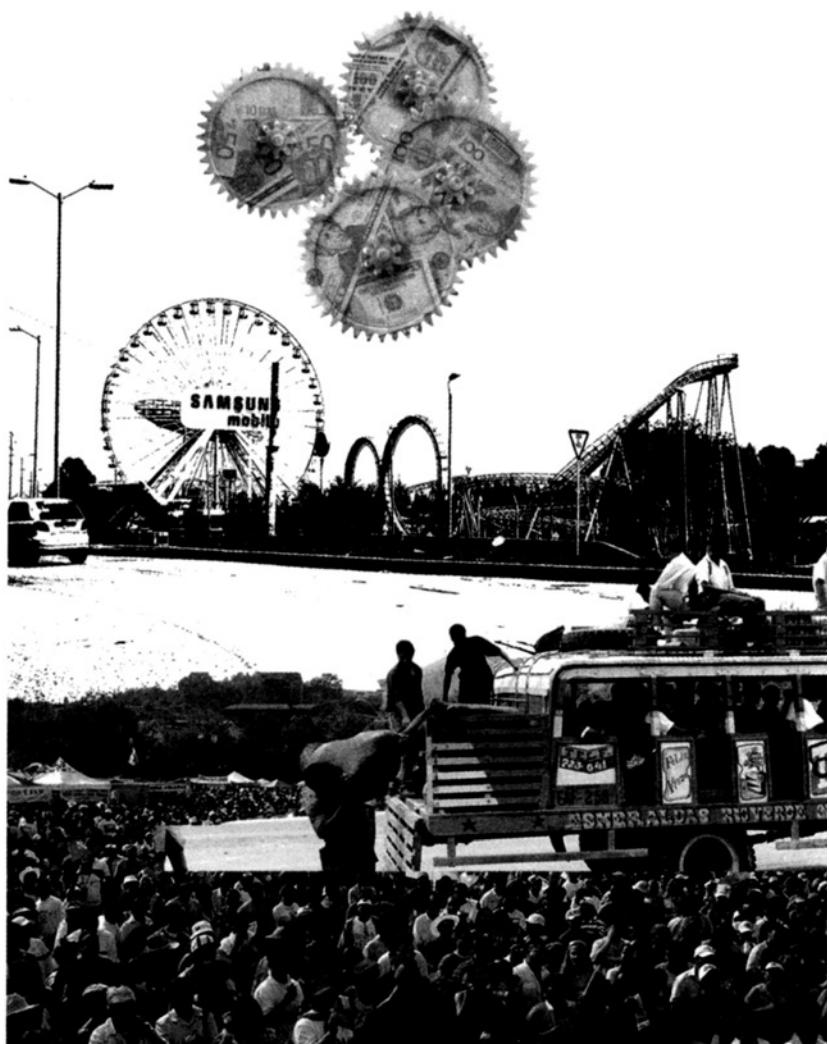
Esta nueva sociedad urbana no está estructurada en grandes grupos sociales como los que caracterizaban la sociedad industrial. Es una sociedad individualizada, segmentada, fracturada entre los que temen perder sus rentas de posición, mediocres privilegios y seguridades vulnerables, y los que viven en precariedad, en sus trabajos y en sus derechos, sin otro horizonte vital que el de la incertidumbre, sin otra garantía que la de no poder alcanzar el nivel de sus expectativas. Es una sociedad que necesita del Estado del bienestar<sup>2</sup>, pero precisamente este no llega, o no lo suficiente, a los que

1. *La ciudad conquistada*, Jordi Borja, Alianza Editorial, 2003.

2. José Mª Rida, “La izquierda sin crisis”, *El País*, 25-11-2007.

más lo necesitan. El muy loable propósito de defender el Estado del bienestar como “nuestro Estado de derecho” olvida que este programa no garantiza el “bienestar”, por insuficiente o inadaptado a las necesidades de hoy a gran parte de los que más lo necesitan: los miseristas y los desocupados, los jóvenes que no pueden acceder a la vivienda y los inmigrantes sin derechos reconocidos, los fracasados de la escuela y los excluidos por la fractura digital. Y los que viven en el círculo vicioso de la marginación, en urbanizaciones periféricas o en barrios degradados, lejos de todo y demasiado cerca de los que viven la misma situación o peor que ellos.

En estos espacios urbanos y en estas sociedades atomizadas la izquierda se pierde. Por medio de una gestión municipal correcta, atenta a sus electores, más reproductora que innovadora (más de lo mismo), mantiene su presencia institucional. Y por medio de la televisión reproduce un apoyo electoral general facilitado por el extremismo reaccionario de la oposición conservadora. Pero hay disolución de su presencia como fuerza social, cultural y política, por falta de arraigo militante en el territorio, especialmente entre los sectores sociales más discriminados en unos casos y más reactivos en otros. Y, sobre todo, hay disolución de su discurso. Si hay crisis de la ciudad (riesgo de degeneración y oportunidad de re-creación a una escala mayor) la izquierda debiera proponernos en el presente un proyecto de ciudad futura. Es indudable que los Gobiernos locales progresistas han sabido desarrollar políticas positivas en la ciudad compacta heredada, especialmente de reconstrucción de los espacios públicos y de mantenimiento relativo de la mixtura social y funcional. Pero la izquierda, desde los Gobiernos o desde la oposición, no es capaz de proponernos políticas de resistencia y alternativa a los efectos perversos de la globalización que se manifiestan especialmente en los territorios donde se está desarrollando la ciudad futura, los vastos espacios urbanizados sin calidad de ciudad. Al contrario, mediante políticas sectoriales y cortoplacistas acaba



sometiéndose a la lógica segregadora y excluyente del mercado y contribuye en muchos casos a la disolución de lo ciudadano. A lo que gobernantes (derechas e izquierdas confundidas) y grandes empresas añaden, en nombre de la competitividad y del *marketing* urbano la ostentación arquitectónica, el neomonumentalismo de exportación, que banalizan la ciudad y alienan a los ciudadanos, puesto que en muchos casos esta arquitectura de autor parece destinada a provocar sentimientos de expropiación en vez de la identificación o la emoción integradoras.

Las cúpulas políticas, en especial las de izquierdas, periódicamente declaran que hace falta construir una gobernabilidad me-

tropolitana para construir la ciudad del futuro. Pero cuando gobiernan evitan hacerlo, pues parece que a la mayoría ya les va bien la fragmentación y la superposición de organismos actuales. Solo nos proponen proyectos de arquitectura institucional sin otra lógica que la burocrática (o la personal) de los que las defienden. Véase el lamentable espectáculo que nos ofrece la política catalana incapaz de proponer soluciones avanzadas sobre la organización del territorio, la gobernabilidad metropolitana, la legislación electoral, la participación ciudadana y la racionalización administrativa.

La cultura estatista y partitocrática es común a los que proceden de la tradición social-demócrata como a los que han adherido al social-liberalismo. Sus líderes políticos e intelectuales se mueven entre las abstracciones del Estado, de la economía global y de las encuestas de opinión. La ciudad de carne y hueso, de gentes con deseos y necesidades que se entremezclan en cada uno de ellos y que demandan respuestas integradas y próximas les queda muy lejos. Cerca, en el mejor de los casos están los gestores locales del día a día, inevitablemente conservadores de lo único que tienen, la proximidad, que no es suficiente para enfrentarse con las dinámicas actuales que reducen las libertades urbanas y acrecientan las desigualdades en el territorio.

### 3. Conflictividad en el territorio y asimetría política

Es casi un lugar común en Europa la idea de que la contradicción propia a nuestras sociedades se ha trasladado del ámbito de la empresa al del territorio, es decir, de la contradicción capital-trabajo a la de las políticas públicas (por acción u omisión)-condiciones de vida (reproducción social). Sin embargo, esta contradicción aparece confusa por la multiformidad de los objetos o materias que la expresan, tan dispares como la vivienda y la seguridad, el trabajo precario y la inmigración, la protección del medio ambien-

te o el patrimonio y la movilidad. Una confusión que dificulta la construcción de proyectos simétricos oponibles.

A esta asimetría se añade la derivada de la diversidad de sujetos, con intereses a su vez contradictorios y que difficilmente son capaces de definir un escenario compartido en el que negociar el conflicto (solamente si el conflicto se agudiza y en casos puntuales). Denominamos esta conflictividad como asimétrica cuando los actores en confrontación no pueden definir objetivos negociables o no están en medida de asumir responsabilidades. Un caso extremo de conflictividad es cuando se da una rebelión “anómica” (por ejemplo las protestas de los “*banlieusards*” de París). Y un ejemplo de conflictividad sin contraparte que asuma responsabilidades es cuando hay una diversidad confusa de actores, como ocurre actualmente con el conflicto de las infraestructuras en Catalunya.

Se puede argumentar que esta problemática afecta a la izquierda, que se encuentra con frecuencia entre y en las distintas partes en conflicto pero que difficilmente puede evitar esta situación puesto que lógicamente está en las instituciones y también representa a la ciudadanía implicada. Pero la cuestión que interesa en este caso no es la complejidad del conflicto sino la debilidad de las políticas de la izquierda institucional en estos casos. Una debilidad que se deriva más de la inconsistencia teórica y la laxitud de los valores morales que del carácter de las personas o las opciones coyunturales de los partidos. Una debilidad de los principios y de los valores que conduce al oportunismo electoral y a la gestión rutinaria. Veamos un conjunto de cuestiones conflictivas, que se expresan en ámbitos territoriales de proximidad. Temas que pueden servir como test para evaluar si la izquierda es portadora de un proyecto de futuro más democrático o es simplemente una gestora del presente, con sus progresos adquiridos y sus contradicciones y retrocesos permanentes.

**a) La precariedad del trabajo**

La evolución de la economía de mercado ha “naturalizado” la precariedad del trabajo asalariado, la consecuente desvalorización del puesto de trabajo y del proceso adquisitivo de la cualificación profesional. La izquierda gobernante ha implementado medidas correctoras de los efectos más negativos de la precariedad (seguro de desempleo, programas de formación continuada, duración mínima de los contratos de trabajo, reducción de la jornada, etc.) pero no es portadora de un proyecto global valorizador del trabajo y de la profesionalidad de todas las actividades, como han planteado algunas corrientes sindicales (por ejemplo, Trentin, ex secretario general de la CGIL, la confederación italiana). Por otra parte, si tenemos en cuenta la entrada tardía en el mercado de trabajo, los casi inevitables períodos de desocupación que acechan a gran parte de la población activa y la jubilación de personas cuando aún disponen de dos o más décadas de esperanza de vida, plantea la cuestión de la necesidad de unos ingresos mínimos garantizados. Actualmente las desigualdades y las incertidumbres caracterizan los actuales sistemas de pensiones. La propuesta de una renta básica universal es seguramente discutible en su concepción y de difícil implementación, pero indica la existencia de un problema que requiere una solución global.

**b) La vivienda y el suelo**

La vivienda es un derecho básico recogido en los textos constitucionales y en las Cartas de derechos humanos, pero solamente es un principio orientador de las políticas públicas, es decir, se trata de un “derecho programático”, no garantizado por el Estado de “derecho”. Hoy se ha convertido en uno de los grandes problemas sociales para amplios sectores de la población y al mismo tiempo, una de las principales fuentes de beneficios especulativos, tanto del capitalismo financiero como de un extenso y variopinto mundo de propietarios de suelo, promotores y constructores. La



urbanización, la construcción de viviendas y las obras civiles, son seguramente el principal factor de corrupción política y social. En España, bajo Gobiernos de izquierda y de derecha, se ha destruido por igual el paisaje costero, la urbanización extensiva ha favorecido la mayor especulación del suelo de nuestra historia, se han construido centenares de miles de viviendas que no tienen comprador o localizadas tan lejos de los centros de trabajo y de servicios que generan altos costos sociales y ambientales. La izquierda ha abandonado sus objetivos clásicos: propiedad pública del suelo urbanizable y urbano, prioridad a las viviendas de alquiler (que no debiera superar el 10% de los ingresos familiares), continuidad y mixtura de los tejidos urbanos, etc. Y cuando se proponen medidas correctoras, como la reciente legislación sobre las

plusvalías urbanas, son de una timidez increíble (¡recuperación por parte del sector público del 15% de estas plusvalías!, ¿por qué no del 90% o del 100%?). La reciente ley catalana sobre el “derecho a la vivienda”, cuyo proyecto no iba más allá de otras leyes similares vigentes en los países occidentales, ha sido desnaturalizada tanto en el debate parlamentario como en la negociación social. En estos casos la mayoría de los representantes de la izquierda, tanto aquí como en Madrid, han demostrado convicciones muy débiles frente a los intereses privados. No encontramos hoy en la izquierda una comprensión clara sobre “el derecho a la vivienda” y menos aún sobre “el derecho a la ciudad”, una cuestión de la que depende nuestro futuro como izquierda.

### **c) Las infraestructuras y movilidad de los ciudadanos**

El actual debate sobre las infraestructuras parece centrarse en una disputa sobre el nivel institucional, al que corresponde la principal responsabilidad de gestión. Sin duda es un tema importante y parece probable que una gestión de proximidad de las redes ferroviaria y viaria, de los puertos y de los aeropuertos, sería sin duda más eficaz al estar más sometida al control social. Pero no es un debate derecha-izquierda, y sorprende que ambas coincidan en las mismas propuestas “incrementalistas” a pesar de que en muchos casos suponen costos sociales y ambientales difícilmente sostenibles. Parecería lógico que la base de partida de la izquierda fuera el reconocimiento del “derecho a la movilidad”, hoy fundamental, que debe considerarse un derecho universal, para todos, para cada día y a todas las escalas. En consecuencia, debería priorizarse la movilidad más masiva y más cotidiana, como son las redes de cercanías, lo cual no sucede ahora. Las infraestructuras son también el principal motor de la urbanización y corresponde especialmente a la izquierda favorecer los desarrollos urbanos apoyados en la compacidad de los tejidos urbanos. No es así: los ejemplos en España, sobre todo en Catalunya, indican que no se asume ni el

derecho a la movilidad ni el buen uso de las infraestructuras para hacer ciudad. En España se mantienen los modelos radiocéntricos y la política del “caballo grande, ande o no ande”. Y en Catalunya es suficiente analizar los programas viarios para constatar que sirven más a la especulación inmobiliaria que al derecho a la ciudad.

### **d) La seguridad ciudadana**

De nuevo nos encontramos con discursos y prácticas que se caracterizan por las ambivalencias, las contradicciones y finalmente la sumisión a valores y comportamientos más propios de una derecha conservadora y excluyente, que excita los estados de opinión más primarios. La creación de ambientes seguros es un derecho fundamental para el conjunto de la población y es una obligación de las políticas públicas garantizarlo. Especialmente para los colectivos que por razones diversas son más vulnerables, sufren discriminaciones y demandan protección. Pero la inseguridad procede de muchas causas: desocupación o precariedad del trabajo, entorno urbano inhóspito, pobreza, presencia de colectivos cultu-ralmente distintos y percibidos como potencialmente “peligrosos”, debilidad del tejido social, etc. Por otra parte, vivimos en una época en que la política del “miedo” se ha convertido en un instrumento manipulador de la opinión pública por parte de los gobernantes más reaccionarios. Lamentablemente esta política ha contaminado a las izquierdas gobernantes y en bastantes casos han asumido el discurso securitario y la práctica de la represión preventiva en contra muchas veces de los colectivos más vulnerables. El ejemplo más próximo y más escandaloso es el de las Ordenanzas para la convivencia aprobadas por el Ayuntamiento de Barcelona, en las que se criminaliza a colectivos sociales enteros (vendedores ambulantes, prostitutas, mendigos, limpiacristales, sin techo, etc.) y se imponen sanciones tan exageradas como

3. Jordi Borja, Inseguretat ciutadana a la societat de risc, en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, No. 16, 2006.

inaplicables.<sup>3</sup> Todo ello en nombre del “ciudadano normal” que tiene derecho “a no ver aquello que le disgusta”. Unas ordenanzas que la dirección del PSOE ha declarado que deberán servir de modelo a todos los ayuntamientos de España en los que participe en el Gobierno. Incluso han sido bien recibidas por otros gobernantes de la izquierda europea como el alcalde de Bolonia, durante décadas considerada la ciudad modelo de la gestión progresista. Entendámonos: no se trata de defender una política permisiva, todo lo contrario. Creamos que la policía de proximidad, la justicia local rápida, la sanción inmediata de los comportamientos incívicos, etc. forman parte de unas políticas públicas que deben ser propias de la izquierda pues afectan a la gran mayoría de los ciudadanos. Pero la base de partida debe ser la consideración de todos los ciudadanos por igual, la protección de los más débiles y la construcción de unos ámbitos de convivencia que promuevan el conocimiento mutuo, la cooperación entre los ciudadanos y la solidaridad con los más débiles o discriminados. Curiosamente las “ordenanzas” citadas si bien proclaman al inicio su intención de sancionar los comportamientos racistas o xenófobos luego se olvidan de concretar esta buena intención en el articulado. El derecho a la seguridad hoy no parece que por ahora esté elaborado y asumido por la izquierda gobernante como propio, simplemente se apunta a la ideología y a las prácticas más conservadoras. Una ideología y unas prácticas que criminalizan a los pobres, a los jóvenes sin horizontes de los sectores populares y a los inmigrantes.

#### **e) La escuela pública y la religión**

La Escuela pública, obligatoria y laica ha sido históricamente una de las grandes conquistas de la izquierda, en su triple objetivo: garantizar una formación básica para todos los ciudadanos como medio de promover un desarrollo económico y social más justo y más eficaz, crear un mecanismo de movilidad social ascendente al alcance de los sectores populares y de los colectivos que sufren discriminación y exclusión; y por



último, formar ciudadanos para la democracia, mediante una educación que no imponga creencias que pretendan monopolizar la verdad y que signifiquen menosprecio para otras de signo diferente. Actualmente la combinación entre los afanes de distinción de los sectores sociales acomodados, por una parte, y el acceso al sistema educativo de los sectores populares, incluidos los procedentes de la inmigración, ha provocado una fuerte fractura en el sistema educativo. A ello ha contribuido el nefasto comportamiento de una parte importante de la Iglesia católica, defensora de privilegios heredados de la dictadura y convertida en gran empresa que ha hecho de la enseñanza un negocio y una fuente de poder y de influencia. La izquierda institucional ha entrado en este juego, política y también personalmente. Envía a sus hijos a la escuela

privada, incluso religiosa, y admite que las escuelas concertadas practiquen la discriminación (por ejemplo respecto a la población inmigrante) y incluso incluyan en sus enseñanzas obligatorias la religión. Esta debilidad ha traído consigo un retroceso progresivo del laicismo y ha permitido que hasta se admita la enseñanza de la religión (no la historia de las religiones) en la escuela pública. El resultado es que ninguno de los tres objetivos de la escuela pública, obligatoria y laica se cumplen.

### **f) Los servicios públicos urbanos y la sanidad: las multinacionales contra la democracia**

Lo sabemos todo el mundo y es profecía: existen unas relaciones oscuras, importantes nichos de corrupción pública y posiciones privilegiadas de grandes empresas de servicios que generan enormes beneficios privados que pesan sobre los contribuyentes y sobre la calidad de las prestaciones. Es indiscutible que uno de los principales avances promovidos por la izquierda y su proyecto, hoy ya histórico, del "Estado del bienestar, ha sido el establecimiento de un sistema de servicios públicos "universales" o de interés general. Este sistema está hoy afectado de un proceso de deterioro creciente debido principalmente a dos factores. Primero, la relativa inadecuación de la oferta a las nuevas realidades urbanas caracterizadas por la difusión del hábitat y la mayor escala de la segregación social. Las poblaciones menos solventes estarán peor servidas tanto en transporte público como en equipamientos socioculturales y también en acceso a las actuales tecnologías de información y comunicación (la "fractura digital"). Y segundo: las situaciones de monopolio de facto garantizan una impunidad que permite que los déficit de inversión y de mantenimiento fragilicen las prestaciones como ocurre ahora en agua y energía. Y no deja de ser una escandalosa paradoja que estas mismas empresas de servicios utilicen las políticas públicas de cooperación para instalarse en países menos desarrollados en los que fuerzan con-

tratos leoninos y transfieren tecnologías poco adecuadas.

La sanidad pública merece una reflexión específica. Una de las conquistas del Estado del bienestar es que garantiza la atención a toda la población (incluida la que no tiene reconocida la ciudadanía). Este sistema que sufre hoy de un evidente agotamiento, por sus altos costos de mantenimiento y por su organización administrativa poco adecuada, pues se caracteriza por una oferta dirigida a demandas masivas y no siempre adaptada al tratamiento de situaciones locales y poblaciones heterogéneas. Se ha producido un considerable aumento de la demanda debido a la tendencia a la medicalización de cualquier malestar y por los progresos de la atención médica así como por el debilitamiento de la estructura familiar y el acceso de la mujer al trabajo fuera de casa. Ante esta crisis se han tendido a dar respuestas economicistas y gestoras, basadas en la privatización de la atención y en la autonomía de los centros. Sin entrar ahora a discutir estas tendencias nos llama la atención una omisión: la negativa influencia de las multinacionales de la industria farmacéutica que estimulan la hipermedicalización, excluyen a las demandas menos solventes del acceso a muchos medicamentos y multiplican sus beneficios a costa precisamente de los contribuyentes que alimentan los fondos públicos y privados asistenciales. La cuestión de las multinacionales es más general pero el caso de la industria farmacéutica es probablemente de los más escandalosos y tiene una dimensión vinculada a la cotidianidad y a un derecho tan básico como la salud. Sería lógico esperar que la izquierda, tanto en la escala local como en la global, tuviera una posición de denuncia y confrontación con estas multinacionales, promoviendo *urbi et orbi* los medicamentos genéricos, difundiendo las fórmulas para que estos lleguen a todos los países más pobres, imponiendo condiciones a la producción y distribución de medicamentos fabricados por el sector privado, creando redes locales de distribución alternativa y priorizando la investigación en los centros públicos. Y en general, que se nos evitara la vergüenza de ver tratar a las empresas

multinacionales (las financieras, las de servicios, las energéticas, etc.) como representantes del interés nacional por el hecho de tener su origen en el país (como actúan ahora, Gobierno, partidos políticos y medios de comunicación en relación a las nuevas políticas que emergen en América Latina).

### g) *La inmigración*

El discurso y la práctica de la izquierda institucional es en este caso de una ambigüedad que va más allá de la inevitable consideración de los límites que tanto los marcos económico y legal (nacionales y europeos) como el estado de la opinión pública imponen a una política de la inmigración. Se practica la contradicción o el doble discurso entre los principios que se proclaman y las normas que se imponen. Véase si no la ley de extranjería que promovió el Gobierno socialista en los años ochenta: en la exposición de motivos se decía que el objetivo era reconocer y proteger los derechos de los inmigrantes, mientras que el texto articulado era un compendio de limitaciones al ejercicio de derechos básicos. Se hacen declaraciones oportunistas e hipócritas negando la regularización de los “ilegales”, cuando todos sabemos que es inevitable que la población establecida en el país, que trabaja y paga impuestos, acabe siendo regularizada, lo cual deberá hacerse periódicamente. Se omiten los injustos costos sociales que debe asumir este ejército de reserva de mano de obra que trabaja en precariedad mientras espera que al cabo de unos años sea regularizado. Se ponen trabas a derechos tan básicos como el reagrupamiento familiar o el ejercicio de los derechos sindicales. No reclamamos que la izquierda practique una política de puertas abiertas en permanencia pero sí que admita el derecho de los habitantes del mundo a tener un proyecto de vida propio y establezca cauces regulares y dignos para recibir una población que igualmente llega a nuestros países desarrollados. También aquí faltan principios claros, y los más importantes son los que se refieren a los derechos de los inmigrantes; el derecho a la dignidad, al reconocimiento de su identidad, el trato basado en la “acción positiva” para facilitar su

proceso integrador, la sanción al maltrato provenga de la sociedad civil o de los funcionarios públicos, la difusión de sus valores y de sus aportes al país al que llegan. Por ejemplo: los datos nos dicen que el nivel medio educativo de los inmigrantes es superior al de los españoles, y que la tasa delictiva (si excluimos la irregularidad legal) es igual al del resto de la población. La cuestión fundamental desde una cultura democrática es reconocer a los inmigrantes instalados en el país de acogida como ciudadanos de plenos derechos. No hay argumentos admisibles que puedan negar este principio. Para la izquierda es un test ineludible. La población de origen no comunitario con residencia legal debe ser sujeto de los mismos derechos que los nacionales, incluidos todos los derechos políticos.

## 4. Sobre la reconstrucción de una cultura de izquierdas. Tres reflexiones breves y generales

En este breve y apresurado artículo no pretendemos ni mucho menos analizar todos los nuevos desafíos que debe afrontar la izquierda. Solamente indicamos algunos temas vinculados, y no todos, al territorio de proximidad, el marco de vida habitual de los ciudadanos.

La idea central de esta nota es que la izquierda, si quiere ser fiel a sus objetivos históricos de libertad e igualdad, a su vocación internacionalista y de estar al lado de los que son a la vez víctimas necesarias y resistentes potenciales de un sistema basado en el despilfarro global y el lucro personal, debe reconstruir sus bases teóricas y sus valores morales.

Una línea de trabajo que promete ser productiva es repensar los *derechos ciudadanos* correspondientes a nuestra época.<sup>4</sup> (Uno de ellos puede ser el “derecho a la ciudad”, que integra los que hemos cita-

4. J. Borja, *Los derechos ciudadanos*, Documentos, Fundación Alternativas, *Estudios*, No. 51, 2004 (incluye una amplia bibliografía)

do anteriormente: a la vivienda, al espacio público, al acceso a la centralidad, a la movilidad, a la visibilidad en el tejido urbano, a la identidad del lugar, etc. En otras dimensiones de la vida social, económica y política, es preciso reelaborar y precisar “nuevos derechos” que se distinguirán por su mayor complejidad respecto de los tradicionales que sirvieron de emblema a las revoluciones democráticas y a las reformas sociales de la vieja sociedad industrial.

Optamos por conceptualizar estos derechos como ciudadanos y no “humanos” por considerar que forman parte del estatuto de ciudadanía, es reconocer a la persona como sujeto de derechos y deberes que le hacen libre en el territorio en el que ha elegido vivir e igual a todos los que conviven en este territorio.

Una segunda línea de reflexión es la de repensar el *proyecto de sociedad* hacia el que se aspira, como un horizonte ideal, más que como un modelo armado (tan especulativo como peligroso). El proyecto de sociedad no se inventa, nace de tres fuentes: la memoria histórica democrática, la crítica teórica y práctica de la sociedad existente y las aspiraciones y objetivos que emergen de los conflictos sociales en los que se expresan valores de libertad y de igualdad. La izquierda, después del fracaso y del justo rechazo de los modelos de tipo “soviético” y del agotamiento del “Estado del bienestar” tradicional, tiene miedo de pensar un “otro mundo posible”. Sin embargo, tanto los ideales históricos del socialismo y del comunismo como las prácticas de los movimientos de los trabajadores y en defensa de la democracia, así como las realizaciones del *welfare state*, no sólo representan un patrimonio positivo sino que son también unas bases para repensar el futuro. Causa vértigo el vacío cultural de la izquierda, que no quiere mirar hacia atrás ni se atreve a imaginar hacia delante. Y en España especialmente. La izquierda institucional teme el debate sobre la memoria histórica y evita la reflexión que cuestione el modelo capitalista despilfarrador que caracteriza nuestro modo de vida.

Y finalmente, una tercera línea de trabajo requiere vincular en el pensamiento teórico y

en la práctica política lo “local” (o **nacional**) y lo “global” (o **internacional**). Cuando viajamos a América Latina o al África, forzosamente debemos pensar en términos “globales”. No sólo por la inevitable comparación entre las situaciones que percibimos y las que vivimos en nuestro país. Pero es sobre todo la inmediata comprensión de que las situaciones que golpean nuestra sensibilidad y nuestra razón en gran parte son debidas a las relaciones pasadas y presentes con nuestro mundo. Y nos resulta ofensivo regresar y leer las declaraciones de los políticos, incluso de la izquierda, y de los medios de comunicación, incluidos los “progresistas”, defendiendo a Occidente, sus sistemas y sus empresas, y denunciando bajo el nombre supuestamente infamante de “populismo” cualquier crítica o amenaza a los intereses neocoloniales de Gobiernos y empresas. Si contemplamos a “nuestra izquierda” desde el mundo africano o latinoamericano, siento mucho constatar que nos parece que es una derecha ignorante, insolidaria, arrogante e injusta. Recuperar el “internacionalismo” en el marco de la globalización es una asignatura pendiente de la izquierda occidental.

## 5. A modo de epílogo: retorno a la ciudad y elogio del azar

No confío mucho en la disposición a pensar, como se recomienda en el punto anterior, de la izquierda institucional, gestora del día a día y sin otro horizonte que el de las próximas elecciones. Como tampoco creo que la política se construya en los laboratorios de investigación y en los seminarios académicos, sólo nos quedan los movimientos políticos alternativos (globales) como los que combaten la globalización del mundo real en nombre de otro mundo posible y los movimientos sociales y culturales de resistencia (locales) que defienden identidades o intereses colectivos legítimos pero limitados. Sólo nos queda esperar que entre la política institucional, los ámbitos de investigación y debate intelectual, y los movimientos globales y locales, se generen intercambios y transferencias que pueden sentar las bases de una izquierda pragmática en su acción y radical en sus objetivos.

Como no se pueden inventar los puentes entre estos actores tan distintos y tan distanciados solo se me ocurre confiar en el azar. Y en la ciudad. En la “*serendipity*” de la ciudad. Si no saben el origen de esta palabra, lo explico.<sup>5</sup> La “inventó” el escritor inglés Horace Walpole a partir de un relato, *Aventuras de los tres principes de Serendip*, país que luego se llamó Ceylan y es actualmente Sri-Lanka. Los tres principes en su viaje descubren, siempre sin buscarlo y por intervención del azar, una multitud de hechos curiosos y muy novedosos para ellos. La “*serendipity*” puede entenderse como encontrar lo que no se busca (el Viagra es producto de unas investigaciones sobre la hipertensión). O como resultado del azar que establece conexiones imprevistas entre personas o entre éstas y hechos. La serendipity obviamente supone una disposición a observar, aprender, relacionar. Y para que el azar actúe preciso que el medio en el que puede producirse la *serendipity* sea denso y diverso, que genere múltiples contactos imprevistos, que los sujetos perciban hechos que no forman parte de sus trabajos ni de su cotidianidad, que en cualquier esquina pueda aparecer la sorpresa o la aventura (como dice la cita de Breton que aparece al inicio de este texto).<sup>6</sup>

La ciudad, real e imaginaria, la ciudad compacta y heterogénea, se caracteriza por la talla de la población y la velocidad de las conexiones que hace posible, es decir, que multiplica las interacciones entre actores muy diversos. El peligro puede residir en un exceso de planificación racionalista, de ordenamiento funcional, de programación de las conexiones, de previsibilidad de los comportamientos. Sennett, en una de sus primeras obras, ya alertaba contra los efectos perversos del urbanismo funcionalista y reclamaba una ciudad que fuera lugar de

encuentros múltiples entre gentes diferentes. Y el director de urbanismo de la City de Londres exponía en un encuentro internacional que los pubs eran el lugar más idóneo para la innovación económica y cultural pues los encuentros informales eran muchas veces los más productivos.<sup>7</sup>

No proponemos que los militantes pensantes se distribuyan por las cafeterías y suban y bajen de los tranvías. Pero sí que hagamos del urbanismo una cuestión “política”. Las dinámicas actuales tienden atomizar la ciudad, a segregar grupos sociales y actividades, a reducir los intercambios entre ciudadanos, sustituidos por relaciones entre servicios y usuarios, equipamientos y clientes. Como dice Ascher, “*el urbanismo debe producir lugares, momentos y situaciones favorables a la serendipity*”.

La ciudad es el lugar de la historia, de la innovación cultural y política, es el entorno en el que se puede recrear y desarrollar la izquierda. Hoy hay tendencias disolutorias de la ciudad y de la ciudadanía. Es el doble desafío al que se enfrenta la izquierda: reinventar la ciudad y reinventarse a sí misma en la ciudad.

5. François Ascher, *La ville c'est les autres*, CCI-Centre Pompidou, 2007 y *Examen clinique*, journal d'un hypermoderne, Editions de l'Aube, 2007.

6. André Breton, *Nadja*, Gallimard, 1964.

7. *The uses of disorder: Personal Identity and City Life*, New York, 1970 (versión castellana, Ediciones Península, 1975). La cita del director de urbanismo del Distrito de la City de Londres se refiere a una intervención en el Seminario de Grandes Ciudades, Centro Cultural San Martín, posteriormente publicado por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires (1997).

Jorge Mejía Martínez  
Abogado, Consultor

# La renta básica contra la pobreza básica

Jorge Mejía Martínez

*“Es de los paladines de lo imposible, más que de los esclavos de lo posible, que la evolución saca su fuerza creadora”. B. Wotton*

Mientras en Colombia tenemos un presidente reelecto con la bandera de la seguridad democrática en la mano, Brasil también cuenta con un mandatario reelegido por su política social. La pobreza brasileña se redujo de una manera sustancial, mientras aumentó su presencia como coloso mundial.

A partir del año 2005, de manera gradual, todo brasileño o residente en Brasil por cinco años o más recibe una renta básica por el solo hecho de ser ciudadano, sin tener que justificar empleo, condición social, económica, edad o sexo. Lula, al sancionar la ley en 2004, culminó una lucha iniciada desde 15 años atrás por el Partido de los Trabajadores al radicar un proyecto de ley en el Senado que les garantizaba a las personas con 25 años de edad o más y con una renta mensual por debajo de 150 dólares, una renta complementaria igual al 30% de la diferencia entre ese valor y el nivel de renta. En 1997 se había adoptado una renta para las familias dirigida a estimular el acceso a la educación mediante programas como Bolsa Escolar, Bolsa de Alimentos e ingresos pagados a través de carnés magnéticos entregados a las madres de cada grupo familiar.

Pero, a diferencia de lo que podría pensarse, la propuesta de una renta básica, universal, individual y en dinero, no es patrimonio exclusivo de la izquierda, llámese democrática o socialdemocracia. Alaska, Estado norteamericano, es otro ejemplo cercano.



Desde 1980 a todos los ciudadanos se les paga una renta igual, como el derecho a participar en las riquezas del Estado, luego de crear un fondo permanente con el 50% de las regalías de la explotación del petróleo y otros recursos naturales. Resultado: un crecimiento económico más estable, con un Alaska como el estado más igualitario de los 50 que compone la Unión. En Inglaterra, Tony Blair hizo aprobar una ley por la cual todo niño inglés recibe, al nacer, un depósito bancario que tendrá disponible cuando cumpla los 18 años de edad. Hace más de 30 años, el candidato presidencial demócrata George McGovern incluyó en su propuesta programática la idea de un ingreso universal a iniciativa del Nobel de Economía James Tobin. Hoy el tema es motivo de discusión en el parlamento español, lo mismo que en México, Argentina y países de África y Asia.

El filósofo belga Philippe van Parijs, promotor de la renta básica, la define así: "Da a todos los ciudadanos un ingreso modesto, pero incondicional, y deja que lo aumenten a voluntad con ingresos procedentes de otras fuentes." Elementos que caracterizan la RB: es individual, o sea que la recibe cada persona independientemente de sus circunstancias; es universal, el perceptor no tiene que aportar ninguna contribución previa, ajena a cualquier meritocracia; es incondicional, no se tienen en cuenta otra clase de ingresos del beneficiario, ni se le exigen contraprestaciones de ningún tipo; su cantidad es por lo menos igual al umbral de la pobreza, en aras de satisfacer las necesidades mínimas materiales.

Otro filósofo, español, Fernando Savater, en su trabajo *Otra izquierda para España* sostiene que si ciertos derechos no son garantizados por las instituciones públicas a todos "sería deseable romper este círculo estudiando la posibilidad de un ingreso básico general de ciudadanía, entendido no como un subsidio (desempleados, jóvenes, ancianos), sino como un derecho de todos, a partir del cual pudiera optarse por trabajos remunerados, servicios sociales voluntarios... o la vida contemplativa. Es un proyecto revolucio-

nario, si se quiere, pero no más de lo que fue en su día el sufragio universal. Obligaría a redefinir el mercado de trabajo, la relación entre productividad y retribución, el sentido de la protección social, etcétera. También se alcanzaría una nueva dimensión de la responsabilidad individual, entendida desde la libertad y no desde la cruda necesidad."

Se trata de un ingreso suministrado por una Comunidad política o gobierno a todas las personas de manera individual, independientemente de sus medios y no a cambio de trabajo. La no discriminación y el no condicionamiento para su asignación, posibilitan, entre otras, las siguientes ventajas: reducir los costos de funcionamiento, burocráticos, del programa, y colocarle una talanquera a cualquier asomo de clientelismo o politiquería. Como es universal, no hay por qué intrigar sus beneficios. Lo que ocurre, por ejemplo, con el Sisben, entre nosotros.

De igual manera, se elimina cualquier sentimiento de vergüenza, ofensa o humillación por el reconocimiento de la precariedad económica o social. Una renta básica asegurada en el presente y en el futuro deja sin soporte a la discriminación. A mayor igualdad social, mayor dignidad.

En Colombia todavía estamos muy lejos. La propuesta no trasciende los recintos cerrados cercanos a algunas ONGs y su mención es de paso en los discursos de unos cuantos políticos de izquierda en campaña.

Si la pobreza nuestra está ligada a la precariedad de los ingresos, no es posible concebir que no estemos pensando en políticas redistributivas, mientras el principal banco privado, Bancolombia, reporta utilidades superiores a los 800 mil millones de pesos en el año 2007, participación importante en la gran torta de utilidades del sector financiero en general, que acumuló 10,75 billones de pesos de ganancias. En Medellín se reconoce una supuesta sobrepatrimonialización de la gran empresa pública, EPM, cuyas utilidades fueron de 100.000 millones de pesos mensuales, más de un billón al año.

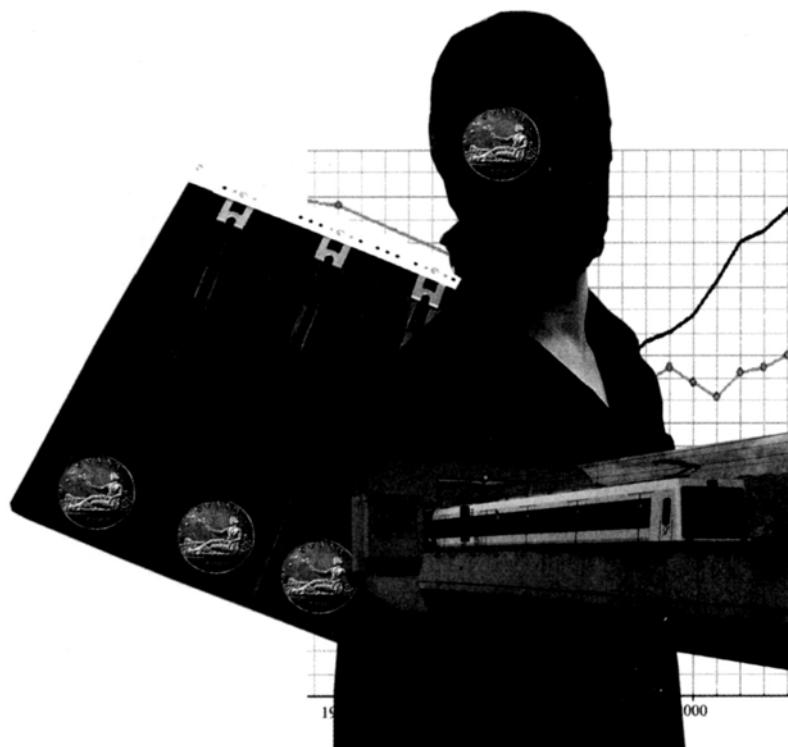
La conveniencia de una renta no condicionada se encuentra en las discusiones de los pensadores políticos del siglo XVIII, incluidos Marx y sus opositores. Luego el asunto hace parte de la agenda de los analistas de la inequidad y la injusticia social. Reconocemos que en Colombia, con más de la mitad de la población en pobreza, el debate apenas comienza. Empezando porque todavía nos tragamos la trampa del cuento estadístico del ingreso per cápita, para esconder la creciente brecha entre los que más ganan y los que menos reciben.

## Renta básica gradual

En un marco de pobreza y miseria de difícil impacto con las políticas actuales —financiación prioritaria del conflicto, sector financiero privilegiado, recorte del gasto social vía reducción de las transferencias de la nación a las entidades territoriales, y “como si la reforma laboral y las exenciones de impuestos no fueran suficientes estímulos para los empresarios, el Gobierno ha convertido los aranceles en un mecanismo recurrente para mantener los apoyos políticos y, de paso, favorecer a algunas empresas” (Pedro Medellín)— se considera conveniente para Colombia la existencia de una red de seguridad en el ingreso que garantice que ninguna persona pueda caer por debajo de cierto techo. El acceso debe ser fácil, sin condiciones ni exigencias, sin estigmatizaciones ni discriminaciones. El clientelismo, la politiquería y los favorecimientos indebidos, hay que proscribirlos. Los gobernantes y los empresarios tienen que entender que la oferta de trabajo no puede ser ofrecida a costa de rebajar la calidad de vida de la gente.

Ahora, pretender la implementación de la renta básica universal o del ingreso ciudadano en poco tiempo es más que iluso. De allí que el camino debe ser el de considerar su aplicación de manera parcial, pero con incidencia inmediata en los sectores más vulnerables de la población.

Se presume que son remotas las posibilidades de aplicación de un ingreso ciudada-



no pleno en el corto plazo, lo que orienta el debate a considerar la aplicación de variantes de alcance parcial pero que, a la vez, tengan impacto inmediato sobre los grupos más vulnerables de la población: la niñez y los adultos mayores. En Colombia, como en América, “la mayoría de los pobres son niños y la mayoría de los niños son pobres”. Una explicación sociológica —y demográfica— de la pobreza tiene que ver con el exceso de miembros de los hogares cuya subsistencia depende de los económicamente activos. Los niños y los ancianos presionan las circunstancias de las familias hasta el punto de forzar a muchos de ellos a buscar actividades remuneradas informales, sin descartar la atracción que ejercen los grupos delincuenciales como vía para escapar de los apremios económicos.

De las dificultades de ingresos de los padres de familia se nutren fenómenos

perniciosos como el sicariato o el reclutamiento en grupos armados ilegales, la deserción escolar o el bajo rendimiento académico, el trabajo infantil o juvenil en condiciones de extrema informalidad. Otra particularidad de la pobreza nuestra, para justificar una solución parcial como ingreso ciudadano dirigida a la niñez, es la alta participación de las mujeres como cabezas de hogar. Además de que más de la mitad de los desempleados en Colombia son mujeres, la presión que este sector poblacional ejerce sobre el mercado laboral se debe principalmente a la necesidad de mejorar los precarios ingresos de las familias. De allí que garantizar un ingreso ciudadano mínimo dirigido a proteger la población menor, no solo la beneficia a ella, sino también a todos los demás miembros del hogar.

No se parte de cero. La existencia de programas sociales dirigidos a la protección de los menores, con alcances y coberturas limitados, constituye una base importante para considerar la posibilidad de su reasignación como propuesta parcial de ingreso ciudadano. Algunos de esos programas se ejecutan por parte del Estado —ICBF, departamentos, municipios— o a través de ONG o entidades como las cajas de compensación familiar. Los niños más favorecidos, generalmente, son los hijos de quienes ya tienen trabajo. Los hijos de desempleados o de trabajadores independientes son excluidos de tales beneficios. Las condiciones de pobreza en que sobrevive la población infantil y juvenil de Colombia, se encargan de reproducir la misma pobreza.

La situación de otro sector de población con alta vulnerabilidad, los adultos mayores, no es menos calamitosa. Sobre ellos recaen en gran medida las inconsistencias y debilidades del régimen de seguridad social existente hoy en Colombia. Cada vez se hace más difícil acceder a un derecho pensional, ante el deterioro del mercado laboral por el afán de potenciar la informalidad en lugar de la estabilidad. *El Tiempo* acaba de publicar, 24 de marzo 2008, que menos de la quinta parte de los colombianos tiene la fortuna de contar con una pensión, uno de los niveles más bajos de América Latina. El panorama

es mucho más grave entre la población de menores ingresos. La informalidad cubre al 56% de los trabajadores. El mismo problema existía en Chile, pero el 11 de marzo pasado se adoptó la ley que permitirá la pensión a los ancianos pobres que nunca hicieron aportes, o estos fueron insuficientes.

Por la presión de la desocupación laboral joven, cada vez se hace más inalcanzable para los adultos, a medida que avance su edad, acceder a una oportunidad en el mercado del trabajo. La informalidad o precariedad laboral se alimenta también de esa población adulta desesperanzada. El propósito de asegurar un ingreso básico universal para hombres y mujeres de edad avanzada, con independencia de su trayectoria laboral y contributiva, podrá contribuir eficazmente a mejorar las condiciones de existencia de este sector poblacional tan importante.

### Una aproximación para Medellín

El investigador social José Fernando Gutiérrez realizó para la Corporación Región un estudio sobre “Costos estimados de la canasta básica de derechos para una generación incluida” —agosto de 2007— con el objetivo de realizar un pacto social para esta generación (0-17 años: infancia temprana, adolescencia y primera etapa de la juventud) de tal manera que se rompa la trampa intergeneracional de la pobreza, a través de una canasta básica de derechos que comprende: educación, erradicación del trabajo infantil, nutrición y aseguramiento en salud. El investigador, al frente de un calificado equipo de trabajo, adoptó el enfoque de derechos que “alienta y promueve la humanización del crecimiento y del desarrollo de la sociedad y de los niños y adolescentes dentro de ella. Hace parte de una visión integral del ser humano y reconoce las características intrínsecas de las personas de distinta edad, sexo o raza, contrastando con enfoques en los que la persona es un instrumento de la producción y acumulación de riqueza o un proyecto que somete el presente, o lo niega, en función del futuro, como ocurre con algunas visiones sobre la niñez.”

los derechos son propios de la naturaleza humana y deben ser garantizados en el presente y en el futuro. Obligación que el Estado y la sociedad conservan más que por una exigencia constitucional, legal, social y económica, por un mandato ético y humano. Sobra traer a colación la lista de propósitos, convenios y tratados, nacionales e internacionales, asumidos respecto a la población infantil y adolescente.

Como objetivos específicos, el estudio se propuso garantizar:

— El derecho a la alimentación y a una adecuada dieta nutricional a los niños y niñas de la ciudad que poseen problemas nutricionales, de modo que les permita el desarrollo integral para superar los actuales niveles de hambre y desnutrición.

— El derecho a la salud a los niños y niñas de la ciudad que los libre de enfermedades previsibles.

— El derecho a la educación a los niños y niñas de la ciudad que permita el desarrollo integral para la formación de ciudadanos en derecho.

— La vinculación al sistema educativo a los niños y niñas de la ciudad mediante la erradicación del trabajo infantil.

— A todos los niños, niñas y adolescentes de Medellín los mecanismos y condiciones para una efectiva participación acorde con su edad e intereses y expectativas.

— A los niños y niñas de Medellín la protección contra cualquier forma de violencia, inseguridad, maltrato infantil y explotación sexual como mecanismo que conserve la dignidad y les asegure el desarrollo a este grupo poblacional.

— A los hogares más pobres de la ciudad un subsidio monetario que les permita tener una adecuada dieta nutricional para el núcleo familiar.

Según las cifras presentadas en el Segundo Congreso de Ciudad (2005) en Medellín y elaboraciones propias del autor del estudio –datos que serían distintos hoy da-



das las nuevas realidades de la ciudad, pero, actuales para el tema que estamos abordando, se trata de mirar la viabilidad de una propuesta de renta básica o ingreso ciudadano parcial y gradual para Medellín-, población total de 0-17 años: 688.651; de la cual el 58,5% es pobre: 402.861, e indígena (9,8%): 67.488.

Déficit en educación: **15.631** niños y niñas menores de 5 años (educación preescolar) sin asistencia escolar; **15.543** Niños y niñas entre 5-14 años sin asistencia escolar (deserción) y 2.301 adolescentes entre 15-17 años sin asistencia educativa.

Niños y niñas en situación de desnutrición: **67.488**; niños y niñas en situación de desnutrición total sin ninguna protección: 26.320.

Niños y niñas que trabajan y en situación de calle: **75.749**. niños y niñas menores de 12 años que trabajan en la calle (25,3% <

6 años); menores que trabajan y en situación de calle sin protección: 29.542.

Déficit en cobertura de salud: porcentaje de niños y niñas entre 0 y 13 años sin cobertura en salud, 39%; porcentaje de adolescentes entre 14 y 17 años sin cobertura en salud: 47%.

### Planeación de la inversión para cuatro años

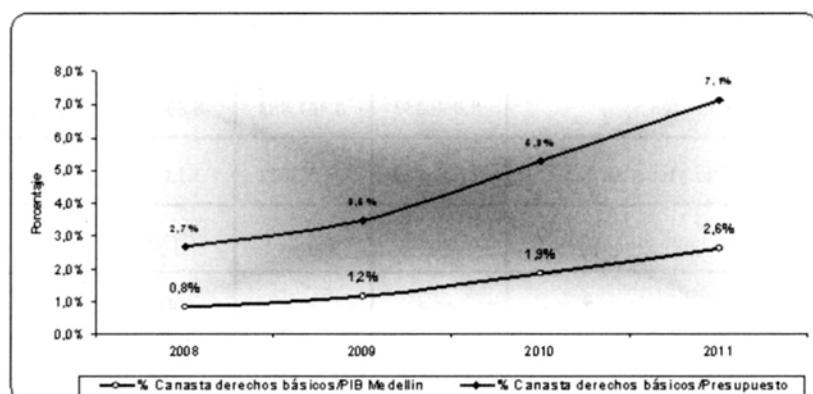
José Fernando Gutiérrez parte del principio de gradualidad, y para asegurar la universalidad de los derechos contemplados en la canasta de derechos construyó un escenario para el período 2008-2011, a partir de las siguientes tendencias y supuestos:

- Proyecciones de la población de 0-17 años según grupo de edades simples de la Encuesta de Calidad de Vida de 2004 (la población de 0-17 años pasa de 723,305 en 2007 a 759.703 en 2011).
- Proyección del PIB de Medellín de acuerdo con la tendencia reciente y los estimativos nacionales (5% anual).
- Proyección del gasto del gobierno central de Medellín a una tasa del 5,5% anual.
- Proyección de los índices de pobreza e indigencia de la población entre 0 y 17 años, manteniendo la tendencia descendente de los últimos tres años de 2 puntos en pobreza por año y 0,5 puntos en indigencia.
- Para la cobertura se estableció una gradualidad de los programas iniciando con coberturas del 10% de la población beneficiaria para el primer año (2008), 30% para el segundo (2009), 60% para el tercero y finalizando en el 100% en el cuarto año 2011.
- Los costos se presentan en valores constantes de cada año.

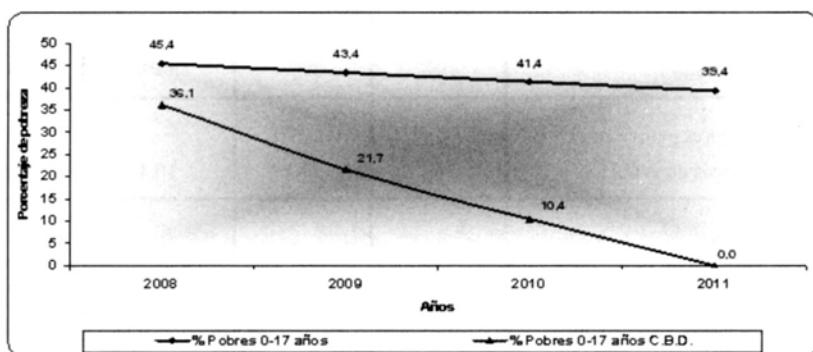
En el Cuadro 1 se presentan los resultados del ejercicio de planeación. Su costo para el período 2008-2011 es de \$574 mil millones.

Los costos de la canasta básica de derechos para el primer año (2007) son de

**Gráfica 1**  
Comportamiento relativo de los costos para todo el período (2008-2011).



**Gráfica 2**  
Tendencia de la pobreza en la población entre 0-17 años sin y con CBD



\$67 mil millones, equivalentes al 0,8% del PIB de Medellín y al 2,7% del presupuesto. Debido a la gradualidad en la cobertura, al final del período (2011) el costo anual se estima en \$243 mil millones, que equivalen al 2,6% del PIB de Medellín y al 7,1% del presupuesto. En la Gráfica 1 se puede observar el comportamiento relativo de los costos para todo el período (2008-2011).

En relación con la evolución de la pobreza de la población de 0 a 17 años estima el investigador que sin planes adicionales el índice pasará de 45,4% en 2008 al 39,4% en 2011. Al garantizar la canasta básica de derechos con la gradualidad establecida, el índice de pobreza de los menores de 18 años pasará de 36,1% en 2007 a niveles cercanos al 0,0% en 2011, tal como se puede observar en el Gráfico 2.

### Costos anuales de la canasta básica de derechos

Cifras en millones de pesos

	2008	2009	2010	2011	Costo total CBD
PIB Medellín (en \$)	8.058.553	8.461.481	8.884.554	9.328.783	
Presupuesto Medellín(en \$)	2.509.983	2.832.822	3.131.034	3.406.569	
Población entre 0 y 17 años	723.305	735.240	747.371	759.703	
% de pobreza entre 0 y 17 años	45,4	43,4	41,4	39,4	
% de pobreza entre 0 y 17 años	5,9	5,4	4,9	4,4	
Total de pobres entre 0 y 17 años	328.381	319.094	309.412	299.323	
Total de indigentes entre 0 y 17 años	42.675	39.703	36.621	33.427	
Cobertura en programas de derechos básicos	10%	30%	60%	100%	
% de menores pobres entre 0 y 17 años después de la CBD	36.1	21.7	10.4	0.0	
<b>Educación</b>					
Población objetivo	3.348	10.043	20.085	33.475	
Costo total anual (en \$)	7.712	14.830	23.136	30.848	76.527
<b>Erradicación del trabajo infantil</b>					
Población objetivo	7.057	21.170	42.339	70.565	
Costo total anual (en \$)	25.878	7.464	14.929	24.882	73.155
<b>Aseguramiento en salud</b>					
Población objetivo	28.177	84.531	169.063	281.771	
Costo total anual (en \$)	22.368	44.736	67.105	89.473	223.684
<b>Nutrición</b>					
Población objetivo	2.720	8.159	16.318	27.196	
Costo total anual (en \$)	2.493	4.986	7.480	9.973	24.933

	2008	2009	2010	2011	Costo total CBD
<b>Ingreso básico para hogares de estratos bajos (1 y 2)</b>					
Población objetivo	27.459	82.376	164.752	274.586	
<b>Costo total anual (en \$)</b>	<b>8.817</b>	<b>26.452</b>	<b>52.905</b>	<b>88.175</b>	<b>176.351</b>
<b>Costo total C.B.D</b>					
<b>(\$ actualizados c/año)</b>	<b>67.269</b>	<b>98.472</b>	<b>165.556</b>	<b>243.354</b>	<b>574.653</b>
% C.B.D/PIB Medellín	0,8%	1,2%	1,9%	2,6%	
% C.B.D/ Presupuesto	2,7%	3,5%	5,3%	7,1%	
<b>% de cada derecho frente al presupuesto de Medellín</b>					
<i>Educación</i>	0,31	0,52	0,74	0,91	
Erradicación del trabajo infantil	1,03	0,26	0,48	0,73	
Aseguramiento en salud	0,89	1,58	2,14	2,63	
Nutrición	0,10	0,18	0,24	0,29	
Ingreso básico para hogares de estratos bajos (1 y 2)	0,35	0,93	1,69	2,59	

Fuente: Elaboración propia con base en cálculos realizados.

## Viabilidad financiera de la propuesta

Para financiar tan ambiciosa propuesta lo único que se requiere es decisión y voluntad política. No hay que recurrir a mayores cargas impositivas o a colocar en peligro los logros que en materia fiscal han hecho de la municipalidad una entidad con solvencia y solidez financiera. Simplemente redireccionar el gasto público local, priorizando una política social que tenga como columna vertebral el cumplimiento de la gran deuda acumulada con la infancia y la adolescencia. Medellín es la ciudad con mayor dinámica en sus ingresos —los tributarios se incrementaron 20% en 2066 respecto a 2005—. El autor recuerda que

la situación anterior permitió un aumento en el presupuesto de gastos del 28%, al pasar de un presupuesto inicial de \$1.654.871 millones a uno definitivo de 2.121.626 millones, de los cuales se ejecutó el 95%, es decir, \$2.017.176 millones, de los cuales se destinó el 84,5% para gastos de inversión social. Además de la capacidad de maniobra de la administración municipal que incluye la posibilidad de recurrir a la deuda, se debe recurrir al compromiso del sector privado y a la cooperación internacional. El Programa de la Gran Alianza por la Equidad, con participación del sector público y privado, puesto en marcha por la anterior administración departamental, es una buena experiencia de la cual en Medellín se puede aprender.

## ¿Renta básica en dinero?

Una discusión ineludible es la modalidad a seleccionar para la asignación de la renta básica, selectiva o universal, parcial o total, gradual o de una. En Brasil, en el 2001, se revivió el debate sobre cuál sería la mejor forma de erradicar la pobreza y asegurar el derecho a la existencia con dignidad a todas las personas a partir de dos hechos: la queja de que se estaban presentando irregularidades en el proceso de compra de 1,5 millones de cestas básicas por parte de la Compañía Nacional de Abastecimiento, Conab, operación que tan sólo beneficiaría a tres empresas; y la discusión del Proyecto Hambre Cero, elaborado por el *Instituto Ciudadanía*, presidido por Luís Ignacio Lula da Silva, donde se tenían previstas, entre otras, las siguientes medidas para erradicar el hambre: el cupón alimentación, las cestas básicas de emergencia, la *bolsa-escola*, los *stocks* de seguridad de alimentos y la ampliación de la reforma agraria.

La irregularidad constatada en la Conab en el ámbito del gobierno federal, era previsible y recurrente, lo que llevó al presidente de la república a decidir que desde ese momento en adelante cada familia recibiría el beneficio en dinero, una cuantía fija cada mes, por medio de una tarjeta magnética. De esa manera, la propia familia escogería en qué gastar, estimulando el buen uso de los recursos.

Se reconoció que si el objetivo es erradicar el hambre y la miseria, es necesario comprender que la persona pobre necesita algo más que simplemente matar el hambre: mantas o abrigos para el frío, tejas para el techo de la casa, sanitarios, medicamentos, poder comprar los alimentos más baratos del mercado. Según el senador brasileño Eduardo Suplicy, en muchas ciudades donde los programas de renta mínima fueron implantados, tuvo la preocupación de dialogar con las personas beneficiadas preguntando si preferían recibir el beneficio de los programas en forma de bienes alimenticios o en dinero. La gran mayoría

respondió que preferían el dinero. Por un lado el pago en dinero propicia una mayor eficacia y una menor posibilidad de desvíos en los programas, y por otro los individuos ganan un mayor grado de libertad y economía de tiempo. De ahí que no haya duda de que la transferencia directa de recursos para los ciudadanos proporciona un mayor grado de ciudadanía a las personas.

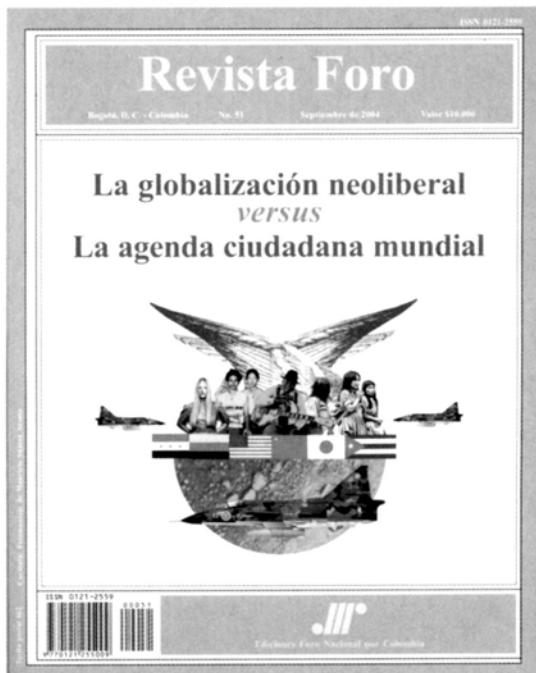
W W W . 4 - 7 2 . c o m . c o



LA RED POSTAL DE COLOMBIA

► Línea de Atención al Cliente Nacional ◄  
01 8000 111210

# PAUTE EN LA REVISTA FORO



La Revista Foro es un esfuerzo colectivo de un grupo de intelectuales colombianos interesados en construir un pensamiento democrático, hacer un aporte al análisis de la realidad nacional e internacional, e identificar apuestas políticas encaminadas al logro de una Colombia democrática y en paz.

Desde 1986, cuando inició se inició esta aventura intelectual, se han publicado 64 ediciones de la revista. Actualmente se publican tres ediciones anuales con las siguientes características:

- Contenido sobre temas como democracia, política, gobierno, medio ambiente, derechos humanos, participación ciudadana, cultura y sociedad, y otros relacionados con los anteriores.
- Más de 120 suscriptores entre bibliotecas, universidades, ONG, y otras instituciones.
- La Fundación realiza canjes de nuestra revista con más de 300 publicaciones de orden cultural, científico y social a nivel nacional e internacional.

## CONTÁCTENOS

Carrera 4A No. 27- 62 Barrio La Macarena - Bogotá  
Teléfonos: (57) (1) 2822550 Ext 11-14

Con el apoyo de





# PLAN TRIENAL 2007-2009

Democracia, Ciudadanía e Inclusión Social:  
Retos del nuevo milenio

**Fase II**

**Programas institucionales:**  
Defensa de la Institucionalidad Política Democrática  
Ciudadanía e Inclusión Social  
Cultura Democrática, Paz y Convivencia



*Fundación  
Foro Nacional por Colombia*

**[www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)**