

# análisis político

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de Colombia

Nº 46 MAY/AGO 2002

PROHIBICIONISMO  
ESTADOUNIDENSE:  
FUNDAMENTOS  
Y ALTIBAJOS  
Andrés López

SEGURIDAD Y  
DEMOCRACIA  
Francisco Leal

¿GUERRA CIVIL  
EN COLOMBIA?  
William Ramírez

VENGANZA, JUSTICIA  
Y RECONCILIACIÓN  
Iván Orozco

15  
años



**UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE COLOMBIA**

INSTITUTO DE ESTUDIOS  
POLÍTICOS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES  
**IEPRI**

# análisis político

MAYO / AGOSTO 02 N° 46

**Francisco Leal Buitrago**  
FUNDADOR

**William Ramírez Tobón**  
DIRECTOR

**Miguel García Sánchez**  
EDITOR

**Gonzalo Sánchez Gómez**  
ASESOR EDITORIAL

**Jimena Holguín Castillo**  
ASISTENTE EDITORIAL

**ASESORES EDITORIALES  
INTERNACIONALES**

**Thomas Fischer** Alemania  
**Klaus Meschkat** Alemania  
**María Isaura Pereira de Queiroz** Brasil  
**Catherine LeGrand** Canadá  
**Norbert Lechner** Chile  
**Charles Bergquist** Estados Unidos  
**Daniel Pécaut** Francia  
**Eric Hobsbawm** Inglaterra

Preparación editorial e impresión  
**Unibiblos / Universidad Nacional de Colombia**

Carátula  
**Ideódromo**  
**Luis Miguel Cabanzo, Óscar Eduardo Arias**

Distribución  
**Siglo del Hombre Editores**  
**Unibiblos**

Impresa en Colombia, 2002

## Estudios

- Por tu bien, y sobre todo por el mío: fundamentos y altibajos del prohibicionismo estadounidense*  
**ANDRÉS LÓPEZ RESTREPO** 3
- España-América Latina: la dimensión europea de las relaciones*  
**HUGO FAZIO VENGOA** 25

## Democracia

- Inclusión partidista y exclusión cultural en Colombia: pistas para comprender su relación*  
**MARÍA EMMA WILLS OBREGÓN** 44
- La seguridad: difícil de abordar con democracia*  
**FRANCISCO LEAL BUITRAGO** 58

## Coyuntura

- La posguerra colombiana: divagaciones sobre la venganza, la justicia y la reconciliación*  
**IVÁN OROZCO ABAD** 78
- La política internacional del gobierno Pastrana en tres actos*  
**DIANA MARCELA ROJAS RIVERA** 100
- La compleja relación colombo-venezolana. Una coyuntura crítica a la luz de la historia*  
**SOCORRO RAMÍREZ VARGAS** 116

## Debate

- Credo, necesidad y codicia: los alimentos de la guerra*  
**ÁLVARO CAMACHO GUIZADO** 137
- ¿Guerra civil en Colombia?*  
**WILLIAM RAMÍREZ TOBÓN** 151
- Colombia: ¿guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua?*  
**EDUARDO PIZARRO LEONGÓMEZ** 164

## Testimonio

- La guerra contra los Derechos del Hombre*  
**GONZALO SÁNCHEZ GÓMEZ** 181
- Tensiones en la investigación y cambios de paradigmas: intercambio con matemáticos*  
**ORLANDO FALS BORDA** 191

## Reseñas

- La violencia en Colombia. Estudio de un proceso social, de Germán Guzmán, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna*  
**GONZALO SÁNCHEZ GÓMEZ** 198
- La seguridad nacional a la deriva: del Frente Nacional a la Posguerra Fría, de Francisco Leal Buitrago*  
**ERIC LAIR** 200

- La globalización en su historia, de Hugo Fazio Vengoa*  
**DIANA MARCELA ROJAS RIVERA** 201

- Resúmenes** 203



# Por tu bien, y sobre todo por el mío: fundamentos y altibajos del prohibicionismo estadounidense\*

## Andrés López Restrepo

*Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, de la Universidad Nacional de Colombia.*

EL NARCOTRÁFICO ES UNO DE LOS DOS GRANDES problemas, junto con el conflicto interno, de la Colombia actual. El narcotráfico es un fenómeno que tiene una clara dimensión internacional, pero muchas personas han confundido la dimensión internacional del narcotráfico con su origen. Así, en lugar de reconocer que el tráfico de drogas tiene múltiples causas, muchas de ellas internas, prefieren atribuir este problema a factores exclusivamente externos. En particular, se dice que el narcotráfico tiene su origen en el prohibicionismo de los Estados Unidos, y por tanto su solución sólo puede provenir de ese país. Muchos creen además, de acuerdo con una visión conspirativa de la realidad, que el prohibicionismo es un instrumento hipócrita mediante el cual Estados Unidos busca someter y explotar a países como el nuestro. En apoyo de este argumento afirman, con una certeza que no tiene sustento alguno en la realidad, que el gobierno estadounidense es prohibicionista más allá de sus fronteras y tolerante con los traficantes y consumidores locales.

No han faltado quienes están orgullosos del éxito que Colombia ha tenido en la exportación de drogas ilegales, y concluyen que la política estadounidense simplemente pretende desplazar a los países del Tercer Mundo de una de las pocas actividades económicas en las cuales han tenido éxito, para quedarse con todas las ganancias de ese tráfico ilícito. La falsedad de esta tesis queda en evidencia si se considera que ha sido la prohibición misma la que ha generado la posibilidad de tan extraordinarios beneficios, y que bastaría con eliminar la prohibición para acabar con la competencia de los traficantes extranjeros. Lamentablemente tales falacias, que tienen su origen en un

\* Este artículo es la versión revisada y reducida del informe presentado al programa de investigaciones del IEPRI sobre Estados Unidos, que fue financiado por el Departamento Nacional de Planeación y coordinado por Luis Alberto Restrepo.

nacionalismo y un izquierdismo ignorantes, no son inocentes sino que sirven a intereses criminales al justificar la acción de los narcotraficantes y la inacción del Estado.

La verdad es que el prohibicionismo estaba vigente muchas décadas antes de que fuesen visibles sus efectos sobre países como Colombia. Es imperioso reconocer que el prohibicionismo de Estados Unidos encuentra sus antecedentes en el origen mismo de su nacionalidad, y es el resultado de múltiples dimensiones sociales y culturales, e involucra percepciones, prejuicios y valores muy diversos. Digo que esto es imperioso porque es condición necesaria para sostener un diálogo maduro con Estados Unidos en relación con el tema de las drogas. Este trabajo pretende colaborar en esta tarea. Para ello, en la primera parte, se examinan las condiciones y justificaciones del prohibicionismo estadounidense, y luego, en las siguientes dos, se considera su manifestación en los casos del alcohol y de las drogas.

#### PROHIBICIÓN, LIBERTAD Y RACISMO

En esta primera parte se aborda la contradicción que supone el que Estados Unidos puede ser al mismo tiempo una tierra de libertades y de intolerancia, acudiendo al concepto de ciudadanía recortada. Más en concreto, se quiere mostrar que una de las fuentes del prohibicionismo –tanto de las drogas como del alcohol– es el racismo.

#### Religión y control

A finales del siglo XIX y principios del XX, muchos países se preocuparon por las consecuencias de la adicción y procuraron controlar y regular las drogas. En Estados Unidos, esta inquietud dio lugar a una política mucho más estricta, que devino en una ideología: el prohibicionismo. De allí se extendió hasta triunfar en menor o mayor grado en el resto del mundo.

El país del Norte tenía experiencia en experimentos similares: entre 1920 y 1933 el alcohol fue

prohibido por la misma Constitución. Pudiera entonces pensarse que la sociedad estadounidense ha sido singular en su afán de regular los excesos de los individuos. No ha sido la única, pero sí la que con más decisión lo ha intentado. Lo ha hecho con el sexo. Estados Unidos es uno de los pocos países del mundo donde la prostitución es un crimen; con una excepción: es legal en Nevada. Los estatutos de este Estado establecen que los condados pueden licenciar el funcionamiento de los burdeles, con excepción de aquellos que tienen más de 400 mil habitantes. Curiosamente, sólo el condado de Clark, donde está situada la ciudad de Las Vegas, tiene ese número de habitantes y por tanto no hay burdeles legales en la capital del juego<sup>1</sup>. Los prostíbulos de Nevada aparecieron durante la fiebre del oro, y se volvieron legales y regulados desde 1971 en 10 de los 17 condados del Estado, pero no en las dos principales ciudades, Las Vegas y Reno. Hay unos 30 burdeles con licencia en el Estado<sup>2</sup>.

La prostitución sigue siendo un delito, pese a que aproximadamente la mitad de la población estadounidense está en favor de la descriminalización de esta actividad. Esto debe servir para poner en guardia contra las esperanzas de cambio de la actual legislación antidrogas de Estados Unidos fundadas sobre encuestas de opinión. Después de todo, si la gente está de acuerdo con determinado cambio social pero no tiene intenciones de poner nada de su parte para lograrlo, es muy difícil pensar que el cambio tenga lugar<sup>3</sup>. En el caso de las drogas, la mayoría de las personas no son consumidoras, por lo que sus opiniones en favor de una modificación de la legislación previsiblemente no tendrán efecto alguno.

La prohibición del alcohol tiene particular relevancia en nuestro caso. A lo largo del siglo XIX, algunos países europeos empezaron a manifestar su preocupación por las consecuencias del consumo de alcohol, y surgieron los primeros grupos temperantes y prohibicionistas<sup>4</sup>. En Fin-

<sup>1</sup> Friedman, Lawrence M. *Crime and Punishment in American History*. Nueva York: Basic Books, 1993, pp. 424-426; James, Jennifer. "Prostitution". En: *Microsoft Encarta 98 Encyclopedia*.

<sup>2</sup> Nieves, Evelyn. "Resort Plan Brings What Nevada Brothers Hate Most: Attention". En: *The New York Times*, 19 de agosto de 2001.

<sup>3</sup> Olson dice al respecto: "A menos que el número de miembros del grupo sea muy pequeño o que haya coacción o algún otro mecanismo especial para hacer que las personas actúen por su interés común, *las personas racionales y egoístas no actuarán para lograr sus intereses comunes o de grupo*". Olson, Mancur. *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. México: Limusa - Noriega Editores, 1992, p. 12.

<sup>4</sup> Aunque los términos temperancia y prohibicionismo son usados a veces de manera intercambiable, estas dos palabras designan realidades diferentes: los temperantes abogan por el consumo moderado de alcohol, mientras que los prohibicionistas quieren erradicarlo por completo de la dieta humana.

landia, una ley de 1866 prohibió la destilación casera de bebidas embriagantes, y otra de 1919 prohibió todas las bebidas con más de un 2% de alcohol. En este último año, un referendo en Noruega declaró fuera de la ley los licores con más de un 12% de contenido alcohólico. En 1922, un referendo similar fue derrotado por un estrecho margen en Suecia, pero el gobierno nacionalizó poco después todo el sector de los licores con el fin de regular su consumo. Inglaterra no aprobó ninguna ley prohibicionista, pero como consecuencia del activismo antialcohólico de diversos colectivos e individuos el consumo de alcohol puro disminuyó de 92 millones de galones en 1912 a 53 millones en 1922. Y en Canadá, todas sus provincias se volvieron “secas” mediante referendo entre 1915 y 1919<sup>5</sup>. Todo esto ocurrió antes de que Estados Unidos estableciese el prohibicionismo como política federal, y muestra que lo ocurrido en este país no fue un fenómeno aislado sino que hizo parte de un proceso más general. Pero como también ocurrió con las drogas, la política estadounidense fue bastante más radical que la europea. Los primeros estados que adoptaron leyes contra el alcohol fueron Maine, en 1858, y Kansas, en 1867. Para 1919, 33 de los 48 estados contaban con legislación prohibicionista<sup>6</sup>. Finalmente, en aquel año fue aprobada la Decimoctava Enmienda de la Constitución, que instituyó la prohibición a escala federal.

Es indudable la estrecha relación que existió entre prohibición y protestantismo. Los países europeos que aprobaron legislación en contra del alcohol eran de religión protestante, más concretamente, en el caso de los países escandinavos, de denominación luterana. En Canadá ha existido una gran presencia católica, pero el último Estado donde triunfó la prohibición fue precisamente Quebec, lugar de concentración de la población católica de origen francés. En Estados Unidos también existe un gran número de católicos, por lo cual la prohibición debe ser entendida como una im-

posición por parte de los protestantes, que tradicionalmente han dominado ese país, sobre los católicos, cuya migración en grandes números es, en términos históricos, reciente. Se han vertido muchas páginas sobre la relación entre protestantismo y conducta de vida. Las de Weber son clásicas:

El ascetismo laico del protestantismo (...) actuaba con la máxima pujanza contra el goce despreocupado de la riqueza y estrangulaba el consumo, singularmente el de artículos de lujo (...) La lucha contra la sensualidad y el amor a las riquezas no era una lucha contra el lucro racional, sino contra el uso irracional de aquéllas (...) Por uso irracional de las riquezas, se entendía, sobre todo, el aprecio de las formas ostentosas del lujo –condenable como idolatría–, de las que tanto gustó el feudalismo, en lugar de la utilización racional y utilitaria querida por Dios, para los fines vitales del individuo y de la colectividad. No se pedía “mortificación” al rico, sino que usase sus bienes para cosas necesarias y prácticamente útiles<sup>7</sup>.

Y sobre el catolicismo, Weber advierte:

No es que dentro del catolicismo la vida “metódica” hubiese quedado relegada a las celdas de los claustros; ni la teoría ni la práctica medievales aprobarían tal afirmación. Pero siempre se ha hecho notar que, a pesar de la elevada sobriedad moral del catolicismo, una vida no sujeta a sistema ético no puede alcanzar los supremos ideales que aquél proclamó como válidos, incluso para la vida en el mundo (...) En la Edad Media, el hombre que por excelencia vivía metódicamente en sentido religioso, era el monje; en consecuencia, el ascetismo, cuanto más integral, más debía apartar del mundo al asceta, ya que la santidad de la vida consistía precisamente en superar la moralidad suficiente para el mundo (...) Sebastián Franck supo ver la médula de esta forma de religiosidad [la de Lutero y Calvino], cuando dijo que lo propio de la Reforma estuvo en convertir a cada cris-

<sup>5</sup> En Estados Unidos se usan los términos *drys* y *wets* para designar, respectivamente, a los prohibicionistas y a los antiprohibicionistas. Los términos, concisos y expresivos, podrían ser traducidos literalmente como “secos” y “mojados”. Sobre el caso canadiense, Véase Clark, Norman H. *Deliver Us from Evil. An Interpretation of the American Prohibition*. Nueva York-Londres: W.W. Norton & Company, 1976, pp. 136-139.

<sup>6</sup> Véase mapa en Sinclair, Andrew. *Era of Excess: A Social History of the Prohibition Movement*. Nueva York: Harper Colophon Books, 1964, p. 66.

<sup>7</sup> Weber, Max. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Barcelona: Ediciones Península, 1995, pp. 242-243.

tiano en monje por toda su vida. Con esto se pusieron barreras a la huida ascética del mundo, y a partir de entonces, las naturalezas más serias y apasionadamente interiores que antes habían proporcionado al monacato sus mejores figuras, viéronse obligadas a realizar sus ideales ascéticos en el mundo, en el trabajo profesional<sup>8</sup>.

Los protestantes hicieron de la sobriedad un ideal y una forma de vida. Y por ello, pese a la importancia que el alcohol había tenido en la cultura de sus países, intentaron regularlo, incluso prohibirlo. Para los católicos, en cambio, el alcohol siguió siendo un dato definitivo de su vida social. Por eso, la prohibición estadounidense puede ser entendida como un intento de opresión a los católicos por parte del conjunto de denominaciones protestantes. Los países europeos y Canadá desecharon rápidamente sus leyes prohibicionistas o eliminaron sus aspectos más represivos, tras lo cual adoptaron alguna forma de regulación<sup>9</sup>. Estados Unidos, en cambio, que adoptó la legislación más estricta y duradera y que realizó el intento más decidido por aplicarla, vio cómo esa prohibición se desmoronaba tras la Gran Depresión. La misma radicalidad de la prohibición, su carácter opresivo, hicieron que no quedara rastro alguno de ella ni en la Constitución ni en las leyes.

A lo largo del siglo XIX, las principales potencias europeas, con el apoyo de Estados Unidos, emprendieron una serie de campañas humanitarias en contra de la guerra, la esclavitud, el tráfico de mujeres y niños, y a favor de diversas causas sociales. Estas campañas fueron por lo general progresistas, aunque muchas de ellas tenían un claro matiz paternalista. La lucha contra el alcohol fue uno de los aspectos de ese nuevo internacionalismo humanitario. Así, dentro de la política de protección de las “razas inferiores” que fundamentó los esfuerzos contra la esclavitud, en 1890 se declaró al Congo zona libre de alcohol, y en 1899 se aumentaron los

impuestos sobre el licor para ponerlo fuera del alcance de los africanos<sup>10</sup>.

La participación de Estados Unidos en estas campañas internacionales respondía a dos de los rasgos que, según Michael H. Hunt, han marcado la política exterior estadounidense y su diplomacia. El primero de ellos es la creencia en que la grandeza nacional reside en hacer libre al mundo; el segundo es la idea de jerarquía racial, que mide la valía de los pueblos y naciones de acuerdo con el color de su piel: mientras más clara, mejor. Este segundo elemento fue el primero en términos cronológicos en obtener relevancia en la agenda estadounidense, y durante mucho tiempo inspiró las relaciones con los nativos americanos y los latinoamericanos. Claro está que la idea de supremacía racial no es exclusiva de Estados Unidos, y ni siquiera de los europeos. Pero probablemente en ninguna otra parte se han dado juntas las dos características mencionadas, las cuales permiten justificar la intervención en el resto del mundo con miras a salvar a las razas inferiores de sí mismas<sup>11</sup>.

El prohibicionismo de las drogas parte del supuesto de que la colectividad, la comunidad, el Estado, pueden intervenir en el comportamiento de las personas para regular las conductas en que incurren y que pueden hacerles daño. Cuando al prohibicionismo se une el internacionalismo humanitario, las naciones más desarrolladas se arrojan el derecho a impedir que los habitantes de otras naciones sigan usando sus escasos recursos en bienes suntuarios o francamente peligrosos como el alcohol y las drogas. En el caso de las drogas, la institucionalización del control internacional tuvo sus orígenes en la preocupación de Estados Unidos por las secuelas negativas del consumo de opio en China y por su deseo de mejorar las relaciones con el país asiático<sup>12</sup>. Así, entre el 1o. y el 26 de febrero de 1909 se reunió en Shanghai la Comisión Internacional del Opio (*International Opium Commission*)

<sup>8</sup> Ídem., pp. 154-155.

<sup>9</sup> Clark, Norman. Ob. cit., p. 138.

<sup>10</sup> Taylor, Arnold H. *American Diplomacy and the Narcotics Traffic, 1900-1939. A Study in International Humanitarian Reform*. Durham: NC, Duke University Press, 1969, pp. 26-27.

<sup>11</sup> El tercer rasgo es la convicción de que las revoluciones, aunque pueden ser justificables e incluso necesarias, rápidamente pueden orientarse en una dirección peligrosa. Este peligro es particularmente agudo en el caso de las revoluciones de izquierda. Véase Hunt, Michael H. *Ideology and U.S. Foreign Policy*. New Haven-Londres: Yale University Press, 1987.

<sup>12</sup> El afán estadounidense por mejorar las relaciones con China era jalonado por hombres de negocios –que hacían cuentas alegres con la inmensidad de ese mercado– y misioneros protestantes. Véase La Feber, Walter “The American Search for Opportunity, 1865-1913”. Vol. II. En: Cohen Warren I. (editor). *The Cambridge History of American Foreign Relations*. Nueva York-Cambridge: Cambridge University Press, 1995, pp. 98-102.

con la asistencia de 13 países para discutir el problema chino del opio y –esa era la intención implícita de Estados Unidos y China– denunciar los tratados internacionales que le impedían a este último país regular las importaciones de opio. La diplomacia antiopio adquirió un alcance global durante las tres Conferencias Internacionales efectuadas en La Haya entre 1911 y 1914, que sentaron las bases del actual sistema internacional de control de las drogas<sup>13</sup>.

#### Las vicisitudes de la igualdad

La regulación de la conducta humana es contradictoria, o al menos es difícil de reconciliar, con los postulados de una sociedad que se proclama a sí misma liberal. Por muchas deficiencias que tenga, es indudable que Estados Unidos es un país liberal, probablemente el más liberal que haya sobre la tierra. Desde el momento mismo de su Declaración de Independencia, el 4 de julio de 1776, este país se organizó en torno a unos principios modélicos para las demás naciones del mundo. Decían así los representantes reunidos en el Segundo Congreso Continental: “Sostenemos como certeza manifiesta que todos los hombres fueron creados iguales, que su creador los ha dotado de ciertos derechos inalienables, que entre ellos se encuentran la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad”<sup>14</sup>. Y no eran sólo palabras. Décadas después, Tocqueville, un observador que en principio no era sospechoso de simpatizar en exceso con la nueva nación por su doble condición de francés y aristócrata, reconoció la existencia de esos principios en la realidad:

Las instituciones libres que poseen los habitantes de Estados Unidos y los derechos políticos de que tanto uso hacen, recuerdan a cada ciudadano continuamente y de mil maneras que vive en sociedad. A cada momento encaminan su ánimo hacia la idea de que el deber y el interés de los hombres están en hacerse útil a sus semejantes, y como no

ven ningún motivo particular para odiarlos, puesto que no son nunca ni sus esclavos ni sus dueños, su corazón se inclina fácilmente hacia la benevolencia. Se ocupan del interés general en primer lugar por necesidad y después por elección. Lo que era cálculo se hace instinto y, a fuerza de trabajar por el bien de sus conciudadanos, finalmente adquieren el hábito y la afición de servirlos<sup>15</sup>.

Tocqueville afirma que esos principios existen y se perpetúan porque corresponde al interés de sus ciudadanos que así sea. Es el mismo argumento que había empleado décadas antes Adam Smith: “No es de la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero que esperamos nuestra propia comida, sino de su consideración al interés propio. No nos dirigimos a su generosidad sino a su egoísmo, y nunca les hablamos de nuestras necesidades sino de su provecho”<sup>16</sup>. La mayoría de los habitantes de Estados Unidos gozaba entonces de las condiciones propias de la ciudadanía, es decir, que se consideraban entre sí como seres iguales, portadores de derechos. Y esta ciudadanía existía, como afirmó el mismo Tocqueville, gracias a que los estadounidenses dependían generalmente de sí mismos para obtener su subsistencia:

¿Por qué en América, país de la democracia por excelencia, nadie hace oír contra la propiedad en general esas quejas que a menudo resuenan en Europa? ¿Es preciso decirlo? Es que en América no hay proletariado. Como todos tienen unos bienes particulares que defender, reconocen en principio el derecho de propiedad. En el mundo político sucede lo mismo. En América, el hombre del pueblo ha concebido una idea elevada de los derechos políticos porque tiene derechos políticos; no ataca los de los otros para que no violenten los suyos. Y en tanto que en Europa ese hombre no reconoce la autoridad soberana, el americano se somete sin murmurar al poder del más inferior de sus magistrados<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Los balbuceos de este sistema internacional se encuentran descritos en Lowes, Peter D. *The Genesis of International Narcotics Control*. Ginebra: Librairie Droz, 1966.

<sup>14</sup> Pero el término “felicidad” tenía un significado bastante particular entonces: “Felicidad no era aquí más que una perífrasis de la adquisición y libre disposición de una propiedad”. Véase Barudio, Günter. “La época del Absolutismo y la Ilustración (1648-1779)”. En: *Historia Universal Siglo XXI*. Vol. 25. México: Siglo XXI Editores, 1989, p. 347.

<sup>15</sup> De Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*, (edición crítica preparada y traducida por Eduardo Nolla). Madrid: Aguilar, tomo II, 1989, pp. 144-145.

<sup>16</sup> Smith, Adam. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Nueva York-Oxford: Oxford University Press, 1979.

<sup>17</sup> De Tocqueville, Alexis. Ob. cit., tomo I, pp. 234-235.

Estados Unidos es el país liberal por excelencia, pero no por ello está exento de fuertes tensiones entre sus ciudadanos, pues unos intentan imponer su visión del mundo y sus comportamientos sobre otros, mientras que la política exterior estadounidense es paternalista hacia muchos pueblos y naciones. La razón de esta aparente contradicción es que sólo algunos de sus habitantes –blancos, por lo general protestantes y anglosajones– han ejercido de manera plena la ciudadanía. Otros muchos la han visto recortada, o simplemente, como sucedió con los negros del Sur hasta hace menos de cuatro décadas, padecieron su total negación. El mismo Tocqueville insiste en que la democracia de la cual está hablando no incluye al gran número de esclavos. El ejercicio de la ciudadanía estuvo vinculado desde sus orígenes a la idea de jerarquía racial, y por ello, cuando Estados Unidos se asomó al resto del mundo desde finales del siglo XIX, vio como socios naturales a las potencias europeas, y como inferiores y sujetos de dominación a los países latinoamericanos y asiáticos.

Esta creencia en la supremacía es de vieja data:

La presunción de superioridad de los pueblos blancos frente a las tribus de pieles rojas procedía de un cristianismo que predicaba ciertamente el amor al enemigo como mandamiento supremo, pero al mismo tiempo proclamaba como misión: “¡Someted la tierra!” (...) La realización de los ideales de la Ilustración europea en suelo americano excluía a los indios y a los negros en tanto (...) éstos no eran reconocidos como seres humanos en el sentido de ciudadanos, propietarios y cristianos<sup>18</sup>.

Y así continúa siendo en gran medida, pese a los avances de las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Los indios permanecen relegados en sus reservaciones, y los negros se concentran en los guetos de los centros de las grandes ciudades, a los cuales afluyen de manera creciente los latinos y otras minorías étnicas. A lo largo del siglo XIX, los inmigrantes escogían asentarse en barrios donde predominaban sus nacionales, pero esto cambió después de la Primera Guerra Mundial. Así, mientras que en el siglo XIX las divisiones dentro de las ciudades estaban determinadas por razones étnicas, después de 1920 lo determinante fue la discriminación racial y de clase<sup>19</sup>. Las ciudades han

sido idealizadas como el lugar de realización de la ciudadanía –la filiación entre las palabras es significativa–; sin embargo, paradójicamente, las ciudades estadounidenses se han convertido en los lugares de concentración de los marginados. Por su parte, los blancos huyen a los suburbios, y con ellos se llevan los impuestos que permiten financiar mejores servicios públicos y escuelas. En fin, esa ciudadanía parcial o recortada permitió que en Estados Unidos un grupo de blancos y protestantes impusiese su visión del alcohol y las drogas sobre otros grupos. De esta manera, el prohibicionismo puede ser considerado como una forma de racismo, pues en parte es resultado de la existencia de una jerarquía racial.

Esta jerarquía de razas también fue evidente en la dimensión internacional del control de las drogas. Después de todo, la participación de Estados Unidos en la construcción del régimen prohibicionista internacional de las drogas fue una respuesta a los problemas que enfrentó ese país en dos naciones asiáticas. A fines del siglo XIX, el país norteamericano había colonizado todo el territorio continental, hasta el océano Pacífico. Su dinámica expansiva parecía empujarlo hacia el otro lado del mar, hasta los países asiáticos. Allí estaba la China, el país más poblado del mundo. Era imperioso establecer relaciones comerciales con la nación asiática. Pero los chinos estaban agobiados por el consumo de opio, y los tratados desiguales con las potencias occidentales les impedían prohibir su importación. China necesitaba ayuda para controlar su problema, y Estados Unidos tenía la inclinación y los medios para ayudar. Por otra parte, las Filipinas fueron parte del botín que recibió Estados Unidos como resultado de su triunfo en la Guerra Hispanoamericana de 1898. Y en ese archipiélago había una importante minoría de chinos que fumaba opio. Estados Unidos, estrenándose como potencia imperialista, quería congraciarse con los chinos y deseaba que sus nuevos súbditos del archipiélago filipino no consumiesen opio.

Para conseguir ambos objetivos y para impedir que el opio llegase a su propio territorio era necesario crear un régimen internacional que regulase la producción y comercio de drogas desde otras partes del mundo. Los activistas antidrogas estadounidenses habían llegado a la conclusión de que el éxito de la legislación prohibicionista interna

<sup>18</sup> Barudio, Günter. Ob. cit., pp. 345-348.

<sup>19</sup> Véase Monkkonen, Eric H. *America Becomes Urban. The Development of U.S. Cities & Towns, 1780-1980*. Berkeley-Los Ángeles-Londres: University of California Press, 1988, pp. 204-205.

de su país –y de sus colonias, como Filipinas– dependía de la cooperación de la comunidad internacional, pues de nada servía contar con leyes internas que prohibían el consumo y comercio de ciertas drogas si éstas seguían siendo producidas y exportadas en otros lugares del mundo. Esto lo corrobora un estudioso, quien dice que Estados Unidos

se vio impulsado a convocar la Comisión de Shanghai, en parte por su actitud tradicional frente al comercio del opio, en parte por la influencia de los misioneros en el Lejano Oriente, en parte por sus problemas domésticos del opio, pero principalmente debido a haber adquirido recientemente las islas Filipinas. Así eran los Estados Unidos: protestantes y prohibicionistas en potencia, el nuevo rico descarado recién llegado al liderazgo de los consejos del mundo<sup>20</sup>.

#### LA PROHIBICIÓN COMO CRUZADA

En esta segunda parte se examina la influencia que ha tenido el protestantismo, y más en concreto su vertiente puritana, sobre la cultura estadounidense. Pese a que el protestantismo insiste en la autonomía de la persona, también ha justificado controles muy estrictos sobre la conducta individual. A continuación, se consideran los intentos de algunos movimientos religiosos por prohibir la producción, venta y consumo de alcohol en diferentes momentos de la historia del país norteamericano.

#### Puritanismo y sobriedad

El recorte de ciudadanía a la que se ven sometidas algunas minorías en los Estados Unidos se remonta al período anterior a la Independencia. Varias de las primeras colonias norteamericanas fueron fundadas por comunidades protestantes tan radicales que ni siquiera pudieron cultivar su religión libremente en las naciones europeas donde había triunfado la Reforma. Así ocurrió con los puritanos, los cuáqueros y diversas sectas alemanas. Estas comunidades migraron a Norteamérica para vivir su religión libremente. Constituyeron así virtuales teocracias, intolerantes en su interior, celosas de su autonomía, pero respetuosas de la autonomía de las demás comunidades. Una de las paradojas del protestantismo norteamericano es esa intolerancia dentro de cada comunidad, que

impone sobre sus miembros unas pautas de conducta establecidas, al tiempo que hace responsable a cada individuo de su salvación. Así, aunque en principio contradictorios, el comunitarismo y el individualismo están en la base misma de la historia estadounidense.

La religión ha tenido una importancia decisiva en Estados Unidos. Esto fue justipreciado –otra vez– por Tocqueville:

América es (...) el lugar del mundo donde la religión cristiana ha conservado más verdaderos poderes sobre las almas, y nada muestra mejor cuán útil y natural es al hombre que el país donde ejerce en nuestros días el mayor imperio sea al mismo tiempo el más ilustrado y el más libre (...) No se puede decir (...) que en los Estados Unidos la religión ejerza una influencia sobre las leyes ni sobre el detalle de las opiniones políticas, pero dirige las costumbres, y al regir a la familia trabaja para ordenar el Estado (...) Al mismo tiempo que la ley permite al pueblo americano hacerlo todo, la religión le impide concebirlo todo y le prohíbe atreverse a todo. La religión, que entre los americanos no se inmiscuye nunca directamente en el gobierno de la sociedad, debe ser considerada como la primera de sus instituciones políticas, pues si no les da el gusto por la libertad, les facilita singularmente su uso (...) No sé si todos los americanos tienen fe en su religión (¿quién puede leer en el fondo de sus corazones?), pero estoy seguro de que la creen necesaria para el mantenimiento de las instituciones republicanas<sup>21</sup>.

Algunas de las primeras colonias se organizaron en torno a la práctica oficial de una religión. Fue lo que ocurrió en Virginia y Maryland con la Iglesia anglicana, y en Nueva Inglaterra, con excepción de Rhode Island, con el Congregacionalismo. Maryland fue fundada como colonia católica –la única– por los dos primeros lores Baltimore, pero sus habitantes fueron desde un principio mayoritariamente protestantes. En 1654, esta mayoría protestante consiguió la derogación de la Ley de Tolerancia aprobada en 1649. Posteriormente los miembros de la casa Baltimore se convirtieron al anglicanismo, no obstante lo cual la ciudad de Baltimore, la capital del estado de Maryland, sigue siendo hasta el presente una de las ciudades estadounidenses con mayor número de católicos. En otras colonias la tolerancia fue la

<sup>20</sup> Lowes, Peter D. Ob. cit., p. 14.

<sup>21</sup> De Tocqueville, Alexis. Ob. cit., tomo I, pp. 283-284.

norma: en Rhode Island, en las colonias fundadas después de 1660 –las Carolinas, Nueva York, Nueva Jersey y Pennsylvania– y en el Viejo Oeste<sup>22</sup>. Esta situación, así como la distribución de las distintas denominaciones religiosas, se vio profundamente afectada por las nuevas corrientes migratorias que trajeron fieles de otras religiones, y por las “grandes renovaciones”, esas oleadas que periódicamente han sacudido al protestantismo. Estas renovaciones –la primera tuvo lugar en la década de 1740– reavivaban la fe de bautistas, metodistas y presbiterianos, pero también alimentaban el sectarismo religioso, haciendo que, por ejemplo, Connecticut revocase en 1743 su Ley de Tolerancia<sup>23</sup>.

Aunque pocas décadas después el puritanismo desapareció como denominación religiosa, muchos analistas consideran que su influencia aún perdura en la cultura del país. Un historiador afirma que, en la medida que los pobladores de Nueva Inglaterra se extendieron por el resto de Norteamérica, “la semilla del puritanismo, aligerada de su revestimiento teológico, se implantó por todo Estados Unidos”<sup>24</sup>. De acuerdo con esta interpretación, la insistencia de los puritanos en la sobriedad y el autocontrol pervive todavía, incluso entre miembros de tradiciones religiosas ajenas al puritanismo. Más aún, hay quien se atreve a afirmar que este puritanismo explica en parte el carácter particular de los reformistas seculares estadounidenses:

Es difícil de decir hasta qué punto un puritanismo regenerador difuso y secularizado (*vague and secularized Puritan transformationism*) subyace a todos estos movimientos [reformistas] típicamente estadounidenses, pero sería difícil imaginar este persistente “complejo del entrometido” (*interferiority complex*) estadounidense sin la subestructura de la preocupación puritana por mejorar las costumbres de este mundo y su insistencia “teocrática” en que el gobierno moral de

Dios se aplica tanto a las sociedades como a los individuos... El principal elemento del patrimonio moral y religioso de los Estados Unidos fue el puritanismo, con su profunda creencia en que la Iglesia debía influir sobre la sociedad y, de ser necesario, debía reformarla<sup>25</sup>.

Hay quienes han querido ver en el puritanismo el antecedente de los movimientos prohibicionistas del siglo XIX. Es cierto que la moral puritana insistió en la sobriedad, pero no en la abstinencia. De hecho, el licor fue un elemento importante de la vida social de los puritanos, aunque éstos siempre insistieron en la moderación. Los movimientos temperantes surgieron cuando el puritanismo original, aquel que colonizó Nueva Inglaterra, había desaparecido<sup>26</sup>. Es posible que la prohibición sea en efecto heredera de la insistencia de los puritanos en el autocontrol, pero en tal caso habría traicionado la confianza de los puritanos en la capacidad de los individuos de beber sin perder el control de sí mismos.

Los cambios sociales asociados a la Independencia socavaron el poder de la vieja elite social, política, económica y religiosa. En respuesta a la pérdida de poder de la jerarquía calvinista, los predicadores evangélicos reaccionaron con la primera gran cruzada moral: el movimiento temperante. Esta cruzada tuvo lugar en medio de la segunda “gran renovación” que sacudió a Nueva Inglaterra entre 1795 y 1835. El predicador Lyman Beecher desempeñó un papel determinante tanto en la renovación religiosa como en el movimiento temperante. A él se debe atribuir en buena parte la asociación entre evangelismo y reforma moral y social. En este período surgió una nueva clase de institución religiosa, la asociación voluntaria de individuos privados con fines misioneros, reformistas y filantrópicos. Se trataba de organizaciones fundadas por miembros de varias denominaciones protestantes, por lo general de clase media. Pese a que tales organizaciones

<sup>22</sup> Se trata del primer “Oeste” que encontraron los colonos norteamericanos, el cual comprendía el interior del país, pocos kilómetros más allá de la costa, hasta los montes Apalaches.

<sup>23</sup> Morison, Samuel Eliot; Commager, Henry Steele y Leuchtenburg, William E. *The Growth of the American Republic*. Nueva York: Oxford University Press, 7a. ed., Vol. I, 1980, pp. 107-108.

<sup>24</sup> Degler, Carl N. “La formación de una potencia (1600-1860)”. En: *Historia de Estados Unidos*. Tomo I. Barcelona: Editorial Ariel, p. 29.

<sup>25</sup> Ahlstrom, Sidney E. *A Religious History of the American People*. New Haven-Londres: Yale University Press, 1972, pp. 428, 787.

<sup>26</sup> Gusfield, Joseph R. *Symbolic Crusade. Status Politics and the American Temperance Movement*. Urbana-Chicago: University of Illinois Press, 2a. ed., 1986, p. 36.

eran independientes de toda Iglesia, lo cierto es que permitieron que la jerarquía religiosa, y en general la vieja aristocracia, mantuviese el control sobre las crecientes clases medias. Algunos activistas del movimiento misionero fundaron en Boston, en 1826, la Sociedad Estadounidense para la Promoción de la Temperancia (*American Society for the Promotion of Temperance*), que desde 1836 defendió la abstinencia total. En 1851, el Estado de Maine aprobó la primera ley prohibicionista, y a partir del año siguiente varios estados siguieron su ejemplo. Los reformadores extendieron su rigor moral a otras causas como el descanso dominical, la prohibición del baile y el teatro, las loterías, la obscenidad, las malas palabras, etc.<sup>27</sup> Fue precisamente a principios del siglo XIX cuando “el puritano empezó a ganar su reputación como un legalista entrometido, estrecho de mente, amargado y algo latoso”<sup>28</sup>.

La Guerra Civil de 1861 a 1865 produjo destrucción y muerte a gran escala, y dividió por completo al viejo establecimiento protestante. El medio siglo posterior fue un período de rápido cambio económico y social producido por las revoluciones urbana e industrial. Esto generó una ampliación de las diferencias entre el Norte y el Sur del país, entre el Este y el Oeste, entre la ciudad y el campo, entre liberales y fundamentalistas. Sin embargo, el gobierno y la política no estuvieron a la altura de los nuevos retos. El problema fue complicado por un cambio en los patrones de la inmigración. Los nuevos llegados eran de nacionalidades y religiones diferentes a sus predecesores. Italianos, irlandeses, eslavos, judíos, católicos y ortodoxos hicieron sentir acorralados a muchos protestantes. Éstos recurrieron al “nativismo”, pidieron restringir la inmigración y se comprometieron con reformas políticas que estaban interesadas menos en los ideales democráticos que en mantener a los “mejores hombres” en el poder. A su vez, las iglesias se vieron profundamente divididas por la aparición de nuevas corrientes de pensamiento, particularmente por la crítica histórica de la Biblia y por el evolucionismo darwiniano.

En estas décadas, hombres y mujeres, sobre todo del Norte, lucharon por movilizar las masas protestantes en torno a diversas causas. Las iglesias protestantes organizaron cruzadas de diverso tipo, con el fin de restablecer su posición en la

sociedad y distraer a los protestantes de los problemas intelectuales y las disensiones internas, comprometiéndolos en campañas morales y espirituales que exigían toda su energía y grandes recursos económicos. Las cruzadas que más atención recibieron fueron la temperancia y la labor misionera en el extranjero. Esta última estuvo acompañada por la convicción de que Estados Unidos debía cumplir la responsabilidad, para con el resto del mundo, que Dios le había encomendado. Las dos últimas décadas del siglo XIX supusieron el clímax del movimiento misionero protestante en el extranjero, y en él participaron tanto clérigos como laicos. En 1893, Josiah Strong, el secretario general de la rama estadounidense de la Alianza Evangélica, describió a su país como la “nueva Roma” cuyo destino era “anglosajonizar” (*anglo-saxonize*) al mundo entero. Y afirmó: “No pido que salvemos a Estados Unidos por el bien de Estados Unidos, sino que salvemos a Estados Unidos por el bien del mundo”. De esta forma, los eclesiásticos contribuyeron a sentar las bases de la intervención de su país en los asuntos del mundo a partir de 1898. Los misioneros, con sus prejuicios y estereotipos, se convirtieron en la ventana de Estados Unidos sobre el mundo no occidental: China, Japón, India, África. Tuvieron gran influencia sobre el Departamento de Estado, y muchos de sus hijos se convirtieron en diplomáticos o en académicos especializados en otras regiones del mundo<sup>29</sup>.

Muchos protestantes creían que el catolicismo y el modo de vida estadounidense eran por principio incompatibles. Muchos católicos estaban de acuerdo, y deseaban vivir lo más alejados que pudieran de la cultura dominante. Los más militantes a este respecto fueron los católicos alemanes, que tenían su centro en el medio-oeste, en ciudades como Milwaukee, Chicago y San Luis. Los polacos pensaban lo mismo, aunque todavía eran pocos en la década de los años 1880. La Iglesia católica estaba dominada entonces por los irlandeses, quienes, debido a su conflicto histórico con los británicos, se definían a sí mismos por oposición a la cultura anglosajona. Por ello, la mayoría de los religiosos irlandeses consideraban toda participación en la vida del país que no fuese obligatoria como una traición a su herencia. Roma, que no comprendía la cultura estadounidense ni aceptaba las tradiciones democráticas,

<sup>27</sup> Ahlstrom, Sidney E. Ob. cit., pp. 415-428.

<sup>28</sup> Ídem., p. 428.

<sup>29</sup> Ídem., pp. 8, 733, 734 y 848-866.

alimentaba estas concepciones. Pero entre alemanes e irlandeses había un conflicto profundo. Los alemanes eran minoría, pero estaban en mejores condiciones económicas y resentían la dominación irlandesa de la Iglesia. Casi todos los alemanes, incluidos sus religiosos, bebían cerveza. Por su parte, los preladados irlandeses eran fervientes temperantes debido al daño que la bebida hacía en sus comunidades. Pese a sus diferencias en este tema, irlandeses y alemanes vieron con preocupación las actividades de la Liga Contra las Tabernas, de orientación protestante, y finalmente la aprobación de la decimoctava Enmienda unificó a los católicos en contra del prohibicionismo<sup>30</sup>.

### Tres etapas prohibicionistas

La más grande de las cruzadas protestantes, la que convocó los esfuerzos de un mayor número de activistas pertenecientes a un espectro más amplio de denominaciones, fue la realizada contra el alcohol. Los éxitos y fracasos de esta campaña afectaron casi todos los aspectos de la vida nacional. El movimiento contra el alcohol fue un elemento fundamental del debate político durante la segunda mitad del siglo XIX y las tres primeras décadas del siglo XX, aunque es necesario distinguir tres etapas diferentes en su historia. La primera tuvo lugar en las décadas anteriores a la Guerra Civil. De particular importancia fue la labor que realizó en este período el Frente Evangélico Unido (*Evangelical United Front*), que había sido creado durante la segunda “gran renovación”, y cuyo objetivo era hacer de Estados Unidos el más grande ejemplo de una auténtica república protestante. Con ese fin se creó una asociación voluntaria de miembros de las diferentes denominaciones protestantes para cada objetivo: lucha contra la esclavitud, oposición a la influencia del Vaticano, labor misionera, fin de los duelos armados, escuelas dominicales, temperancia, etc. El primer Estado que prohibió la venta de licor fue Maine, en 1851. En los años siguientes, otros 13 estados del Norte y del Oeste adoptaron la prohibición imitando el modelo legislativo de Maine. Sin embargo, para fines de la misma década la mayor parte de los estados habían derogado sus leyes prohibicionistas. Así, en 1865, cuando la guerra acabó, tan sólo dos estados, Maine y Massachusetts, eran “secos”, y poco después incluso Massachusetts revocó su legislación al respecto<sup>31</sup>.

Pero no pasó mucho tiempo para que diese inicio la segunda oleada temperante. El elemento más característico de este período fue la participación en la política electoral de los activistas contra el alcohol. Por iniciativa de la Gran Logia de los Buenos Templarios (*Grand Lodge of Good Templars*), en septiembre de 1869 se realizó una convención a la cual asistieron delegados de 19 estados, y en la que se decidió la creación del Partido Prohibicionista. El primer documento oficial del Partido, “An Address to the People of the United States”, decía:

La suerte del esclavo literal, a quien otros han esclavizado, es bastante dura; sin embargo, es un paraíso comparada con la suerte de quien se ha esclavizado a sí mismo, en particular con aquel que es un esclavo del alcohol (...) La única salvación del alcoholismo es la abstinencia total de bebidas embriagantes (...) La existencia de las tabernas (...) es el peligro más grande para la persona y la propiedad, porque es la fábrica principal de incendiarios, locos y asesinos.

Sin embargo, en un principio el Partido tuvo un crecimiento muy lento. El movimiento retomó su impulso gracias a la labor de un grupo femenino del Estado de Ohio. El 24 de diciembre de 1873, un grupo de 70 mujeres de Hillsboro, al sur de Ohio, se situaron al frente de una taberna del pueblo y, tras ahuyentar a sus clientes mediante plegarias y súplicas, obligaron a su propietario a cerrar. Luego hicieron lo mismo con las demás tabernas del pueblo. La prensa les dio amplio cubrimiento, y el público sus simpatías. De esta forma nació la Cruzada Femenina (*Women's Crusade*), que luego se extendió al resto de Ohio y a otros estados. Fue tal su éxito que en 1874 disminuyeron los ingresos fiscales por concepto de alcohol. Aunque la Cruzada perdió impulso al cabo del año, consiguió revitalizar el movimiento temperante y, sobre todo, le confirió a las mujeres estadounidenses un papel en los asuntos públicos que nunca más perdieron. La feminista Mary Livermore diría retrospectivamente: “Ese levantamiento fenomenal de mujeres en el sur de Ohio elevó su condición a un nivel más alto y las sacó de la sumisión en la que padecieron un dolor inenarrable”<sup>32</sup>. En noviembre de 1874, en la ciudad de Cleveland, Ohio, delegadas de 17 estados

<sup>30</sup> Ídem., pp. 828-831.

<sup>31</sup> Ídem., p. 867; Kobler, John. *Ardent Spirits: The Rise and Fall of Prohibition*. Nueva York: Da Capo Press, 1993, capítulos 1-4.

<sup>32</sup> Ahlstrom, Sidney E. Ob. cit., p. 868.

fundaron la Unión Temperante Cristiana de Mujeres (*Women's Christian Temperance Union*, WCTU), cuyo objetivo era, como lo indica su nombre, establecer la prohibición. En 1881 llegó a la presidencia de esta organización Frances Willard, “una metodista leal y ortodoxa”, como se definió a sí misma. Willard hizo de la WCTU la organización femenina más importante que hubo en Estados Unidos en ese siglo. En lugar de concentrarse exclusivamente en el tema de la prohibición, como hasta entonces lo había hecho la WCTU, Willard hizo un mayor énfasis en otros problemas sociales, incluido el derecho de la mujer a votar. Su éxito radicó en el vigor de su campaña y en su enfoque en las dos instituciones donde le era más fácil acceder a las mujeres: el hogar y la iglesia.

Deseosa de ampliar su influencia, Willard quiso poner los recursos de la WCTU al servicio de alguno de los partidos políticos. Pero tras haber sido rechazada en las convenciones de los dos partidos mayoritarios, el demócrata y el republicano, la Unión decidió apoyar al Partido Prohibicionista en las elecciones de 1884. El respaldo de la WCTU fortaleció al Partido Prohibicionista, y pudo haber sido un elemento decisivo en los resultados de ese año. Aunque los prohibicionistas sólo obtuvieron el 1,5% del total de la votación, en Nueva York le restaron votos esenciales al candidato republicano James G. Blaine, permitiendo la elección del demócrata Grover Cleveland. La Unión aprendió a influir en la política, y en los años siguientes practicó este arte con una efectividad no vista antes en los Estados Unidos. Para 1896, Willard había orientado sus simpatías hacia el Partido del Pueblo, más conocido como Populismo (*Populism*), que tenía su origen en los productores agrícolas del Sur y el Oeste del país. Trató entonces infructuosamente de unir los partidos Prohibicionista y Populista bajo una única organización que incluyese entre sus objetivos la temperancia y el sufragio femenino. Luego luchó junto con otros políticos independientes por crear un único gran partido reformista. Pero su salud ya era mala, y murió en 1898<sup>33</sup>.

Fue durante la tercera oleada temperante que tuvo lugar al suceso más conocido, y que representó tanto el clímax como el final de los intentos por controlar el alcohol: la Prohibición, por antonomasia. En esta etapa tuvo una importancia decisiva la Liga Contra las Tabernas (*Anti-Saloon*

*League*), que había sido fundada en 1895 y que asumió el liderazgo del movimiento temperante hacia 1905. Incluso la WCTU, debilitada tras la muerte de Frances Willard, se convirtió en poco más que el apéndice femenino de la Liga. Los miembros de organización se agrupaban en ligas locales, regionales y estatales, y se comprometían a votar por quien decidiera la organización. El poder derivado del control de un número importante de votos disciplinados le permitió a la Liga introducir la prohibición en la agenda de todas las legislaturas estatales. Así, la prohibición, que estaba vigente en apenas tres estados en 1906, se extendió a 23 para 1916. En 17 de estos estados la prohibición fue aprobada mediante plebiscito. El movimiento siguió su curso, y en enero de 1919 ya eran 36 estados los que contaban con leyes en contra del alcohol. Sin embargo, tan sólo 13 de ellos, que comprendían un séptimo de la población del país, contaban con una legislación estrictamente prohibicionista; los demás estados establecían excepciones tales como la posibilidad de importar licor o producirlo de forma casera.

Hasta el momento toda la legislación considerada había sido estatal. En aquel entonces la autonomía de los estados era más amplia, y se entendía que eran ellos los llamados a regular el consumo de alcohol, y que el Congreso federal no tenía la facultad de expedir leyes al respecto. Por tanto, la única alternativa para establecer la prohibición en el ámbito nacional era mediante una reforma de la Constitución. La primera vez que el Congreso consideró una enmienda constitucional prohibicionista fue en 1914, la cual fue aprobada por la Cámara de Representantes por un estrecho margen de 197 votos a favor y 190 en contra, lejos de las dos terceras partes requeridas. En diciembre de 1917, un nuevo proyecto redactado por la Liga Contra las Tabernas fue aprobado por el Congreso. Pasó entonces a consideración de los estados, que completaron las ratificaciones necesarias en enero de 1919, con lo cual la decimoctava Enmienda pasó a hacer parte de la Constitución. La Enmienda establecía que un año después de su ratificación quedarían prohibidas “la manufactura, venta o transporte de licores embriagantes, su importación y su exportación en Estados Unidos y en todo territorio sujeto a su jurisdicción”, y confería al Congreso y a los estados “poder concurrente para aplicar este artículo mediante la legislación apro-

<sup>33</sup> Ídem., pp. 868-870; Hofstadter, Richard. *The Age of Reform: From Bryan to F. D. R.* Nueva York: Vintage Books, 1955, capítulo 2.

piada”. Nótese que la Enmienda no hace referencia alguna al consumo<sup>34</sup>.

En octubre de 1919, tres meses antes de que la decimoctava Enmienda entrase en vigencia, el Congreso aprobó la Ley de Prohibición Nacional (*National Prohibition Act*), comúnmente conocida como Ley Volstead. Sus propósitos eran reglamentar la prohibición y regular “la manufactura, producción, consumo y venta de alcoholes de alta graduación con propósitos distintos a la bebida”. La aplicación de esa ley, incluyendo la expedición de licencias, la prevención de infracciones y el arresto de transgresores, le fue confiada el Departamento del Tesoro, que para el efecto creó una Oficina de Prohibición (*Prohibition Bureau*). Esta Oficina inició operaciones con 1500 agentes sin entrenamiento y mal pagados; su incompetencia y venalidad fueron proverbiales. Pero la principal fuente de problemas en la aplicación de la ley fueron las excepciones y garantías que ofrecía la ley misma. Algunas eran inevitables. El alcohol puro es una materia prima de muchos procesos industriales, por lo que muchas empresas obtuvieron permisos para fabricarlo y venderlo, e inevitablemente parte del alcohol se desvió a la producción de licor. Otras excepciones, sin embargo, crearon muchas dudas en torno al compromiso real del gobierno con el prohibicionismo. Así, por ejemplo, se permitió la producción de cerveza con un contenido alcohólico hasta del 0,5%, lo que mantuvo una capacidad instalada que fácilmente podía fabricar una bebida más fuerte. Por otro lado, la elaboración de licor para el consumo doméstico no fue declarada ilegal. Así, algunas personas instalaron pequeños alambiques para producir alcohol para su consumo propio, siendo prácticamente imposible impedirles las ventas ocasionales. Esto también propiciaba que algunos criminales estableciesen pequeños negocios de fabricación de alcohol para la venta ilegal. La industria casera del vino era tan próspera que la superficie de los viñedos de California aumentó siete veces en los primeros cinco años de la Prohibición.

Las inconsistencias de la Ley Volstead tenían su origen en la concepción de embriaguez de los prohibicionistas y en la ambigüedad del legislativo estadounidense frente a la propiedad privada. Existían dos posiciones principales frente a la

embriaguez: aquellos que consideraban que era una enfermedad y veían por tanto al consumidor como una víctima, y aquellos que creían que la embriaguez era un vicio de la voluntad y por tanto era atribuible a la responsabilidad –o falta de ella– del bebedor. En general, los prohibicionistas pensaban que la embriaguez era una enfermedad y veían en el consumidor a una víctima impotente de la inmoralidad y la codicia de productores y vendedores. De acuerdo con esta línea de pensamiento, el bien común requería la afectación de los intereses económicos involucrados en la fabricación y venta de licor. En una sociedad tan celosa de la propiedad privada como la estadounidense, los prohibicionistas no deseaban ser identificados como enemigos de las libertades económicas, más aún cuando los bolcheviques acababan de llegar al poder en Rusia. Por ello, insistieron en que los empresarios no relacionados con el licor se verían favorecidos con la mayor productividad que podría alcanzar una mano de obra abstemia. Además, hicieron todo lo posible por asimilar su causa a la lucha contra la esclavitud, pues ese tráfico malvado había sido destruido y los dueños desposeídos, sin por ello amenazar los legítimos derechos de propiedad de otros propietarios. Para hacer aún más adecuada la comparación, equipararon la esclavitud física con la esclavitud al alcohol, pese a que esto suponía desconocer que, en el caso de la embriaguez, el “esclavo” tenía una participación muy activa en su “enajenación”.

El triunfo de los prohibicionistas había sido abrumador, y los efectos de la Prohibición fueron notables: 170 mil tabernas desaparecieron y el consumo de alcohol descendió entre un 33 y un 50%. La disminución en el consumo fue más fuerte entre la clase trabajadora, que no podía permitirse pagar los precios más elevados del licor de contrabando. Pero mucha gente debió ir a la cárcel para hacer posible el éxito de esta política. De los más de 12 mil prisioneros que cumplían condenas a largo plazo en las prisiones federales en 1930, el grupo más grande, con una tercera parte del total, lo constituían quienes habían violado la legislación sobre el alcohol<sup>35</sup>. Además, había grandes grupos que no estaban de acuerdo con los prohibicionistas. Los productores y comerciantes de licor, un buen número de demócratas y habitantes de ciudades, los católicos, los inmigrantes

<sup>34</sup> Hamm, Richard F. *Shaping the Eighteenth Amendment: Temperance Reform, Legal Culture, and the Polity, 1880-1920*. Chapel Hill-Londres: The University of North Carolina Press, 1995, capítulo 8.

<sup>35</sup> Sinclair, Andrew. Ob. cit., pp. 212-440 (nota 122).

irlandeses, italianos, judíos y eslavos, hacían parte de quienes se oponían a la Prohibición y sentían que se les oprimía con ella.

Los primeros que se movilizaron en contra de la Prohibición fueron los plutócratas que decían que la pérdida de ingresos fiscales generados por el alcohol les obligaba a pagar más impuestos. Por ello, algunos de los hombres más ricos de Estados Unidos contribuyeron a la financiación de la Asociación Contra la Enmienda Prohibicionista (*Association Against the Prohibition Amendment*, AAPA), la primera organización creada con el fin de promover la revocatoria de la decimoctava Enmienda. La AAPA emprendió una campaña publicitaria en la cual atizó el temor de los empresarios frente a la confiscación de la propiedad privada, y contribuyó a establecer aquella leyenda según la cual la Prohibición trajo un auge del crimen y de los homicidios sin precedentes en Estados Unidos. Aunque es cierto que las organizaciones criminales se fortalecieron en este período, ya estaban bien consolidadas antes de la década de 1920, y durante la vigencia de la Prohibición no hubo un aumento significativo de los crímenes no relacionados con el alcohol. La AAPA pedía la no criminalización de los consumidores, pero no promovía una completa liberalización del comercio de licor. Esta organización estaba de acuerdo con que el Estado regulase el comercio y gravase fuertemente las bebidas, sobre todo las más fuertes. Su meta era establecer una política que fuese tan estricta como para que el consumo de bebidas embriagantes no constituyese una amenaza a la sociedad, pero suficientemente laxa como para que pudiese ser aplicada de manera efectiva y con el apoyo de la ciudadanía.

Sin embargo, la firmeza de la Prohibición estaba más allá de toda duda, no obstante la labor de la AAPA y los escándalos que rodeaban a la Oficina de Prohibición del Departamento del Tesoro. Sus partidarios arrasaron en las elecciones de 1928. El republicano Herbert Hoover, quien fue elegido presidente, era partidario de la Prohibición. Su adversario demócrata era Alfred Smith, de origen irlandés y el primer católico en obtener una nominación presidencial. Smith era “mojado”, y como gobernador de Nueva York consiguió en 1923 la derogación de la ley prohibicionista estatal. Su derrota era previsible, pues el Partido

Republicano no sólo dominaba la política estadounidense desde la Guerra Civil, sino que encarnaba la prosperidad de los años 1920<sup>36</sup>. También apoyaban la Prohibición 43 de los 48 gobernadores, 80 de 96 senadores y 328 de 424 representantes. Hoover creó la Comisión de Aplicación y Cumplimiento de la Ley (*Commission of Law Enforcement and Observance*), que tras dos años de trabajos emitió un informe en apoyo a la Prohibición. En 1929, William Randolph Hearst, uno de los opositores más famosos de la Prohibición, juzgaba que su abolición no iba a conseguirse jamás. No existía el apoyo necesario, y hasta entonces ninguna parte de la Constitución había sido derogada.

Pero la Gran Crisis de los años treinta hizo posible lo que parecía imposible. De pronto, cuando de un momento a otro se perdía un 40% de los empleos industriales, uno de los argumentos preferidos de los prohibicionistas, que la pobreza y el desempleo tenían como una de sus causas la bebida, se evidenció como falso. Además, los empleos y los impuestos generados por el alcohol fueron más relevantes que nunca. De un momento a otro, el Prohibicionismo colapsó. Y con él se fue todo un mundo, el de un Estados Unidos homogéneo, blanco, protestante, rural, tradicional. Un historiador ha dicho que ese viejo país enfrentó y perdió sus grandes batallas en los años veinte, esa “década tumultuosa de prohibición, inmigración, evolución, jazz, Ku Klux Klan, faldas cortas, películas, Al Smith y la Gran Crisis”<sup>37</sup>.

Durante su campaña presidencial, el demócrata Franklin D. Roosevelt prometió derogar la decimoctava Enmienda y revivir así una industria que generaría trabajos e ingresos fiscales. Luego de la elección de Roosevelt, en febrero de 1933 el Congreso aprobó una enmienda constitucional que seguía estrechamente un proyecto de la AAPA que había recibido el respaldo del Presidente electo. La enmienda fue enviada entonces a los estados para su ratificación. El 13 de marzo de 1933, nueve días después de su posesión, el Presidente Roosevelt propuso al Congreso un proyecto de ley que legalizaba la venta de cerveza, el cual fue rápidamente aprobado. Entre tanto, los estados ratificaban la enmienda constitucional a paso vertiginoso: las 35 ratificaciones necesarias fueron alcanzadas el 5 de diciembre de 1933. Entró así en vigor la vigesimoprimera Enmienda, que en esen-

<sup>36</sup> Leuchtenburg, William E., *The Perils of Prosperity, 1914-1932*. Chicago-Londres: The University of Chicago Press, 2ª ed., 1993, pp. 217, 229-240.

<sup>37</sup> Ahlstrom. Ob. cit., p. 8.

cia revocaba la decimoctava Enmienda aprobada en 1919. Esta es la única vez que una parte de la Constitución de Estados Unidos ha sido derogada. Aunque el gobierno federal mantuvo la responsabilidad de regular la producción de alcohol y prevenir su producción ilegal, la mayor parte de las cuestiones relativas a la bebida quedaron a partir de entonces en manos de los estados<sup>38</sup>.

#### PROHIBICIÓN Y GUERRA DE LAS DROGAS

Según se vio en la sección anterior, en el curso de la historia estadounidense han tenido lugar varias oleadas de prohibicionismo del alcohol, y uno de los principales factores de ese prohibicionismo han sido las razones religiosas y morales. Más recientemente, cuando el hombre pudo extraer los principios activos o alcaloides de determinadas plantas, dispuso de drogas muy poderosas, que además eran extremadamente adictivas. Se quiso entonces regular o prohibir el consumo no terapéutico de esas drogas, en un ejercicio de ingeniería social que dio lugar a la “guerra contra las drogas” de décadas recientes. En un principio la prohibición de las drogas se alimentó de las mismas intolerancias y discriminaciones que dieron origen a la prohibición del alcohol, pero en años recientes ha encontrado su razón de ser en el apoyo popular.

#### Hacia la prohibición de las drogas

Desde hace miles de años el hombre consume sustancias que alteran su estado de ánimo. El alcohol es una de ellas. En el siglo XIX, los avances de la ciencia permitieron extraer el principio activo de plantas como la adormidera y la hoja de coca. El hombre dispuso así de drogas como la morfina, la heroína y la cocaína, que eran mucho más poderosas que las conocidas hasta entonces. Como los principales centros de investigación química del siglo XIX estaban en Alemania, fue en ese país donde se obtuvieron los alcaloides del opio y la coca. En un principio, los profesionales de la medicina recibieron las nuevas drogas con gran entusiasmo. Por fin se disponía de anestésicos potentes, que podían ser aplicados en dosis precisas, y cuyos efectos eran predecibles. Pero pronto se reveló que estas drogas eran un arma de

doble filo. Los derivados del opio, en particular, revelaron ser muy adictivos. Pero esto sólo se supo luego que muchas personas se hubieran habituado a las drogas. Por lo general, los primeros adictos llegaron a serlo luego de que empezaran a consumir drogas por consejo de su médico o porque se autorrecetaban, y tras usarlas por un tiempo se daban cuenta de que no podían dejar de hacerlo. Fue entonces, a fines del siglo XIX, que la adicción empezó a ser considerada como un problema.

Ha sido en Estados Unidos donde se han realizado más y mejores estudios sobre la historia de las drogas ilegales y su consumo<sup>39</sup>. Estos estudios dicen que la Guerra Civil creó la primera epidemia de acción en el país debido a la indiscriminada prescripción de opiáceos para las heridas y para enfermedades como la disentería, y a que la reciente invención de la jeringa hipodérmica permitió la aplicación fácil y rápida de la droga. Como consecuencia, muchos soldados se habituaron a la morfina, y los veteranos constituyeron el primer grupo significativo de adictos. En las siguientes décadas, otros dos grupos sociales particularmente propensos a la adicción fueron los profesionales de la salud y las mujeres. Pero el problema era generalizado, ya que las drogas eran fáciles de obtener y muy baratas: un adicto sólo gastaba unos pocos centavos al día en opio, bastante menos de lo que gastaba un alcohólico. De acuerdo con los registros de importación, a partir de 1860 la disponibilidad de opiáceos aumentó mucho más rápido que la población. Los registros muestran una disminución de las importaciones legales a partir de 1900, cuando aparecieron las primeras restricciones al consumo de opio en el ámbito estatal. Muy seguramente la reducción de las importaciones fue compensada en todo o en gran parte por un incremento del contrabando.

Además de la morfina, hubo otra droga que causó problemas en Estados Unidos en las últimas décadas del siglo XIX: el opio de fumar. A diferencia de la morfina, la profesión médica no desempeñó papel alguno en la popularización de esta droga. El hábito de fumar opio fue traído por los chinos, que a partir de la década de 1850 empezaron a llegar en gran número a Estados

<sup>38</sup> Aaron, Paul y Musto, David. “Temperance and prohibition in America: A historical overview”. En: Moore, Mark H. y Gerstein, Dean R. (editores). *Alcohol and Public Policy: Beyond the Shadow of Prohibition*. Washington: National Academy Press, 1981, pp. 157-173.

<sup>39</sup> Un excelente ejemplo es Courtwright, David T. *Dark Paradise: Opiate Addiction in America Before 1940*. Cambridge-Londres: Harvard University Press, 1982.

Unidos, sobre todo a California. Estos chinos enseñaron a fumar y suministraron la droga a miembros del hampa local. Se dice que la primera vez que un blanco estadounidense fumó opio fue en 1868, en San Francisco. El hábito se extendió rápidamente, alimentando el rechazo que ya había por los inmigrantes chinos. Algunas autoridades locales aprobaron medidas en contra del opio para fumar, que hacían parte de una ofensiva generalizada en contra de la población china. La primera ciudad en prohibir la práctica de fumar opio fue San Francisco, en 1875. Estas medidas tenían un carácter puramente local y no parecen haber sido particularmente efectivas, pues hasta 1910 era muy fácil adquirir opio para fumar en cualquier población del Oeste<sup>40</sup>. En todo caso, el hábito de fumar opio no se expandió más allá de los chinos y algunos grupos de delincuentes. Precisamente, esta estrecha relación entre el opio para fumar y la vida criminal facilitó la aprobación de la primera ley federal en contra de una droga, lo cual tuvo lugar en 1909, cuando se prohibió la importación de opio para fumar.

En todo caso, la adopción de una legislación federal en contra de las drogas era un asunto polémico, pues muchos juristas y políticos consideraban que el tema era de competencia exclusiva de los estados, y que la intervención del gobierno federal en ese campo era inconstitucional. Este principio fue dejado de lado en el caso del opio para fumar, pero los afectados directos fueron entonces los inmigrantes chinos y algunos criminales blancos, cuyos derechos no importaban a quienes defendían los derechos de los estados. La cuestión era más complicada en el caso de drogas como los opiáceos y la cocaína, que eran ampliamente prescritas por los médicos, su consumo era generalizado y en su comercialización participaban muchas empresas y personas. El factor que inclinó la balanza del lado de la regulación en el caso de esas drogas fue el internacional. Como ya se mencionó, Estados Unidos se había comprometido a ayudar a China a acabar con el comercio de opio. El fruto de este compromiso fue la Convención Internacional del Opio, firmada en La Haya en enero de 1912. Esta Convención, que fue el

punto de partida del régimen internacional de prohibición de las drogas actualmente vigente, exigía de los países firmantes la aprobación de una legislación nacional dirigida a regular el consumo y comercio de algunas drogas<sup>41</sup>.

Estados Unidos quería poner en vigencia lo más pronto posible la Convención del Opio, y para ello debía obtener las ratificaciones de los países firmantes. Para conseguir estas ratificaciones, era indispensable que no hubiese duda alguna sobre su compromiso en la regulación de las drogas. Y para ello necesitaba aprobar su propia legislación interna referente al opio y sus derivados y a la cocaína. Por esta razón, en los primeros años de la década de 1910, el Departamento de Estado insistió ante el Congreso en la necesidad de adoptar una ley que satisficiera los requerimientos de la Convención. Así pues, las consideraciones de tipo político fueron decisivas para superar las reservas de tipo constitucional que existían en relación con tal legislación. Finalmente, el Congreso votó favorablemente la Ley Harrison, que entró en vigencia en diciembre de 1914, y que durante cuatro décadas constituyó el estatuto básico antinarcóticos de los Estados Unidos<sup>42</sup>.

El gobierno federal no tenía facultades para regular el consumo de drogas ni nada que tuviese relación con temas de salud, pues éstos eran de competencia exclusiva de los estados. Por ello, la Ley Harrison se basó en los poderes fiscales del gobierno federal. Su propósito ostensible era registrar todas las transacciones legales de drogas dentro de los Estados Unidos. Dicha ley dispuso que todos los participantes en el comercio de drogas, con excepción de los consumidores mismos, es decir, los importadores, fabricantes, vendedores, boticarios y médicos, debían inscribirse ante el gobierno, llevar registros de sus transacciones en formatos especiales y pagar una tasa especial. Quedaron exentos del cumplimiento de estas normas las preparaciones que contenían cantidades mínimas de cocaína u opiáceos, y los médicos, dentistas y veterinarios que prescribiesen o administrasen las mencionadas drogas “en el curso de su práctica profesional” o “con propósitos médicos legítimos”, pero en cualquier

<sup>40</sup> Lindesmith, Alfred R. *Addiction and Opiates*. Chicago: Aldine Publishing Company, 1968, pp. 214-215.

<sup>41</sup> Nadelmann, Ethan A. “Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society”. En: *International Organization*, Vol. 44, No. 4, otoño de 1990, pp. 479-526.

<sup>42</sup> Musto, David F. *La enfermedad americana. Orígenes del control antinarcóticos en Estados Unidos*. Bogotá: Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la Universidad de los Andes-Ediciones Uniandes-Tercer Mundo Editores, 1993, capítulo 3.

caso las drogas debían ser “prescritas de buena fe”. Sin embargo, en ninguna parte de la ley se definía lo que constituía práctica médica legítima ni buena fe<sup>43</sup>. La Ley Harrison no restringía la facultad de los médicos para formular y entregar drogas, siempre y cuando se registrasen y dejasen constancia de las prescripciones. Tampoco decía nada de los consumidores, aunque estaba implícito que en adelante éstos no podrían obtener las drogas libremente en las farmacias, ni comprarlas por correo.

La reglamentación de la Ley Harrison quedó en manos del Departamento del Tesoro. Sus regulaciones establecieron las circunstancias en las cuales los médicos podían o no dar drogas a los adictos, y aconsejaban consultar a la policía en los casos dudosos. Pero la Ley Harrison dejó algunos vacíos que sólo fueron llenados tras arduos forcejeos entre consumidores, médicos, jueces y funcionarios federales. Por lo general, el resultado de tales forcejeos supuso una derrota de los consumidores y un triunfo para los prohibicionistas. El primer paso en este sentido fue dado por la Corte Suprema en 1915, cuando en su decisión en el caso contra Jin Fuey Moy dispuso que la posesión de drogas introducidas de contrabando era una violación de la ley. La consecuencia de este fallo fue hacer de los médicos la única fuente legítima de drogas. En decisiones posteriores, la Corte restringió el derecho de los médicos a prescribir libremente drogas a los adictos. Así por ejemplo, en el caso contra Webb de 1919, la Corte decidió que los médicos no podían recetar morfina para mantener el nivel de consumo propio de un adicto, sino que debían hacerlo únicamente “en el curso de un tratamiento profesional con el fin de curar el hábito”, es decir, en cantidades progresivamente más reducidas, hasta que el adicto no requiriese más la droga. También en ese año, el Departamento del Tesoro, la entidad encargada de aplicar la Ley Harrison, estableció que en adelante sería ilegal toda prescripción médica expedida a los adictos, con excepción de las que favoreciesen a adictos ancianos y débiles, para quienes la privación supondría la muerte, y a aquellos que padeciesen enfermedades incurables.

La ofensiva contra el consumo no médico de las drogas continuó en los siguientes años. En 1921, el Departamento del Tesoro declaró que

haría responsables a los médicos “si debido a su descuido o falta de atención personal”, sus pacientes obtenían drogas en una cantidad superior a la requerida por el tratamiento. En 1922, la Ley Jones-Miller estableció penas de multa y prisión para los importadores “de cualquier droga narcótica”. Y en ese mismo año, en el caso contra Behrman, la Corte Suprema determinó que todas las prescripciones médicas para adictos eran ilegales, incluso si su objetivo era tratarlos y curarlos. La única excepción era la provisión de drogas a los adictos que se hubiesen internado en hospitales con el fin de curar su adicción, y sólo en dosis decrecientes. Pero como los hospitales no contaban aún con tratamientos para la adicción, esta excepción no existía en la práctica. La decisión de la Corte Suprema impidió a los médicos argumentar la “buena fe” reconocida por la Ley Harrison como justificación para recetar a los adictos. De esta forma, a partir de entonces los adictos quedaron sin acceso legal a las drogas<sup>44</sup>. Esto supuso el abandono de la teoría según la cual la adicción era una enfermedad que debía ser tratada por médicos, y su remplazo por aquella otra que consideraba la adicción como una flaqueza deliberada merecedora de castigo.

La Ley Harrison había autorizado a los médicos prescribir a los adictos drogas para evitar los síntomas de la abstinencia. Por lo menos así lo entendieron muchas personas. Sin embargo, en el curso de los ocho años siguientes a la aprobación de esa ley, una serie de decisiones judiciales y de reglamentaciones del Departamento del Tesoro cerraron la posibilidad de expedir drogas a los consumidores habituales. Enfrentados a la posibilidad de ser arrestados y procesados, casi todos los médicos abandonaron el tratamiento de adictos. El tráfico ilícito floreció a partir de entonces. La droga ilegal era mucho más costosa: durante la Primera Guerra Mundial sus precios fueron entre 10 y 50 veces superiores, y más, a los del producto legítimo. Para mantener su hábito, muchos adictos se vieron empujados a delinquir. De hecho, a partir de la década de 1920, el consumo de drogas se concentró en sectores marginales de la población urbana. El consumidor era el eslabón más débil de la cadena que unía a los diversos participantes del tráfico ilegal de drogas. Como el eslabón más débil, los consumidores, junto con los

<sup>43</sup> Lindesmith, Alfred R. *The Addict and the Law*. Bloomington: Indiana University Press, 1965, pp. 3-4.

<sup>44</sup> Referencias a todas estas leyes y decisiones judiciales y transcripciones de algunas de ellas se encuentran en Terry, Charles E. y Pellens, Mildred. *The Opium Problem*. Montclair (Nueva Jersey): Patterson Smith, 1970.

pequeños traficantes, fueron los más afectados por la aplicación de la nueva ley. Un antiguo comisionado de la policía de Nueva York escribió sobre este hecho:

Desde la aprobación de la ley federal de narcóticos en 1914, efectivamente miles de adictos y pequeños traficantes han ido a las prisiones federales, mientras que, con pocas excepciones, los “altos financiadores” del contrabando de drogas permanecen en libertad. En la práctica, el actual estado de las cosas supone poco más que procesar a las víctimas del tráfico y permitir que aquellos que reciben la mayor parte de los beneficios queden inmunes<sup>45</sup>.

Es interesante el balance de la situación que hizo un médico inglés hace ocho décadas, cuando la Ley Harrison tenía pocos años de vigencia:

En los Estados Unidos de América un drogadicto es considerado un malhechor incluso aunque haya adquirido el hábito debido al uso médico de la droga, como es el caso, por ejemplo, de los soldados estadounidenses que fueron gaseados o mutilados de alguna manera en la Gran Guerra<sup>46</sup>. La Ley Harrison sobre Narcóticos fue aprobada en 1914 en medio de la aclamación popular generalizada. Esta ley impuso severas restricciones sobre la venta de narcóticos y sobre la profesión médica, y requirió el nombramiento de un ejército entero de funcionarios. Como consecuencia de esta rigurosa ley ha surgido un importante comercio de narcóticos en ese país. El pequeño volumen de esas drogas hace que la evasión de la ley sea comparativamente fácil, y el país está invadido por un ejército de traficantes que exigen precios exorbitantes de sus víctimas indefensas. Parece que la Ley Harrison no sólo no ha conseguido disminuir el número de consumidores de drogas –algunos afirman, incluso, que ha incrementado su número–, sino que, en lugar de mejorar la vida

del adicto, la ha empeorado, pues si restringir el suministro de la droga ha decuplicado su precio, ha tenido el efecto de empobrecer aún más a los adictos más pobres, reduciéndolos a una condición de tan abyecta miseria como para hacerlos incapaces de ganar su sustento de manera honrada<sup>47</sup>.

#### Hacia la guerra de las drogas

La prohibición a la producción, tráfico y consumo de drogas con fines no médicos llevó a mucha gente a la cárcel. Quienes habían violado la legislación sobre drogas constituían el 22% de los prisioneros federales con condenas largas en 1930, siendo el segundo grupo en importancia tras los transgresores de la prohibición del alcohol<sup>48</sup>. La situación para los consumidores y traficantes empeoró con la creación, en ese mismo año, de la Oficina Federal de Narcóticos (*Federal Bureau of Narcotics*, FBN), dependiente del Departamento del Tesoro. Esta Oficina, que fue dirigida por Harry S. Anslinger entre 1930 y 1962, dio forma al moderno paradigma punitivo en contra de las drogas. Siguiendo el ejemplo trazado por Edgar J. Hoover en la dirección de la Oficina Federal de Investigaciones (*Federal Bureau of Investigations*, FBI), Anslinger manipuló de forma muy ingeniosa los medios de comunicación para extender entre la población el miedo hacia las drogas y hacia sus consumidores<sup>49</sup>. El consumo de drogas efectivamente disminuyó de forma drástica en la década de 1940, pero esto no fue causado por la política represiva sino por la Segunda Guerra Mundial.

Por lo general, desde la Guerra Civil los conflictos bélicos han traído un aumento en el consumo de drogas. Las razones para ello son, en primer término, que las drogas son usadas con liberalidad para el alivio del dolor de quienes han sido heridos en combate. En segundo término, la guerra provoca gran tensión y ansiedad, por lo que civiles y militares buscan refugio en las drogas, sobre todo, pero no únicamente, en el tabaco

<sup>45</sup> Woods, Arthur. *Dangerous Drugs: The World Fight Against Illicit Traffic in Narcotics*. New Haven: Yale University Press, 1931, p. 62. Citado por Lindesmith, Alfred R. Ob. cit., p. 237.

<sup>46</sup> Se refiere a la Primera Guerra Mundial.

<sup>47</sup> Campbell, Harry. “The Pathology and Treatment of Morphine Addiction”. En: *British Journal of Inebriety*. Vol. 20, 1922-1923, p. 147, citado Lindesmith, Alfred R. Ob. cit., p. 223.

<sup>48</sup> Sinclair, Andrew. Ob. cit., pp. 212-440 (nota 122).

<sup>49</sup> Sobre Anslinger, véase McWilliams, John C. *The Protectors. Harry J. Anslinger and the Federal Bureau of Narcotics, 1930-1962*. Newark-Londres y Toronto: University of Delaware Press-Associated University Presses, 1990; y su propio testimonio, Anslinger, Harry J. y Tompkins, William F. *The Traffic in Narcotics*. Nueva York: Funk & Wagnalls Company, 1953.

y el alcohol. Así, la Guerra Civil provocó la primera epidemia de adicción en Estados Unidos; la Guerra Hispanoamericana de 1898 también generó un aumento del consumo, aunque en menor escala, y durante la Primera Guerra Mundial aumentó el número de adictos, pero en menor proporción porque los opiáceos empezaron a ser administrados con mayor prudencia. La excepción fue la Segunda Guerra Mundial, pues si bien aumentó el número de adictos entre los militares, el hábito se redujo en mayor medida entre la población civil, lo que produjo una disminución del número total de adictos. La razón del descenso del hábito entre la población civil fue la menor disponibilidad de opio y cocaína ocasionada por el conflicto mismo.

Estados Unidos no cultiva amapola ni hoja de coca, por lo cual depende de las importaciones para satisfacer la demanda, tanto legal como ilegal, de opiáceos y cocaína. La droga consumida por los adictos es importada de contrabando al país, o es desviada en algún punto a partir de los circuitos comerciales que alimentan la demanda legal. A fines de la década de 1930, cuando se hizo evidente la inminencia de una guerra europea, el gobierno estadounidense empezó a acumular reservas de aquellos bienes estratégicos cuyo suministro sería afectado por un conflicto que podía durar varios años. Estos bienes incluían los opiáceos y la cocaína, que eran esenciales en un momento de guerra, por lo que se establecieron grandes reservas de estas drogas y se hicieron planes, en los cuales Anslinger tuvo una participación decisiva, para establecer plantaciones de amapola y hoja de coca dentro de los Estados Unidos o en territorios cercanos. En efecto, tras el comienzo de la guerra, en septiembre de 1939, los países del Eje se hicieron al control de buena parte de la producción de cocaína y, sobre todo, de opio y sus derivados. Ignorando cuánto habría de durar la guerra, el gobierno administró con la mayor prudencia sus inventarios de drogas y aumentó los controles sobre su comercio legal, haciendo muy difícil su desviación con destino al consumo ilegal.

No obstante, si se volvió más difícil la desviación de drogas del mercado legal al ilegal, el contrabando se tornó virtualmente imposible, ya que la guerra submarina adelantada por los alemanes paralizó el comercio transoceánico, tanto el legal como el ilegal. El primer escenario de la guerra

fue Europa, por lo que desaparecieron las redes de distribución ilegal de drogas con origen en ese continente, pero fueron sustituidas por el tráfico procedente del Lejano Oriente. El inicio de la guerra en el Pacífico interrumpió el flujo de drogas de contrabando desde el Oriente. En consecuencia, los precios del mercado ilegal estadounidense se dispararon y la calidad se corrompió por completo. Incentivados por los altos precios, nuevos productores entraron al mercado. Primero México, y cuando desapareció la amenaza de los submarinos en el Atlántico, India e Irán se convirtieron en las principales fuentes de drogas ilícitas del mercado estadounidense. El contrabando era introducido por la frontera con México y los puertos del Sur y el Atlántico. Sin embargo, la situación del mercado negro de drogas siguió siendo crítica. La heroína era tan escasa que sus decomisos se redujeron un 50% durante la guerra. La poca heroína que se conseguía tenía una pureza de apenas el 1 o el 2%, y era vendida a un precio astronómico de entre 30 y 50 dólares la onza.

Ante la dificultad de conseguir drogas, algunos adictos abandonaron el hábito, pero la mayoría se acomodaron a la nueva situación mediante abstenciones ocasionales, reducción de las dosis o consumo de sustitutos inferiores de la morfina y la heroína. El más popular fue el paregórico o tintura de opio alcanforado, que contenía pequeñas cantidades de la droga –algo menos de dos granos de opio por onza líquida– y era vendido libremente en las boticas. En todo caso, el número total de adictos del país se redujo. La poca disponibilidad de la droga fue un problema que se prolongó después de la guerra, y explica la siguiente afirmación de un crítico, escrita originalmente en 1947:

En ningún otro país del mundo el adicto al opio paga tanto por la droga como lo hace aquí. Esto no sólo explica la mayor parte de los crímenes cometidos por los adictos sino que también ha convertido a Estados Unidos en el mercado más lucrativo del mundo para el traficante. Además, ha estimulado el cultivo de amapola en regiones remotas de la Tierra<sup>50</sup>.

Aún así, el tráfico y consumo de drogas llegaron a su nivel más bajo del siglo durante la década de 1940. La creciente intolerancia de la sociedad estadounidense hacia el consumo de drogas tenía sus excepciones. Así parece indicarlo al menos lo

<sup>50</sup> Lindesmith, Alfred R. Ob. cit., p. 222.

ocurrido con Robert Mitchum. Éste, una estrella del cine de la época, fue arrestado en agosto de 1948 por el cargo de posesión de marihuana y fue encarcelado durante dos meses. La prisión no afectó su popularidad en lo absoluto, y al salir, un estudio compró su contrato por 200 mil dólares<sup>51</sup>.

En general, la década de los cincuenta fue un período de prosperidad, conservatismo, paranoia anticomunista y exaltación patriótica. Prueba de ello es que entre 1953 y 1960 la mitad de los hombres con la edad adecuada pasó por el ejército<sup>52</sup>. Pero no todo fue apatía y conformismo. Los sociólogos, en particular, se encargaron de revelar las profundas grietas de la sociedad estadounidense de ese entonces. Fueron ellos quienes popularizaron expresiones como “alienación”, “crisis de identidad”, “era de la ansiedad”, “eclipse de la comunidad”, “desarraigo”, “sociedad de masas” o “muchedumbre solitaria”, para describir diversos aspectos de los Estados Unidos. Todas esas expresiones tienen una connotación negativa, indicando la desazón que producían entre los analistas los rápidos cambios. Éstos afectaban la conducta sexual y las relaciones entre las diversas generaciones y tenían un profundo impacto sobre la estabilidad de la familia y la comunidad.

Una de las manifestaciones del cambio de las relaciones entre las generaciones fue la rebeldía de la juventud, manifestada en hechos como la conformación de pandillas urbanas. Muchos hablaron de un crecimiento de la delincuencia juvenil, aunque las estadísticas al respecto no lo confirman. En general, la opinión de los adultos frente a las expresiones juveniles fue de incompreensión, como lo expresa el título de la famosa película “Rebelde sin causa”, de 1955, la cual convirtió de un momento a otro a James Dean en una estrella. Algunos grupos de jóvenes consumían habitualmente drogas, como es el caso de los negros de los barrios pobres del nordeste que crearon la cultura *Hip*. Sin embargo, el consumo estaba concentrado aún en grupos urbanos con vínculos criminales y

que llevaban una vida “desviada” con respecto al patrón de conducta dominante<sup>53</sup>.

De los escritores de esa época, los más famosos fueron los miembros del movimiento *Beat*, cuyo momento de esplendor tuvo lugar entre 1957 y 1960. Este movimiento estaba integrado por jóvenes blancos que afirmaban rechazar el materialismo de la cultura consumista y asumieron un estilo de vida bohemio, influido por las religiones orientales. En el libro *On the Road*, que constituyó el manifiesto más importante del grupo, decía su autor, Jack Kerouac:

La única gente que me interesa es la que está loca, la gente que está loca por vivir, loca por hablar, loca por salvarse, con ganas de todo al mismo tiempo, la gente que nunca bosteza ni habla de lugares comunes, sino que arde, arde, arde como fabulosos cohetes amarillos explotando igual que arañas entre las estrellas<sup>54</sup>.

Los *beats* constituyen el precedente directo de los *hippies*, pero aunque los *beats* eran amigos del alcohol, no hicieron del consumo de drogas un aspecto central de sus vidas, como sí ocurrió con sus herederos<sup>55</sup>. Había excepciones: el poeta Allen Ginsberg fue un promotor de la marihuana, y el novelista William S. Burroughs fue un adicto insigne. De hecho, la obra de este último, de corte autobiográfico, está en buena medida centrada en su hábito. Existe un fabuloso librito que contiene las cartas que se cruzaron Burroughs y Ginsberg cuando aquél viajó a Colombia en 1953 en busca de yagé. De sus experiencias da cuenta el siguiente fragmento de una de las cartas de Burroughs: “Recuerdo a un oficial del ejército en Puerto Leguízamo diciéndome: ‘El noventa por ciento de la gente que viene a Colombia nunca vuelve a salir’. Él quería decir, presumiblemente, que aquellas personas eran seducidas por los encantos del país. Yo pertenezco al diez por ciento que nunca volverá”<sup>56</sup>. Con drogas o sin ellas, la des-

<sup>51</sup> Anger, Kenneth. *Hollywood Babilonia*. Barcelona: Fábula - Tusquets Editores, 1994, pp. 335-339.

<sup>52</sup> Patterson, James T. “Grand Expectations. The United States, 1945-1974”. En: *The Oxford History of the United States*. Vol. X. Nueva York-Oxford: Oxford University Press, 1996, pp. 339, 343, 370, 373-374.

<sup>53</sup> Burnham, John C. *Bad Habits: Drinking, Smoking, Taking Drugs, Gambling, Sexual Misbehavior, and Swearing in American History*. Nueva York-Londres: New York University Press, 1993, capítulo 5.

<sup>54</sup> Kerouac, Jack. *En el camino*. Barcelona: Club Bruguera, 1981, p. 19.

<sup>55</sup> Burnham, John C. Ob. cit., pp. 133 y 335 (nota 46).

<sup>56</sup> Burroughs, William S. y Allen Ginsberg. *The Yage Letters*. San Francisco: City Light Books, 1975, p. 32.

peranza fue común a los miembros del movimiento. En su poema más famoso, *Howl*, escrito bajo la influencia del peyote, Ginsberg escribió: “Vi las mejores mentes de mi generación destruidas por la locura”.

El consumo de drogas se mantuvo en un bajo nivel en la década de 1950, pero la represión se intensificó. La Ley de 1951 –conocida como el Proyecto o la Enmienda Boggs– y la Ley de Control de Narcóticos de 1956 han sido las medidas más drásticas aprobadas por el gobierno federal en contra de las drogas<sup>57</sup>. Ginsberg describió así la situación:

Por aquel entonces [principios de la década de los cincuenta] –y en la actualidad no ha desaparecido del todo, pues aún quedan vibraciones residuales de la paranoia del estado policial cultivadas por las brigadas de narcóticos– estaba muy extendida la idea implícita de que si hablabas en voz alta de la hierba (y no digamos de la droga) en el metro o en el autobús, podías ser detenido, aunque sólo propusieras posibles cambios en las leyes. Era considerado ilegal hablar de las drogas. Una década más tarde aún no era posible proponer cambios en las leyes en un debate transmitido por la televisión pública nacional sin que la Oficina de Narcóticos y la Comisión Federal de Comunicaciones te denunciaran presentado como pruebas las grabaciones de tus palabras. Eso ya es historia... Lisa y llanamente, la verdad es que la Oficina de Narcóticos estaba conchabada con la delincuencia organizada y participaba bajo mano en la venta de droga, por lo que se dedicó a elaborar mitos que reforzaban la “criminalización” de los adictos en vez de procurarles tratamiento médico. Los motivos eran claros y sencillos: ansia de dinero, salarios bajos, chantaje y grandes beneficios ilegales, todo ello a expensas de una categoría de ciudadanos que eran calificados por la prensa y la policía de “enemigos de la sociedad”<sup>58</sup>.

Esta situación de intolerancia y represión se modificó a finales de la década de 1950. El cambio fue vertiginoso. A partir de 1960, los periódicos y revistas empezaron a publicar historias totalmente diferentes en relación con las drogas. Si hasta entonces las publicaciones insistían en la

condición marginal y criminal de los usuarios de drogas, de un momento a otro sus autores empezaron a hablar de los consumidores como “nuestros hijos”. Los artículos aún tenían un tono de reproche y advertencia, pero a mediados de esa misma década, hacia 1964-1965, los medios empezaron a publicar historias que mostraban simpatía por los usuarios. Era inevitable: el consumo de drogas psicodélicas y de marihuana se extendía entre jóvenes de todas las condiciones sociales. Un par de años después, hacia 1967, la gente empezó a considerar la posibilidad de la legalización de las drogas, en particular de la marihuana<sup>59</sup>.

La expansión del consumo de drogas entre los jóvenes de clase media fue una de las muchas transformaciones sociales que tuvieron lugar en la década de los sesenta. Muchos de estos jóvenes creyeron ver en las drogas un vehículo para expandir la mente o alcanzar un grado más elevado de conciencia. El típico usuario de drogas ya no era, como en las cuatro décadas anteriores, un marginal, un miembro de una minoría étnica, un criminal o un bohemio, que vivía de forma “desviada” con respecto a la conducta aceptable para la mayoría. Desde 1960, los consumidores de drogas eran también blancos y de clase media. Las drogas se extendieron tanto en las universidades, que quienes no las consumían se convirtieron en desviados sociales. Así, la “contracultura” devino la cultura dominante en las universidades más elitistas.

Todavía existía una fuerte oposición a las drogas. Al tiempo que los estudiantes universitarios ejercían el amor libre y consumían drogas ilegales, la mayoría de los estadounidenses elegían como presidente a Richard Nixon, declarado enemigo de todos los cambios sociales ocurridos durante la década. Pero ni así podía negarse la mayor legitimidad de las drogas. La nueva actitud frente a las drogas se mantuvo casi toda la década siguiente. En 1972, la Comisión Presidencial sobre Marihuana y Abuso de Drogas (*Presidential Commission on Marihuana and Drug Abuse*) recomendó la descriminalización del consumo de marihuana. En 1977, el gobierno de Jimmy Carter apoyó la descriminalización de pequeñas cantidades para el uso personal. El cambio de política fue más contundente en el ámbito regional:

<sup>57</sup> Musto, David. Ob. cit., pp. 263.

<sup>58</sup> Ginsberg, Allen. “Prólogo”. En: Burroughs, William S. *Yonqui*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1997, pp. 10-12.

<sup>59</sup> Burnham, John C. Ob. cit., pp. 120-145.

para 1978, un total de once estados habían des-criminalizado el consumo de la droga. A finales de la década de 1970, la cocaína era de uso corriente en las fiestas, por lo menos las de quienes podían permitirse pagar su alto precio.

La actitud con respecto a las drogas volvió a variar a fines de los años setenta. De acuerdo con la empresa encuestadora Gallup, la proporción de la población que apoyaba una completa legalización disminuyó del 28% en 1977, al 20% en 1982. Las tasas de consumo entre los estadounidenses jóvenes y de clase media disminuyeron a lo largo de la década de 1980. Las causas del cambio fueron diversas. Las drogas habían perdido las connotaciones místicas que tuvieron en años anteriores. Volvieron a circular advertencias médicas sobre los efectos del LSD y la marihuana, que cayeron en el terreno abonado de una generación mucho más consciente de su salud. El *crack* alimentó la ansiedad existente en torno a la relación entre criminalidad y consumo de drogas. Las jeringas compartidas por los adictos a la heroína expandieron la hepatitis B y el sida. Algunas celebridades murieron por sobredosis. En este contexto, diversos grupos, desde moralistas conservadores hasta militantes negros, atacaron las drogas, identificándolas con la inmoralidad hedonista que estaba socavando las bases de la sociedad estadounidense desde la década de 1960. Además, algunos padres de familia, preocupados por la expansión del consumo de drogas entre sus hijos, en particular de la marihuana, y por la que consideraban excesiva tolerancia del gobierno frente a esta situación, se organizaron y empezaron a movilizar a otros padres para exigir una política más activa contra las drogas. Esta movilización de los padres fue decisiva en la reorientación de la actitud frente a las drogas<sup>60</sup>.

Estos últimos hechos estuvieron asociados a la revolución conservadora de la década de los ochenta, encabezada por Ronald Reagan. La década de 1970 había sido un período de confusión y duda. El escándalo Watergate y la derrota en Vietnam se sumaron para poner en cuestión aquello en lo que creían los estadounidenses, en particular su gobierno. Reagan, quien asumió la Presidencia en enero de 1981, restableció la confianza de los estadounidenses en sí mismos y en sus líderes; pero lo hizo mediante una reacción conservadora en todos los campos de la vida social y política. Una de las esferas de la nueva acción del

gobierno fue la política antidrogas. Nancy Reagan, la esposa del Presidente, se hizo cargo de la preocupación del movimiento de los padres de familia contra la marihuana y emprendió una intensa campaña antidrogas que tenía un mensaje simple y contundente: "Sólo di no". El presidente George Bush, que llegó al poder en enero de 1989, fue aún más lejos. Estableció una Oficina Nacional de Política para el Control de Drogas (*Office of National Drug Control Policy*, ONDCP) y nombró como su director a William Bennett, un moralista conservador. El gobierno Bush declaró la "guerra contra las drogas" y promovió una política de "cero tolerancia" frente a su consumo. Los gobiernos posteriores de Bill Clinton y George Bush hijo no han sido tan radicales como los de Reagan y Bush padre, pero tampoco han desafiado los presupuestos básicos de la política antidrogas. De Clinton, en particular, algunos analistas esperaron un cambio, pero el presidente demócrata prefirió no correr riesgos.

La posición de Clinton causó decepción en algunos sectores, pero no es difícil comprender sus razones. El hecho es que la mayor parte de la sociedad estadounidense está de acuerdo con la prohibición de las drogas y en contra de la legalización. En 1977, cuando el movimiento pro legalización llegó a su clímax, tan sólo un poco más de la cuarta parte de la población estaba a favor de acabar con la prohibición. Así lo entienden el Congreso y el Ejecutivo. En los Estados Unidos, un político nacional no puede desafiar el consenso a favor de la prohibición de las drogas sin incurrir en el riesgo de acabar con su carrera. A lo más que pueden aspirar los activistas a favor de un cambio de la política antidrogas es a éxitos parciales, tales como la legalización del consumo de marihuana con propósitos medicinales o la distribución de jeringas a los consumidores de heroína. Ésta es al menos la situación presente. Aunque no es posible saber lo que depara el mañana, no es aventurado afirmar que cualquier cambio será lento, y que es bastante remota la posibilidad de una legalización irrestricta de las drogas.

#### CONSIDERACIONES FINALES

En las páginas anteriores se ha querido mostrar que el prohibicionismo tiene causas diversas y complejas. Factores como el rechazo hacia algunas minorías, el temor a cambios sociales acelerados, el afán por imponer la sobriedad y la posibilidad

<sup>60</sup> Massing, Michael. *The Fix*. Berkeley-Los Ángeles-Londres: University of California Press, 2000, capítulo 11.

misma de la adicción, hicieron parte de la agenda de aquellos grupos que se movilizaron en favor de la prohibición. Ésta no es un fenómeno exclusivo de Estados Unidos; por el contrario, existe un régimen prohibicionista internacional de las drogas que tiene ya casi un siglo de historia. Sin embargo, las formas que asume este régimen en cada país son distintas. Es cierto que Estados Unidos ha adoptado una versión particularmente radical: represiva en exceso y cruel con el consumidor, y ha usado su poder para imponer esta versión a otros países. Pero no hay que confundir el prohibicionismo estadounidense con el prohibicionismo mismo. Aunque muchas naciones rechazan la dureza de la prohibición estadounidense, prácticamente todas las culturas, todas las religiones organizadas y todos los países del mundo están de acuerdo con alguna versión del prohibicionismo.

El propósito de este ensayo ha sido exponer cuáles son las raíces del prohibicionismo de Estados Unidos. Ha sido un esfuerzo comprensivo, y por tanto no se han discutido sus consecuencias negativas –son muchas– y bastará con citar tres. En primer lugar, el tema de las drogas, que inicialmente es, y ha debido seguir siéndolo, un asunto de salud pública, se convirtió en un problema criminal. En segundo lugar, la guerra contra las drogas ha reducido las libertades y derechos individuales. Y en tercer lugar, esa guerra tiene costos sociales y políticos cuya mayor parte recae sobre los más pobres y marginados, incluyendo a los cultivadores del Tercer Mundo. Esta situación ha sido reconocida desde hace tiempo. Obviamente, la forma más expedita de acabar con las consecuencias negativas del prohibicionismo sería legalizar las drogas, eliminado así de un tajo el prohibicionismo mismo. Dejando de lado el problema práctico de cómo hacer que cambie de opinión esa mayoría de ciudadanos que están a favor de la prohibición, la realidad es que la legalización traería un aumento del consumo, y esto muy probablemente debilitaría el apoyo a la legalización. También han surgido muchas iniciativas de reforma, incluso desde dentro de los sectores prohibicionistas. Como ya se dijo, algunas de ellas están en marcha, como la legalización de la mari-

huana medicinal. Sin embargo, en términos generales, la inercia institucional se ha impuesto sobre los deseos de cambio.

En cualquier caso, el futuro de la política antidrogas dependerá de cómo se resuelva el conflicto presente entre dos tendencias contradictorias. Por una parte, el consumo de drogas ilegales se extiende inexorablemente y cada vez es más legítimo. En años recientes han aparecido nuevas drogas sintéticas –como el éxtasis– que han transformado por completo las formas de celebración de la juventud actual. La cultura popular dominante condona, y en muchos casos promueve, al consumo de drogas. Pero al mismo tiempo, está en marcha otra tendencia por completo opuesta: la imposición de mayores regulaciones sobre las drogas legales, como el alcohol y, sobre todo, el tabaco. Obviamente, las propuestas en contra del tabaco y del alcohol son incompatibles con el tono libertario de la legalización.

La resolución de este debate depende en buena medida de la concepción que se tenga del papel del Estado. Habría que establecer, en primer lugar, si se justifica una política pública que le diga a la gente qué puede y qué no puede hacer. Si se acepta que tiene sentido una política pública que intervenga sobre la conducta individual, habría entonces que determinar cuáles son los límites de tal política. Los libertarios dirán que una política tal no se justifica, pero habría entonces que asumir las consecuencias que implica la visión libertaria del mundo. Por otra parte, cualquier regulación en el mercado de las drogas dará lugar a la aparición de un mercado negro y a conductas criminales, por lo que habría que determinar hasta qué punto es soportable el aumento de la criminalidad causado por tales políticas. Todos estos elementos deberían hacer parte del debate político, en Estados Unidos y en Colombia. Este debate permitiría acordar una política de salud pública que trate de forma más equitativa las drogas lícitas e ilícitas. Pero es necesario realizar esa discusión de forma seria y con argumentos sólidos, evitando en lo posible las consideraciones interesadas e ideológicas.

# España - América Latina: la dimensión europea de las relaciones

## Hugo Fazio Vengoa

*Profesor titular del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia y del Departamento de Historia de la Universidad de los Andes.*

LA ÚLTIMA DÉCADA DE SIGLO XX CONSTITUYÓ un período particular en la extensa historia de las relaciones entre España y América Latina. Después de casi dos siglos durante los cuales los vínculos se inscribieron fundamentalmente dentro de un marco retórico o instrumental, en los dos últimos lustros del siglo XX se produjo un cambio de gran significación: fue la primera vez que España entró a definir un accionar preciso frente a América Latina, al tiempo que estos últimos se inclinaron por ubicar las relaciones con la antigua metrópoli en un alto nivel.

En esta elevación de la calidad de las relaciones confluyeron dos tipos de situaciones. Por una parte, a lo largo de esta década, España se convirtió en un propósito específico de la proyección internacional de los países latinoamericanos. En este redimensionamiento de Madrid por parte de los gobiernos de América Latina, un papel muy importante recayó en la toma de conciencia por parte de sus elites políticas y económicas sobre las profundas transformaciones que se estaban presentando en el escenario internacional tras la caída del muro de Berlín. El nuevo ordenamiento internacional en proceso de construcción, aunado a la necesidad de responder al desafío económico y político que emanaba de la nueva fase globalizadora en que había ingresado el mundo, indujeron a intensificar los vínculos con los principales centros económicos y políticos de alcance mundial (Estados Unidos, Japón y la Unión Europea). En la percepción de los líderes latinoamericanos, España debía convertirse en un referente y en un medio para multiplicar e intensificar los vínculos con la entonces llamada Comunidad Europea. Este interés por España fue posible porque sólo en esta década el país ibérico dispuso de un conjunto de condiciones que favorecieron la elevación del nivel y la calidad de sus relaciones internacionales. Madrid comenzó a disponer de condiciones económicas (desarrollo económico y la pertenencia a la Unión Europea) y políticas

(democratización, aumento de su autoridad internacional) que le permitieron abandonar la antigua retórica y, en su lugar, diseñar y poner en marcha acciones concretas en el plano externo.

No obstante el hecho de que los estados latinoamericanos mostraron una voluntad en intensificar los vínculos con Madrid, los gobiernos de la región emprendieron escasas acciones concretas encaminadas a darle un norte a esta orientación. La iniciativa nunca estuvo de este lado del Atlántico. Con su actitud, los gobiernos latinoamericanos simplemente crearon condiciones para que España tomara la iniciativa y le imprimiera una orientación a estos vínculos.

El segundo tipo de factores fue el resultado de la nueva postura que asumió el Estado español en relación con los países latinoamericanos. Sin lugar a dudas, la historia común, la lengua, la religión y la cultura constituyen un trasfondo que explica el por qué España ha tenido una sensibilidad y una predisposición particular hacia América Latina. Igualmente, estas mismas circunstancias nos ayudan también a entender las razones que han impulsado a los gobiernos latinoamericanos a recurrir a la carta española cuando han tenido interés en intensificar los vínculos con el viejo continente. Pero de esta sensibilidad y de esta predisposición no se puede inferir que las relaciones se hayan mantenido tradicionalmente dentro de un alto perfil. En realidad, sólo en la década de los años noventa, Madrid entró a definir una política particular en relación con el conjunto de América Latina.

Un breve recorrido histórico nos demuestra con contundencia esta realidad. En épocas anteriores, España mantenía vínculos esporádicos con los países latinoamericanos, y a estas relaciones, cuando no eran meramente formales, les asignaba un carácter instrumental. Esta instrumentalización de los vínculos se remonta a la dictadura de Primo de Rivera, época cuando se planteó la iniciativa de construir un bloque con los países latinoamericanos, obviamente bajo el liderazgo de Madrid, para otorgarle a España una posición más sólida en el concierto de naciones durante el período de entreguerras. En este diseño, América Latina no representaba un interés de por sí, sino sólo en la medida en que constituía un medio que contribuía a elevar el papel internacional de España en el mundo.

Esta misma orientación mantuvo Franco durante su prolongada dictadura. Para romper el

aislamiento internacional en que se encontraba su régimen, planteó la iniciativa de que España debía convertirse en el puente espiritual entre América Latina y Europa. Éste era el trasfondo que se escondía en el proyecto de Hispanidad, la Madre Patria y la Comunidad Hispánica de Naciones. En otras ocasiones, sostuvo la idea de crear un mercado común entre América Latina y España, con el ánimo de aumentar el interés europeo por España y abrir perspectivas para la siempre anhelada inclusión de su país a la Comunidad Económica Europea. En la carta que en 1962 dirigió el Ministro de Asuntos Exteriores de España al Presidente del Consejo de Ministros de la Comunidad, se sostenía en concreto: “Creo de interés manifestarle que mi gobierno está convencido de que los nexos que unen a España con los países americanos no han de sufrir mengua con la integración en la Comunidad; antes al contrario, pueden ser una positiva contribución para resolver los problemas planteados entre aquéllos y ésta”<sup>1</sup>.

A veces se quería llegar incluso más lejos como cuando se pretendía alcanzar una triangulación de las relaciones. Un ejemplo de esto se puede percibir en la utópica iniciativa de crear una Comunidad Atlántica, estrategia que se centraba en la conformación de un esquema de cooperación triangular entre Europa, Estados Unidos y América Latina. El pretexto era poder hacer frente a la amenaza comunista. Pero, en realidad, esta triangulación debía servir para reforzar la soberanía española frente a Estados Unidos y estimular el diálogo y la interdependencia entre ambas riveras del Atlántico, lo que debía contribuir a acrecentar el poder negociador de España frente a la CEE, ya que Madrid, por los vínculos históricos, debería asumir el papel de interlocutor y de puente natural entre Europa y América Latina. El carácter instrumental que Madrid le asignaba a las relaciones con América Latina no se limitaba a iniciativas para romper el aislamiento y normalizar los vínculos con el resto de Europa. En ocasiones, también se utilizaba como mecanismo legitimador de determinadas políticas internas. Este fue el caso cuando se ansiaba la reconstrucción de la España imperial y eterna, idea que debía contribuir a aumentar la cohesión interna.

Las relaciones económicas tampoco escapaban a esta lógica. Los intercambios comerciales con América Latina oscilaban de modo permanente.

<sup>1</sup> Citado en: Truyol, Antonio. *La integración europea. Idea y realidad*. Madrid: Tecnos, 1972, p. 157.

Aumentaban en momentos de mayor aislamiento internacional de España (casi un 20% a inicios de la década de los sesenta) y disminuían cuando se multiplicaban los vínculos con Europa (10% en la década de los años setenta, luego de que Madrid suscribiera un acuerdo preferencial con la Comunidad Económica Europea). La misma situación se observaba a nivel de las inversiones<sup>2</sup>.

Esta situación comenzó a cambiar sutilmente cuando se dio inicio a la transición democrática en el país ibérico. La política de los primeros gobiernos centristas mantuvo el referente de que España debía servir de puente entre Europa y América Latina. En ese sentido, las relaciones siguieron inscritas en una perspectiva instrumental. Pero la novedad que se presentó en estos primeros años posfranquistas radicó en que el gobierno conservador de la Unión de Centro Democrático se propuso convertir la posición española en una especie de tercera vía, que además de reforzar el protagonismo español en política internacional, debía desvincular a América Latina de la tensa dinámica de confrontación Este-Oeste<sup>3</sup>. En este plano, debía abrirse un espacio para reanudar relaciones más desinteresadas entre las partes. Como concluye Celestino del Arenal:

De esta forma, la política iberoamericana se usó en ocasiones como una política de sustitución, al estilo de la política franquista, aunque con distinto acento, que tendía a llenar el eventual vacío que se podía producir en la afirmación de la dimensión europea de España mediante la apertura de una tercera vía. Otras veces se utilizó como una política de “presión” dirigida a reforzar la posición negociadora de España frente a la Comunidad Europea y frente a Estados Unidos. Finalmente, se le asignó la función de política de “legitimación” de la propia Unión de Centro Democrático a nivel interno, buscando a través de un pretendido “progresismo” lavar la herencia franquista que caracterizaba a parte significativa de sus miembros<sup>4</sup>.

Si estas nuevas orientaciones y usos que los primeros gobiernos democráticos españoles le asignaron a las relaciones no redimensionaron completamente los vínculos con América Latina,

ello se debió a que, en ese entonces, las elites latinoamericanas tenían otras prioridades en materia de política exterior y a que en España la clase dirigente y la opinión pública apostaron todas las fichas a crear las condiciones para que el país ibérico fuese admitido como miembro de la Comunidad Europea. De 1977, año que se presentó la solicitud formal de ingreso, a 1986, momento a partir del cual España pasó a ser parte de las estructuras comunitarias, se constituye un período en que la vida nacional y la política exterior española comenzaron a comunitarizarse. Este involucramiento de España en una dimensión comunitaria, como referente y como práctica, sugiere que la evolución ulterior de las relaciones con América Latina ya no puede seguir analizándose dentro de un esquema estrictamente bilateral, pues comienzan a desplegarse a través del referente comunitario.

#### LA NECESIDAD DE UN NUEVO MARCO DE INTERPRETACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Uno de los temas que más ha concitado la atención de los estudiosos de los temas internacionales en las últimas décadas ha consistido en el diseño de determinados marcos de interpretación de la política exterior. El realismo, paradigma por largo tiempo predominante en este campo de estudios, ha privilegiado el accionar del Estado en la definición y en la orientación de la política exterior. En esta perspectiva, la política exterior es entendida como el resultado natural del tipo y de la calidad de recursos que posee un Estado, así como de la posibilidad de articular estrategias para la realización de sus intereses nacionales. La teoría de la interdependencia considera que el Estado no es el único agente en la vida internacional, pues existe una profusión de actores no estatales que también actúan en este plano. A diferencia de los realistas, el Estado no es percibido como un actor unitario, pues en el interior del aparato estatal coexiste una multiplicidad de agentes que poseen diversos grados de influencia y disponen de variadas motivaciones en sus acciones.

Estos paradigmas, concebidos en la época más álgida de la Guerra Fría, sirvieron de importantes marcos analíticos de la política exterior, tal como se

<sup>2</sup> Alonso, José A. y Donoso, Vicente. *Efectos de la adhesión de España a la CEE sobre las exportaciones de Iberoamérica*. Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica, 1983, pp. 47-51.

<sup>3</sup> Mujal León, Eusebio. “Iberoamérica en la nueva política exterior española”. En: AA.VV. *Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América Latina en los ochenta*. Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica, 1986.

<sup>4</sup> Del Arenal, Celestino. *La política exterior de España hacia Iberoamérica*. Madrid: Editorial Complutense, 1994, p. 120.

practicaba en ese entonces. Sin embargo, evidencian numerosas limitaciones a la hora de intentar explicar la política exterior en el mundo posterior a la caída del muro de Berlín. Las certezas de ayer han comenzado a desvanecerse. En esto un papel importante ha recaído, entre otros, en los avances que ha registrado la disciplina que dispone de marcos más sutiles de análisis; el papel que han desempeñado los medios de comunicación que han trastocado los factores que tradicionalmente se identificaban con la política exterior; la proliferación de variados actores internacionales que le han restado centralidad al Estado en la determinación de las orientaciones de actuación externa y, por último, el compromiso de numerosos países de Europa, Asia y América con las estrategias de integración, que al acentuar la interdependencia, han alterado la anterior autonomía y soberanía en este campo.

Esta última afirmación es de gran importancia para los propósitos de nuestro trabajo. La pertenencia de España a la CEE/UE, su tardío ingreso, que le impuso un conjunto de obligaciones que previamente había sido asumido por los países fundadores, su compromiso con la profundización de la integración europea y la reiterada utilización de instrumentos comunitarios en sus estrategias hacia terceros países, vuelven imperativo el estudio de las relaciones entre España y América Latina a través del referente comunitario.

En este campo, nos topamos, sin embargo, con un problema mayor. En el medio siglo de historia de la integración europea, desde el momento de fundación de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero, CECA, han aparecido importantes marcos explicativos de la integración, pero son todavía insuficientes los análisis que versen sobre la interrelación entre política exterior e integración, aun cuando todos ellos de modo tangencial se refieran a la lógica de la actuación externa de los estados miembros o de la CEE/UE como un todo. No obstante, la interacción entre ambas variables es fundamental porque, como sostiene Robert Keohane, las instituciones actúan como marcos condicionantes del comportamiento de los estados, ya que éstas operan como un conjunto de reglas formales e informales, persistentes y conectadas entre sí, que prescriben patrones de comportamiento, limitan actividades y configuran las expectativas de los estados<sup>5</sup>.

Esta necesaria triangulación y la delimitación de un marco de aproximación a la interrelación entre política exterior e integración, se vuelven tanto más importantes en la medida en que a lo largo de la historia del proceso de construcción comunitaria, América Latina se ha caracterizado por ubicarse en una posición poco privilegiada en la escala de preferencias internacionales de la CEE/UE<sup>6</sup>. Si, por el contrario, la región hubiera gozado de una elevada prioridad por parte de la UE, la situación sería otra por cuanto existirían claras orientaciones que se convertirían en marcos condicionantes para todos los estados miembros de la organización en sus relaciones con América Latina.

Si en general, América Latina se encuentra en una posición relativamente periférica en cuanto a las preferencias internacionales de la UE, una situación parecida se observa cuando se pasa revista a las preferencias internacionales de la mayoría de estados de esta organización, para los cuales América Latina, por diversas razones, tampoco constituye un área sensible de interés. Este lugar de América Latina en las escalas de preferencias internacionales de la Unión Europea y de la mayoría de los estados miembros de esta organización se convierte en un asunto tanto más importante cuando observamos que en los últimos años se han fortalecido las instituciones y las prácticas de actuación externa de la UE en el plano económico y político, lo que ha conllevado a que varios estados miembros de esta organización opten por renunciar a diseñar una política propiamente latinoamericana porque prefieren asumir de manera preferencial los vínculos con la región a través de los cauces comunitarios.

En otras palabras, la consolidación de la integración europea y la transferencia de funciones de los estados a los órganos comunitarios han creado una situación en la cual varios estados miembros han europeizado sus actividades hacia América Latina. En este caso, el fortalecimiento de un ámbito internacional comunitario no ha actuado como un multiplicador de oportunidades, sino como un reductor en la intensidad de las relaciones. Esto puede ejemplificarse con el caso alemán, país que del diseño de una política exterior hacia América Latina en la década de los

<sup>5</sup> Keohane, Robert. *International Institutions and State Power. Essay in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press, 1989.

<sup>6</sup> Véase Fazio Vengoa, Hugo. *La política exterior de la integración europea*. Bogotá: IEPRI y Siglo del Hombre Editores, 1998.

ochenta pasó a otra en la cual ha preferido contraer su presencia en la zona en beneficio de los órganos comunitarios, lo que se ha traducido en un debilitamiento de su presencia en la región<sup>7</sup>.

El estudio de las políticas exteriores de otros países de la UE nos sugiere ideas similares. Italia, por ejemplo, ha propendido por realizar sus acciones hacia América Latina a través del cauce comunitario, y se ha concentrado ante todo en la dimensión económica, para lo cual se ha beneficiado de la naturaleza básicamente económica de la UE en sus relaciones con los terceros países. En este caso, aun cuando la región no ocupe una posición privilegiada en la escala de preferencias internacionales de Italia, podemos hablar de una “política latinoamericana” que transcurre a través del cauce comunitario. Sus principales agentes son los inversionistas italianos, interesados en abrir nuevos mercados de exportación, y los agentes comerciales que ven oportunidades de negocio en América Latina<sup>8</sup>.

Estos ejemplos nos sugieren la idea de que para los países de la UE las relaciones con América Latina se realizan parcial o totalmente a través de los marcos comunitarios. De ello podemos inferir que, no obstante el hecho de que España se diferencie de estos casos en la medida en que dispone de una orientación política concreta en relación a América Latina, ella también transcurre a través de este cauce comunitario.

#### LA IMPORTANCIA DE LA CEE/UE PARA ESPAÑA

Desde el momento en que se empezó a dejar atrás el pasado franquista, los sucesivos gobiernos españoles pusieron todo su empeño en hacer realidad el ingreso de su país a la Comunidad. La adhesión se convirtió en un objetivo que debía concitar el esfuerzo de todas las fuerzas vivas del país. En este sentido, el caso español constituye una experiencia en materia de transición política, por cuanto la modernización económica y la consolidación democrática debían conjugarse con una orientación nueva en materia internacional, pivote del proceso general de modernización, centrada en torno al tema de la adhesión.

El 28 de julio de 1977, el gobierno español presentó formalmente su solicitud de ingreso a la CEE. A diferencia de otros temas de la agenda exterior que daba lugar a profundas divisiones entre los españoles, como por ejemplo la participación en las estructuras de la OTAN, el ingreso a la CEE despertaba un elevado nivel de consenso, por cuanto se asociaba a modernización: “El sentido profundo de la construcción europea se percibe de manera diferente visto desde España y visto desde otros socios como Francia o Alemania. Para nosotros la idea de Europa está identificada con la de modernización”<sup>9</sup>.

Esta asociación entre Comunidad y modernización asumía distintos sentidos, pero la mayor parte de ellos eran compartidos por la mayoría de los españoles. Pertener a la Comunidad significaba establecer una clara demarcación con el dictatorial pasado inmediato. La adhesión también representaba una garantía de la recién estrenada democracia, y se pensaba como una marcha sin retorno, lo que en los imaginarios alejaba aún más a los españoles del pasado inmediato. La participación en los órganos comunitarios era entendida así mismo como un medio que contribuiría a levantar nuevamente el estatus internacional de España. Por último, la pertenencia a la Comunidad, además de las garantías económicas que deparaba, era percibida como un factor que impulsaría un acelerado proceso de modernización de la economía española.

El ingreso de España a la Comunidad Económica representó nuevas oportunidades pero también grandes retos. Por una parte, se tradujo en una merma de autonomía en el manejo de la política monetaria, en una severa disminución del poder de maniobra para atacar los graves problemas que enfrentaba la economía española, como el desempleo, y se agudizó la dependencia externa en razón de que numerosas empresas nacionales pasaron a manos de inversionistas extranjeros, quienes estaban interesados sobre todo en asegurar canales de distribución y de mercadeo para sus productos mediante la adquisición de empresas españolas.

Pero, por otra parte, el ingreso a la CEE fortaleció la modernización general del país, lo que se

<sup>7</sup> Véase Hofmeister, Wilhelm. “Alemania y América Latina. ¿Relaciones sin emociones?”. En: *Estudios Internacionales*, año XXXI, No. 121-122, enero-junio de 1998.

<sup>8</sup> Véase Fazio Vengoa, Hugo. *El arco latino de la Unión Europea y sus relaciones con América Latina*. Firenze: European Press Academic Publishing, 2001.

<sup>9</sup> Westendorp, Carlos. “La política exterior de España: las prioridades permanentes y los nuevos conflictos”. Conferencia en el Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior, Incipe. 23 de febrero de 1996. Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores.

tradujo en una liberalización económica, la armonización de la reglamentación de las operaciones comerciales con las de los demás estados comunitarios, impulsó la entrada de capital extranjero, estimuló los intercambios con los demás países miembros de la Comunidad y modificó las relaciones externas, al fortalecer la presencia de España en el mundo y abrir un espacio para la multilateralización de sus relaciones internacionales. En la política exterior se produjo un cambio de gran magnitud. Si tradicionalmente las acciones externas españolas se habían ejecutado a partir de un esquema bilateral, con el ingreso a la CEE en 1986, a lo que se sumaba la previa incorporación dentro de la estructura de la OTAN (1982), España asumía también una dimensión multilateral. A partir de este entonces, las relaciones externas de España pasaron a conjugar ambas dimensiones.

Otro cambio de gran importancia se presentó durante la fase de consolidación democrática. En esta época de indiscutido predominio socialista se forjaron los cimientos de la internacionalización de España. El objetivo fundamental que se trazaron los líderes españoles consistió en impulsar un acelerado proceso de modernización del país con el objetivo tácito de crear las condiciones para el ingreso de España en la CEE. La integración de la economía española en la CEE significó la definitiva apuesta por la internacionalización de la economía, tanto en el ámbito europeo, como a nivel mundial. De esta manera, en un breve lapso de tiempo, la economía del país ibérico transitó de un esquema de protección para convertirse en una economía abierta e inserta en uno de los principales centros económicos y financieros mundiales.

La tarea no era para nada fácil. Internacionalizar las empresas españolas representaba grandes retos, ya que por lo general eran empresas de tamaño mediano, con escasa competitividad y especializadas en sectores que enfrentaban una aguda competencia por parte de países del Asia-Pacífico, el Mediterráneo y América Latina. Por esta razón, la estrategia española de internacionalización tuvo que basarse en un conjunto de firmas muy específicas, localizadas en áreas tales como los servicios o las telecomunicaciones, que parecían ofrecer mejores perspectivas y en las que el sector público español disfrutaba de ciertas ventajas comparativas. Uno de estos ejemplos fue Iberia, empresa que realizó gran-

des inversiones en algunas compañías de aviación latinoamericanas como Viasa, Ladeco y Aereolíneas Argentinas<sup>10</sup>.

No obstante el cambio potencialmente cualitativo que representó la adhesión a la CEE para redimensionar la modernización económica del país, España tuvo también que asumir como propia la lógica que la Comunidad le imponía a sus relaciones externas. Ello explica por qué en el segundo lustro de la década de los ochenta, España no pudo definir una orientación clara hacia América Latina, ya que sus esfuerzos se encaminaron a adecuarse a los patrones comunitarios. En este sentido, el ingreso a la CEE implicó grandes transformaciones que inhibieron la posibilidad de proseguir una senda "autónoma" a nivel internacional y se convirtió en un impedimento para definir una política propiamente latinoamericana.

Madrid tuvo que asumir los acuerdos preferenciales con los países de la EFTA, con los asociados de África, el Caribe y el Pacífico, ACP, y con el Mediterráneo. América Latina, región con la cual el gobierno español deseaba reanudar sólidos vínculos, quedaba al margen de los beneficios que deparaban los acuerdos comunitarios. De ahí que en la segunda mitad de los años ochenta los intercambios comerciales con América Latina decrecieron (del 20% de las exportaciones españolas al mercado no comunitario en 1980 a un 11% en promedio a finales de la misma década). El ingreso a la CEE se tradujo igualmente en una desviación comercial en dirección de la misma Europa comunitaria. Si en 1980 las exportaciones ascendían a 8.080 millones de ecus, en 1997 habían alcanzado la impresionante cifra de los 67 mil millones de ecus.

Esta necesaria adaptación a la lógica comunitaria es uno de los factores que permite comprender por qué las relaciones de España con América Latina objetivamente no pudieron despegar en esas circunstancias, y por qué estos vínculos no pueden analizarse al margen de la comunitarización de la política y la economía españolas. Por más que en determinadas circunstancias los gobernantes quisieran darle una mayor significación a estas relaciones, la comunitarización ha intervenido, a veces, en un sentido contrario. El comportamiento de las exportaciones españolas desde entonces hasta la fecha ha mantenido esta misma tendencia, tal como puede observarse en el cuadro 1.

<sup>10</sup> Boix, Carles. *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Madrid: Alianza, 1996, p. 199.

CUADRO 1

## EXPORTACIONES DE ESPAÑA EN PORCENTAJES

	1997	1998	1999	2000
Países área Euro	58,6	59,8	60,2	58,5
Países UE no euro	10,7	11,1	10,1	11,1
Europa Central y Oriental	1,6	1,8	1,8	2,1
América del Norte	4,8	4,6	4,8	5,3
América Latina	6,4	6,6	6,1	6,1
Asia	7,5	5,7	5,7	5,9
África	3,5	3,7	3,6	3,3
Otros	6,9	6,7	7,7	7,7

Fuente: Dirección General de Política Exterior, Ministerio de Economía.

No tardó mucho España en comenzar a convertirse en un país con una gran capacidad de incidencia dentro de los marcos comunitarios. Esto fue el resultado del acelerado y adecuado ajuste a las instituciones y políticas comunitarias en las que España alcanzó sus objetivos en tiempo récord. Pero también desempeñó un gran papel el hecho de que España de modo muy enfático se ha declarado siempre como un país integracionista, es decir, es un país que aboga por una mayor profundización del proceso de integración, lo que lo ubica junto a países como Alemania, Francia, Bélgica e Italia. En tal sentido, los sucesivos gobiernos españoles han sido firmes defensores de ampliar los ámbitos de acción comunitario incluyendo la Política Exterior y de Seguridad Común, PESC. Pero, por su tardío ingreso a la organización, España tuvo que saber definir claramente sus preferencias nacionales en el contexto comunitario, lo que la ha llevado también a sostener posiciones a veces afines al intergubernamentalismo.

Desde el ingreso a la CEE/UE, España pudo beneficiarse de la Cooperación Política Europea y después de la Política Exterior y de Seguridad Común en los siguientes planos: dispuso de un perfil internacional inalcanzable en el caso de países pequeños o periféricos, gozando así de mayor prestigio y de posibilidades de liderazgo; logró introducir los intereses particulares en una agenda europea convirtiéndolos, de esta manera, en problemas comunitarios y le permitió justificar ante la opinión pública nacional la adopción de políticas impopulares con base en la existencia de una posición europea<sup>11</sup>.

En síntesis, para España el ingreso a la CEE/UE constituyó un objetivo fundamental para imprimirle una reorientación general al país. En buena medida, los primeros cinco años, hasta finales de la década de los ochenta, las autoridades españolas estuvieron sumergidas en los temas comunitarios y sólo a partir de los noventa comenzaron a disponer de condiciones para promover una política exterior más clara y enfática hacia los países latinoamericanos.

#### AMÉRICA LATINA EN LOS INICIOS DE LA POLÍTICA EUROPEA DE ESPAÑA

Como España se encontraba absorta en las políticas y estructuras comunitarias, en la segunda mitad de la década de los ochenta, la política latinoamericana de España se realizó fundamentalmente a través de los referentes comunitarios. Desde el mismo momento en que ingresó España a la CEE, los gobiernos españoles intentaron convertir su participación dentro de esta organización en un mecanismo potenciador de los vínculos con América Latina. Dado que la calidad de las relaciones entre la CEE y América Latina era baja, Madrid se propuso convertir a su país en el intensificador de los vínculos entre las dos regiones. Pero la filosofía que subyacía a estas relaciones parecía que empezaba a dejar atrás el uso instrumental que antes se le asignaba. “Quiero dejar bien en claro – señaló el Ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán<sup>12</sup> – que España no intentará actuar como puente. Más bien deseáramos que nuestra activa participación en Europa y en las instituciones europeas fuera una fuerza impulsora, la ocasión para un cambio de dirección audaz en las relaciones entre Europa y América Latina”. Esta vinculación entre la dimensión europea y América Latina lo resumió claramente el Ministro de Asuntos Exteriores, Carlos Westendorp en su conferencia “España entre Europa e Iberoamérica” de febrero de 1996: “En 1986 la Comunidad Europea “descubre” a América Latina, reforzando desde entonces esta dimensión de su proyección exterior. Desde la Unión Europea tenemos una mayor presencia e influencia en América Latina. Y gracias a nuestra dimensión iberoamericana tenemos también más peso en Bruselas”.

A partir de estos años, comenzaron a presentarse algunos importantes cambios en las relacio-

<sup>11</sup> Barbé, Esther. “La cooperación política europea: la revalorización de la política exterior española”. En: Gillespie, Richard (*et al.*). *Las relaciones exteriores de la España democrática*. Madrid: Alianza, 1986, p. 156.

<sup>12</sup> Actividades, textos y documentos, 1983. Archivo del Ministerio de Asuntos Externos.

nes entre la Comunidad y América Latina. Es indudable que en varios de estos campos España desempeñó un papel decisivo. Los logros más importantes alcanzados fueron: el incremento de la cuantía de los fondos de apoyo y cooperación; la suscripción de acuerdos de tercera generación con varios países latinoamericanos, los cuales ampliaban los campos de la cooperación; el mayor respaldo a los procesos de integración en que se estaban comenzando a comprometer varios estados latinoamericanos; la incorporación de algunos países de la región al acuerdo de Lomé; la inauguración de nuevas delegaciones de la CEE/UE en varias capitales latinoamericanas; la multiplicación de los contactos de los miembros del Parlamento Europeo con homólogos latinoamericanos; la institucionalización del diálogo entre la CEE y América Latina, como el Grupo de Río; el diseño de regímenes preferenciales a los países de América Central, y posteriormente la creación de estrategias de fomento a las exportaciones de los países que luchan contra el flagelo del narcotráfico.

Esto supuso un gran cambio, porque hasta la fecha la Comunidad consideraba a los países latinoamericanos como un grupo de países no asociados, con los cuales no mantenía ninguna relación especial, lo cual los ubicaba en un lugar periférico en la escala de preferencias internacionales de la CEE. Para España, el hecho de que la CEE desarrollara una línea concreta de acción en relación con los países latinoamericanos revestía una gran importancia, ya que le permitía conciliar dos orientaciones de su política exterior: la comunitaria y la latinoamericana. Así lo sostenía el Ministro de Asuntos Externos de España, Fernando Morán, cuando en la Conferencia Ministerial de San José, señaló: "Hoy por primera vez, podemos ver cómo convergen los dos ejes centrales de la política exterior española; cómo no sólo no hay contradicción entre nuestra vocación europea y nuestra vocación americana, sino que es posible que España aporte una contribución sustancial a este nuevo diálogo por el que España siempre abogó no sólo en Europa, sino también en América"<sup>13</sup>.

Si buena parte de estos éxitos cosechados en las relaciones CEE-América Latina pueden abo- narse a España, ello no debe interpretarse, como ha sido habitual, como que su ingreso fue el factor potenciador de los vínculos entre las dos riveras del Atlántico. De una parte, porque sería

exagerar el poder de España dentro de la Comunidad y, de la otra, si esta mejora se produjo fue porque desde inicio de la década de los ochenta el interés europeo por América Latina había crecido sustancialmente. El inicio del ocaso de las dictaduras militares, la revolución sandinista, la guerra de las Malvinas, la crisis de la deuda, etc., despertaron el interés por la región. En particular, los gobiernos de Francia y Alemania habían mostrado mucha sensibilidad frente al problema centroamericano. Es más, el segundo le dio un sentido muy concreto a una acción política propiamente latinoamericana que antes era prácticamente inexistente y que después con las transformaciones en Europa del Este nuevamente desapareció.

Tampoco se puede ignorar que además de España existen otros múltiples instrumentos que enlazan a América Latina con Europa. De mucha relevancia han sido los vínculos que se han establecido a través de los partidos políticos, las agencias para el desarrollo, las fundaciones, etc., que delimitaban unos marcos específicos en los que se desenvolvían las relaciones entre ambas regiones.

Pero además de esto, el argumento de las relaciones especiales entre España y América Latina enfrentaba tres obstáculos mayores: de una parte, el contenido económico de la relación especial entre España y América Latina era muy reducido y, puesto que el experimento de integración europeo era básicamente una empresa económica, a lo que se sumaba el hecho de que los países latinoamericanos ansiaban sobre todo facilidades comerciales y financieras, el papel que en este plano podía desempeñar España no era muy grande.

En síntesis,

el peso y la influencia de España en América Latina no tiene equivalencia con su peso e influencia económica. Hecho que puede servir para explicar algunos de los problemas de la política iberoamericana de España, así como para percibir el estrecho margen de maniobra que existe para que las iniciativas españolas incidan en un cambio de las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina, que adolecen del mismo desequilibrio entre los ámbitos político y económico<sup>14</sup>.

Por último, y esto es sin duda un tema fundamental, los sucesivos gobiernos españoles no tardaron en darse cuenta de que era necesario

<sup>13</sup> *Revista de Estudios Internacionales*. No. 2, 1985, p. 514.

<sup>14</sup> Del Arenal, Celestino. Ob. cit., p. 108.

fortalecer los vínculos entre la UE y América Latina, pero sólo hasta determinado punto, hasta que la región hiciese parte de las políticas externas de la Comunidad. Sin embargo, no se podía trascender un dintel que amenazara la autonomía del país ibérico en sus vínculos con América Latina, por cuanto ello dejaría de reportarle un capital en términos de influencia política tanto en América Latina como dentro de la CEE/UE.

Es decir, el ingreso de España y el énfasis latinoamericano en su política comunitaria simplemente sirvió de estímulo para que se multiplicaran estos variados contactos que ya existían entre Europa y América Latina. Si finalmente América Latina pudo obtener un mejor margen de negociación con la CEE/UE, eso sin duda se debió a la mayor sensibilidad que previamente existía en Europa con respecto a los problemas latinoamericanos, al papel que ha desempeñado la política defendida por los diferentes gobiernos españoles, así como al hecho de que Madrid supo ubicar a su gente en los puestos clave de la toma de decisión comunitaria frente a los países terceros.

Pero en sí, el objetivo de España en este plano era a través de una multiplicación de los contactos entre la CEE/UE y América Latina, ofrecer garantías económicas a los países latinoamericanos, insertarlos en ámbitos prioritarios de las relaciones externas europeas, lo cual, en su momento, producía un reforzamiento de España, y, de este modo, tenía un impacto considerable en las esferas económicas y políticas del país<sup>15</sup>.

En la medida en que para América Latina la calidad de los vínculos con otros países más poderosos era un asunto estratégico, y que de hecho España representaba un interés limitado, Madrid recurrió a diferentes maniobras con el propósito de triangular a través del país ibérico las relaciones, lo que implicaría un acrecentamiento de su papel internacional y un posicionamiento estratégico en los vínculos interatlánticos. Por eso es que desde el momento mismo de adhesión de España a la CEE se produjeron declaraciones de intenciones, muy ricas en generalidades, aun cuando no hubo ninguna medida concreta que alterara la posición no prioritaria de nuestros países para la CEE. Si en este campo no se produjeron variaciones mayores, se debe reconocer que a nivel político España logró intensificar las relaciones entre la CEE y Améri-

ca Latina. En síntesis, aunque quizás no fuese el propósito, los gobiernos españoles terminaron convirtiendo a su país en un nuevo puente en la relación triangular CEE-España-América Latina.

#### COMUNITARIZACIÓN Y LA EUROPEIZACIÓN DE LAS RELACIONES EXTERNAS

Las relaciones de España con América Latina encontraban una dificultad adicional para entrar en una etapa de definición: las innumerables alteraciones que se producían en la vida nacional española y en el agitado escenario internacional redundaban en numerosas redefiniciones de los escenarios en los que se desenvolvían estas relaciones. Tras la muerte del general Franco, España ingresó en un período de transición democrática, que se tradujo en una reorientación de la política internacional. Cuando este proceso se encontraba en una fase más o menos avanzada, España ingresó en la Comunidad Europea, lo que implicó sobrellevar profundas reformas en el plano interno y redefinir sus ejes de acción internacional. Nuevamente, cuando se creía que España se había “normalizado” y era un país comunitario íntegro en términos de comunitarización, se produjo el fin de la Guerra Fría, lo que transformó radicalmente el escenario internacional, y surgió en algunas capitales europeas, entre ellas Madrid, el síndrome de la “marginalización”. Igualmente, el inicio de la década de los noventa trajo consigo el ambicioso programa de la moneda única, y para un país de desarrollo medio como España esto se tradujo en que los nuevos propósitos comunitarios coparon buena parte de su agenda internacional. Por último, si bien es todavía apresurado sacar conclusiones definitivas, el ataque terrorista contra las Torres Gemelas y el edificio del Pentágono se ha traducido en un cambio de gran magnitud en la vida internacional, con profundas transformaciones a nivel geopolítico, lo cual dará lugar a la aparición de un nuevo contexto en el que deberán desenvolverse las relaciones entre España y América Latina.

Lo que sí se puede concluir de modo parcial es que cada uno de estos giros ha dado como resultado modificaciones sustanciales en las relaciones entre España y los países latinoamericanos y por ello no podemos verlas como un proceso continuo y lineal sino como un intenso esfuerzo de problematización y redefinición.

<sup>15</sup> Maqrch Pijol, Juan Antonio. “The making of the Ibero-american Space”. En: Roy, Joaquín y Galinsoga Jordà, Albert (editores). *The Ibero-American Space. Dimensions and Perceptions of the Special Relationship between Spain and Latin America*. Miami: Universidad de Miami y Universidad de Lleida, 1997, p. 15.

El cambio que afectó de modo más directo la política exterior española en la década de los años noventa fue la consolidación de la integración comunitaria, tal como quedó esbozada con la aprobación del Tratado de la Unión, que supuso la formalización de nuevos ambientes en los cuales se despliegan las tendencias integracionistas. Esto tiene una importancia capital para entender las relaciones entre España y América Latina por cuanto éstas no transcurren al margen de la comunitarización. En reiteradas oportunidades, las dos direcciones convergen para aumentar el poder negociador de España en el seno de los órganos comunitarios y, en otras, su participación en la CEE/UE se convierte en un referente de acción para el desarrollo de su política latinoamericana.

El tratado de la Unión, en su Título Quinto, convirtió la Política Exterior y de Seguridad Común en un pilar de la Unión Europea, sin llegar a constituirlo en un componente del tronco común comunitario. Conviene recordar que este tratado no dispone de un zócalo común, sino que consta de tres pilares: el primero, el propiamente comunitario de tipo supranacional, se refiere a la unión económica y monetaria, lo que se ha traducido en una transferencia de soberanía a los órganos supranacionales (la unión financiera con el surgimiento de la moneda única y del Banco Central Europeo); el segundo, abarca los problemas relacionados con la política extranjera y de seguridad común, y el tercero, trata sobre la cooperación intergubernamental en materia de justicia y de asuntos internos. Esta división en pilares obedece a diferentes tipos de interrelación que se producen entre estos tres ámbitos: el primero es propiamente comunitario y supranacional, mientras que los otros dos quedaron amarrados en lo fundamental a la negociación intergubernamental.

El artículo J.1 del Tratado de Maastricht define los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común: reforzar la seguridad de la Unión y de sus estados miembros, mantener la paz y fortalecer la seguridad internacional, promover la cooperación internacional, el desarrollo y el reforzamiento de la democracia, del Estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La PESC fue definida por el Tratado de Maastricht en relación con los temas de defensa y

promoción de valores, pero no se avanzó mayormente en lo relativo a los instrumentos para la puesta en marcha de esta política exterior común. Ello ha ocasionado consecuencias de dos tipos: de una parte, ha fortalecido la asociación entre la política europea con un conjunto de valores.

El énfasis en lo diplomático en vez de los instrumentos coercitivos, la centralidad de la mediación en la resolución de conflictos, la importancia de las soluciones económicas de largo plazo a los problemas políticos, y la necesidad de los pueblos de determinar por sí mismos su propio destino, todo esto contradice las normas de una política de superpotencia<sup>16</sup>.

De ahí que hayan surgido grandes expectativas entre las naciones en transición y los países de África, Asia y América Latina, e incluso entre numerosos actores internos, en torno a la transformación de la Unión Europea en un actor que participe más decididamente en la definición del sistema mundial en proceso de conformación.

De la otra, la carencia de adecuados instrumentos de acción creó una brecha entre las expectativas internacionales que ha despertado y las capacidades<sup>17</sup>, que refleja una contradicción entre los propósitos y ambiciones de los gobiernos de los estados miembros de la UE para desempeñar un papel más importante a nivel internacional y su renuencia a ir más allá del esquema intergubernamental.

En términos generales, la PESC se caracteriza porque las decisiones se adoptan por unanimidad, lo que en principio permite que cualquier país pueda obstaculizar una acción común y concertada. Al igual que la Cooperación Política Europea, el Tratado de la Unión establece que la Comisión, en calidad de “asociado pleno” a la PESC, dispone de la capacidad de iniciativa, determina que el Parlamento Europeo debe ser informado por la respectiva Presidencia de la Unión y puede formular recomendaciones sobre la materia. Pero, a diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos de la Unión, la Comisión no es responsable de la implementación de las políticas externas. Igualmente, el tratado deja al Parlamento Europeo al margen de la toma de decisiones de la PESC. Éste debe ser consultado por la Presidencia en los

<sup>16</sup> Hill, Christopher y Wallace, William. “Introductions. Actors and Actions”. En: Hill, Christopher (editor). *The Actors in Europe's Foreign Policy*. Londres: Routledge, 1996, p. 9.

<sup>17</sup> Hill, Christopher. “The capability-expectations Gap or Conceptualizing Europe's International Role”. En: *Journal of Common Market Studies*. Vol. 31 No. 3, septiembre de 1993.

aspectos fundamentales y en las elecciones básicas de la PESC. Su comité de asuntos externos, seguridad y política de defensa mantiene reuniones periódicas cuatro veces al año con la Presidencia.

Una de las innovaciones que en la materia introdujo el Tratado de Maastricht fue el compromiso de los estados miembros en alcanzar posiciones comunes y el hecho de que una vez que estas disposiciones han sido acordadas se convierten en obligaciones para los países integrantes. La diferencia en el fondo radica en que la cooperación en el anterior esquema “estaba enfocado para desarrollar políticas conjuntas (...) la PESC introduce un mecanismo que determina cómo los doce deben llevar a cabo sus acciones”<sup>18</sup>.

Varios factores intervienen en el hecho de que la política exterior prosiga vinculada mayoritariamente a una dimensión intergubernamental, pero queremos destacar sólo uno: el carácter intergubernamental de la PESC se explica por la gran heterogeneidad de intereses de los países miembros y por la importancia diferencial que le asignan a ciertos actores extracomunitarios. Para algunos estados de la UE, por ejemplo, el desarrollo de una política exterior y de seguridad común debería convertir a la Unión Europea en un émulo de los Estados Unidos, y con ello se reduciría sustancialmente el papel del hegemon del norte en los asuntos europeos, en condiciones que para otros la presencia de Washington constituye un factor de equilibrio en el viejo continente y frena las veleidades hegemónicas que puedan tener algunos estados europeos. Igualmente, no siempre existe un marcado interés en que las regiones o temas sensibles para un país miembro sean parte de los dispositivos comunitarios, por cuanto su comunitarización puede entrañar una pérdida de autonomía en ese campo. Esto lo constató claramente el antiguo Ministro de Asuntos Exteriores de España, cuando señaló: “España debe ser muy cuidadosa, porque corre grandes riesgos si las áreas de interés de España quedan incluidas en fórmulas de mayoría calificada”<sup>19</sup>.

Tanto la experiencia de la PESC como la lógica que subyace en las grandes reformas que se han

acometido en los últimos años (el Tratado de Maastricht y el de Ámsterdam) corroboran el predominio del Estado en la definición de la política exterior de la UE en la medida en que los temas fundamentales se negocian en las instancias intergubernamentales. Existe, sin embargo, un consenso cada vez más evidente de que no se trata de un Estado, tal como lo definían los realistas, sino de “un Estado activo, capaz de aprender, de adaptarse y de cambiar en el marco de las limitaciones y oportunidades institucionales y normativas que le ofrece, de una manera altamente desarrollada, la Unión Europea”<sup>20</sup>.

El proceso decisorio ha evolucionado hacia lo que Keohane y Hoffmann han denominado un intergubernamentalismo supranacional, donde lo de supranacional “se refiere exclusivamente a la toma de decisiones por mayoría, a la primacía del derecho comunitario sobre los derechos internos y la supervisión del Tribunal de Justicia de la actividad comunitaria, y no identifican –como el neofuncionalismo en su primera etapa– la ‘supranacionalidad’ con la meta federal”<sup>21</sup>.

Esta tesis es plenamente válida para el análisis de la PESC, ya que si bien los estados siguen ejerciendo el principal poder decisorio a través del Consejo, con el Tratado de Ámsterdam la UE ha ampliado sus funciones a través de un mayor poder de control por parte del Parlamento, con la creación de una institucionalidad anexa a la Comisión (la dirección general I A, encargada de hacer un seguimiento de la PESC) y la más reciente designación de un PESC, en la persona de Javier Solana, cuyo papel consiste en contribuir a la formulación, elaboración y ejecución de las decisiones políticas, así como actuar a nombre del Consejo y a solicitud de la Presidencia y conducir el diálogo político con terceros países.

Pero la gran paradoja que enfrenta Europa consiste en que la relación entre los estados y los órganos comunitarios se ha vuelto más compleja ya que en la década de los noventa se asistió a un reforzamiento de las instituciones comunitarias lo que ocurrió de modo paralelo al fortalecimiento de los estados miembros. “Europa –señalaba hace

<sup>18</sup> Hord, Douglas. “Developing the Common Foreign and Security Policy”. En: *International Affairs* Vol. 70 No. 3, 1994, p. 418.

<sup>19</sup> Ordóñez, Fernández. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. No. 169, 9 de noviembre de 1990, pp. 5087-5088.

<sup>20</sup> Smith, M. “The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order”. En: *Journal of Common Market Studies*. Vol., 34 No. 1, 1996, p. 10.

<sup>21</sup> Citado en: Salomón, Mónica. “La PESC y las teorías de la integración: las aportaciones de los ‘nuevos intergubernamentalismos’”. En: *Revista Cidob d’Afers Internacionals*. No. 45-46. Barcelona: Fundació Cidob, 1999, p. 213.

algún tiempo el Ministro de Relaciones Exteriores de Italia, Lamberto Dini— enseña que la soberanía renace en la forma de la supranacionalidad, en el marco de una cooperación internacional basada en la interdependencia y la reciprocidad<sup>22</sup>.

La dinámica de construcción de la integración europea demuestra que ésta no puede interpretarse como un juego de suma - cero, como si lo que se gana en un nivel se pierde en el otro. Más bien, siguiendo a Paul Taylor, puede sostenerse que en la mecánica de la construcción comunitaria el Estado y la CEE/UE se refuerzan mutuamente, “cuanto más alto es el grado de intergubernamentalismo, mayor es el grado de integración que puede tolerarse; cuanto mayor es el grado de integración, más fuertes son las manifestaciones del intergubernamentalismo”<sup>23</sup>.

Es, en esta perspectiva, que pueden distinguirse diferentes dimensiones de la política exterior europea comunitaria. Los órganos comunitarios tienen competencia directa en materia internacional sólo en el plano comercial, en materia de cooperación y asistencia, lo cual ata estas estrategias a la lógica supranacional. De otra parte, la PESC constituye un componente diferente que se realiza a través de la negociación intergubernamental, lo que abre un amplio abanico de posibilidades para la realización de las preferencias nacionales por parte de los países miembros. Por último, subsiste una dimensión eminentemente bilateral en el relacionamiento externo por parte de los estados miembros.

En este sentido, el avance en la construcción comunitaria, al tiempo que ha transferido numerosas funciones a los órganos supranacionales, también ha mantenido abierta una serie de intersticios a través de los cuales los estados miembros realizan sus intereses y ejecutan su política exterior. La integración, en este plano, debe entenderse como un juego de suma positiva: la comunitarización ocasiona un aumento del papel de los estados tanto dentro de la CEE/UE como en función de la dinámica misma de la integración. Para entender este punto debemos involucrar un par de conceptos que nos ponen en evidencia las disimilitudes en la dialéctica Estado - supranacionalismo en el caso europeo.

Las tensiones que resultan de la integración económica y de las perspectivas intergubernamentales en el ámbito de la política exterior pueden resolverse parcialmente si se introducen dos nuevos conceptos: el de comunitarización y el de europeización, y si la noción de intereses nacionales —término que porta una inmensa carga valorativa e ideológica, que es inoperante en un contexto de integración y menos aún en un mundo como el actual en el que se asiste a numerosas redefiniciones de los contenidos y de los objetivos internacionales por parte de los estados— la sustituimos por el concepto de preferencias internacionales, noción más cambiante y menos rígida y, por tanto, más flexible para adaptarse a los nuevos entornos internacionales.

La comunitarización, en el sentido que implica una transferencia de soberanía a los órganos supranacionales, es una categoría operativa para el ámbito económico y financiero, donde el centro de gravedad del poder ha tendido a desplazarse hacia las instituciones supranacionales, y donde los estados han tenido que consentir la transferencia de parte de su soberanía a los órganos comunitarios, como único procedimiento a través del cual buscan satisfacer determinadas preferencias a nivel regional e internacional. La europeización alude a la modalidad de integración que prevalece en los otros dos pilares del Tratado de la Unión, en los que en lo fundamental no se ha abandonado la soberanía en favor de los órganos comunitarios. En este sentido, la europeización deja abierta la posibilidad de una eventual transferencia posterior de competencias a la UE, pero recalca, al mismo tiempo, el mantenimiento de una alta cuota de soberanía en materia de política exterior en manos del Estado<sup>24</sup>.

La política exterior se europeiza cuando la CEE/UE se convierte para el conjunto de sus estados miembros en un sistema internacional que les permite expresar y realizar parte importante de sus preferencias nacionales y proyectarlas al plano externo. En principio, la negociación en política exterior no es un juego de suma - cero, por cuanto esta “renacionalización” de las preferencias internacionales puede reforzar la autori-

<sup>22</sup> Dini, Lamberto. “L’Europa e l’America nell’età della globalizzazione”. La Habana 10 de junio de 1998, archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia.

<sup>23</sup> Taylor, Paul. *The European Union in the 1990’s*. Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 25.

<sup>24</sup> Mosrissi-Schilbach, Melanie. *L’Europe et la Question Algérienne*. París: PUF, 1999, capítulo primero.

dad de la Unión Europea en la escena internacional. Es, en este sentido, que la europeización robustece el papel del Estado y permite alcanzar objetivos que difícilmente podrían conseguirse de manera individual.

#### EUROPEIZACIÓN COMO "POLÍTICA EXTERIOR INTERNA"

Podemos distinguir varias modalidades de europeización. De una parte, se expresa como en una política exterior interna a la UE en la medida en que a través de ella los estados miembros persiguen ciertos objetivos dentro del espacio comunitario y modifican así su posicionamiento internacional. Para un país como España, la europeización significa un medio de maximización de la protección que provee un grupo más poderoso, al tiempo que aumenta la posibilidad de ejercer una mayor influencia sobre los socios más grandes. Como ya lo hemos señalado, desde varios ángulos se puede sostener la tesis de que la integración en las estructuras comunitarias constituye un fin en sí de la política española. Es el mercado donde realiza más de las dos terceras partes de su comercio exterior, en calidad de país de desarrollo medio dentro de la organización se ha beneficiado de la transferencia de recursos financieros y tecnológicos, es el lugar de origen de la mayor parte de la inversión extranjera directa y la pertenencia a la organización ayuda a realzar su imagen internacional.

La política española hacia América Latina se convierte en una política exterior interna, en la medida en que la relación especial con los países del continente americano maximiza el poder negociador de España dentro de la UE. En alto grado la política latinoamericana de España en los años noventa estuvo motivada por los profundos cambios que tuvieron lugar en el continente europeo tras la caída del muro de Berlín. La intensificación con los países de la "otra" Europa aumentó el temor de marginamiento de España en el concierto europeo. América Latina, en este sentido, se convirtió en la estrategia utilizada por Madrid para mantener cierta capacidad de incidencia en las agendas comunitarias.

La inflexión de 1989, determinada por el final de la Guerra Fría, reorienta la diplomacia española.

Por una parte, España busca un espacio propio del ámbito CPE y, por otra parte, define con claridad una agenda propia (Mediterráneo y América Latina), diferente de la agenda prioritaria en la CPE (Europa Central y Oriental). La diplomacia española actúa motivada por dos factores: la búsqueda de un mayor estatus internacional (potencia media) y la percepción de ser un país periférico en la Nueva Europa<sup>25</sup>.

Otro ejemplo de esto lo encontramos en la idea de constituir una comunidad iberoamericana que se ha propuesto crear un espacio iberoamericano que, con el tiempo, pueda derivar hacia la conformación de una comunidad genuina. Esta comunidad no ha sido pensada como un proceso de integración o como una alianza económica o política, sino simplemente como un espacio de concertación de países con una historia, lengua y cultura comunes, con el propósito de favorecer la interdependencia económica y cultural, fortalecer la democracia y elevar el papel del conjunto en el escenario internacional.

Las cumbres iberoamericanas que han sido su corolario han estimulado el surgimiento de este nuevo tipo de vinculación inexistente en el pasado. Los contactos regulares que de ahí se han desprendido han permitido ampliar la cobertura de acción de España en el continente americano, y con sus resoluciones se ha ido conformando el espacio iberoamericano en ámbitos específicos. No obstante la significación política de estas cumbres, se ha podido observar en los últimos años un agotamiento de las mismas.

Existen varias razones de fondo que explican el languidecimiento de este tipo de encuentros. Desde un punto de la política exterior española, principal gestor del espacio iberoamericano, el tema de lo iberoamericano sólo existe y se experimenta a nivel de las cumbres, pero éste no hace parte de una verdadera política de Estado. Como señala un analista español,

Nunca se ha aceptado plenamente lo iberoamericano de forma incluyente y (...) su más alto nivel alcanzado han sido únicamente las cumbres iberoamericanas. La política exterior española hacia Iberoamérica ha sido tradicionalmente una política exterior no incluyente, en el sentido de que no siempre se han tenido en cuenta los intereses de

<sup>25</sup> Barbé, Esther. "De la ingenuidad al pragmatismo: 10 años de participación española en la maquinaria diplomática europea". En: *Revista Cidob d'Afers Internacionals*. Nos. 34-35. Barcelona: Fundació Cidob.

los países y de las sociedades civiles iberoamericanas. Todo ello ha generado un discurso retórico, a veces falto de sentido práctico, y que ha propiciado una cierta incompreensión<sup>26</sup>.

Este carácter no incluyente del tema de lo iberoamericano se explica por el carácter funcional que en alto grado Madrid le asigna a las relaciones con los países latinoamericanos: constituye un mecanismo a través del cual Madrid fortalece su papel de interlocutor natural entre Europa y América, mantiene la centralidad del país ibérico en la triangulación de las relaciones, con lo cual eleva sus márgenes de actuación a nivel internacional y aumenta su capacidad negociadora en el seno de la CEE/UE.

Esta misma circunstancia se observa en la lógica de las relaciones económicas que Madrid mantiene con los países latinoamericanos, las cuales, a diferencia de lo que ocurre en el plano político, se realizan a través de un cauce bilateral. Ello se explica porque la triangulación de las relaciones económicas se encuentra aún en un estado incipiente y sólo se ha alcanzado un acuerdo relativamente sólido de la UE con México. Pero más importante aún es el hecho de que América Latina se ha convertido en un objetivo principal en el proceso de internacionalización de las empresas españolas. Para ello se han beneficiado de las transformaciones económicas que han tenido lugar en la región desde mediados de la década de los años ochenta y de la privatización de empresas del sector público.

El criterio que motiva esta multiplicación de contactos con América Latina se debe a las oportunidades que la región abre a España para una acelerada internacionalización de sus empresas. Como lo señalara Pedro Luis Uriarte, Vicepresidente y Consejero delegado del Banco Bilbao Vizcaya, BBV, refiriéndose a la crisis financiera que afectó a América Latina en los años 1998 y 1999, señala que permanecerán en la región, donde han invertido más de 3.000 millones de dólares (unos 435.000 millones de pesetas) porque no son capitales golondrina. “Con los 3.000 millones de dólares que hemos invertido en Sudamérica no hubiésemos adquirido ni el 1% de un mercado europeo como Italia”<sup>27</sup>. Lo mismo se observa con respecto a la

utilidad que se le asigna a Cuba, país en el cual han desempeñado un papel destacado las pequeñas y medianas empresas. Según estimaciones de la Asociación de Empresarios Españoles en Cuba, las inversiones directas extranjeras españolas ascendían en 1995 a unos 12 mil millones de pesetas. El número mayor de empresas localizadas es de tamaño mediano y pequeño. Según han manifestado algunos empresarios, Cuba ha sido la primera experiencia internacional de algunas empresas que posteriormente han invertido en México, Argentina y Marruecos<sup>28</sup>.

Desde una perspectiva institucional, la europeización es una política exterior interna que conlleva a una compleja interpenetración de las instancias que participan en su definición y, por tanto, conduce a una redefinición de la institucionalidad estatal para ajustarla a las necesidades de la integración. En este plano, se observa que la europeización ha conducido a una comunitarización de las distintas dependencias estatales y a que éstas actúen como una esponja que moldeablemente permita la interacción de los distintos niveles institucionales. Esta proliferación de intersticios a través de los cuales interactúan los ámbitos comunitarios y los nacionales ha conducido igualmente a la creación de mecanismos de coordinación de la política comunitaria.

En la medida en que la política exterior española se ubica en la doble dinámica del bilateralismo y del multilateralismo comunitario, las relaciones con América Latina se inscriben y reciben el influjo institucional que incide en la naturaleza de las relaciones. En este sentido, la política latinoamericana de España adquiere nuevos impulsos cuando, por ejemplo, se suscriben acuerdos de la UE con países latinoamericanos. Entre éstos encontramos el acuerdo de cooperación interregional Unión Europea-Mercosur y la firma de acuerdos de la Unión Europea con México y Chile. El Mercosur, a partir de esta mayor interdependencia, se ha convertido en el socio privilegiado a nivel comercial y de inversiones de la UE y España en América Latina. Para España, los países miembros del Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), a lo que se puede agregar a Chile en cali-

<sup>26</sup> Mallo, Tomás. “De las cumbres iberoamericanas a la articulación de una comunidad iberoamericana de naciones”. En: *Síntesis*. Nos. 27-28, Madrid: 1998, p. 104. Véase también Rojas Aravena, Francisco. *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*. Caracas: Flacso-Chile, Nueva Sociedad, 2000.

<sup>27</sup> *El País*, 21 de septiembre de 1998.

<sup>28</sup> Valencia, Manuel. “Dos países siempre cercanos”. En: *Economía Exterior*, No. 8, primavera de 1999, p. 93.

dad de Estado asociado, representaron en 1997 el 56,8% de las exportaciones de España hacia América Latina y el 54,4% de las importaciones. Esta participación del Mercosur es tanto más importante si tenemos en cuenta que en 1991 estos países representaban el 27,9% de las colocaciones españolas en nuestra región y el 48,3% de las compras. Es decir, de aquí surge un superávit con el Mercosur que se ha convertido en un objetivo estratégico en las ofensivas españolas para capturar nuevos mercados. Pero, más importante aún, España en esta triangulación de las relaciones comerciales se convierte en un país que asume un protagonismo muy alto y pretende incidir en el curso que adopten los vínculos entre la Unión Europea en general y el Mercosur.

#### EUROPEIZACIÓN COMO "POLÍTICA EXTERIOR EXTERNA"

La europeización es una política exterior externa a la CEE/UE en la medida en que posibilita la multilateralización de temas políticos y económicos internacionales, crea las condiciones para una mayor aproximación de las políticas exteriores de los estados miembros, y esta similitud reduce las divergencias y las competencias. La europeización se refleja como "una maximización" de posicionamiento internacional como, por ejemplo, cuando un país acrecienta sus facultades negociadoras a nivel internacional por el hecho de ser parte de la UE.

Este es el caso de España, país que ganó un doble prestigio frente a los países latinoamericanos: como modelo de transición democrática y, sobre todo, como nuevo punto de intersección entre América Latina y la Unión Europea. De otra parte, la relación especial con América Latina ha servido para potenciar las capacidades negociadoras de Madrid en el seno de la UE.

Las grandes inversiones que España ha realizado en América Latina son una buena demostración de esta tendencia. En las relaciones de España con América Latina, la Inversión Extranjera Directa, IED, ha desempeñado un importante papel, tal como puede observarse en el cuadro 2. En cuanto a los criterios de selección de los países hacia los cuales se canaliza la IED, los inversionistas españoles se interesan en América Latina por la densidad de los vínculos existentes a nivel económico y político, lo cual abre posibilidades para consolidar su presencia internacional a largo

plazo. En cuanto a las opciones estratégicas, la IED española en América Latina no parece destinarse a explotar recursos naturales, sino que se motiva por las posibilidades de abrir nuevos mercados, sobre todo a partir del momento en que los países de la región se comprometieron en aperturas comerciales y en la creación de acuerdos de libre comercio.

**CUADRO 2**  
**INVERSIONES ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR**

	1998	1999	2000
UE	27,9	34,5	48,8
Europa no comunitaria	1,8	2,9	4,0
Estados Unidos	7,8	0,7	7,9
Paraísos Fiscales	3,6	2,5	1,3
Europa Centro Oriental	0,39	0,23	1,93
África	1,2	0,41	0,2
América Latina	56,3	57,5	33,8
Asia sin Japón	0,5	0,5	0,1

Fuente: Dirección General de Comercio e Inversión. Ministerio de Economía.

La destinación de grandes volúmenes de inversión debe servir igualmente para intensificar una dimensión económica en los vínculos entre España y América Latina, lo cual adapta estos vínculos a la naturaleza económica de las relaciones de la UE con América Latina y ubica a España en la intersección de esta dinámica. Empero, el móvil principal consiste en aumentar su eficacia y reforzar la competitividad internacional de España a través de la internacionalización de sus actividades. Los sectores que más han concitado la atención de los inversionistas extranjeros han sido el sector financiero, los transportes y las comunicaciones. Como señala el Ministro Josep Piqué,

En la fase actual de internacionalización de la economía española, no sólo destaca el hecho del enorme crecimiento de las inversiones españolas en el exterior (6,2 billones de pesetas en 1999), sino la significativa concentración de este incremento en los países de Iberoamérica (4 billones de pesetas), en donde las empresas españolas fueron las primeras inversoras, superando a EE.UU. pues acumularon el 53% del total de inversión extranjera en la región<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Piqué, Josep. "Nuevas fronteras de la política exterior de España". En: *Política Exterior*. No. 79, enero-febrero de 2001, p. 64.

#### EUROPEIZACIÓN COMO "POLÍTICA EXTERIOR REFRACTADA"

La europeización también se expresa como una política exterior refractada a través de la CEE/UE. Este es el caso cuando un país miembro utiliza los canales de la Comunidad para maximizar su poder negociador o para conservar una orientación política, insostenible si contara únicamente con los recursos nacionales. En este sentido, la política latinoamericana de España ha creado un conjunto de expectativas en la región (intensificación vía España de los vínculos con otros países europeos) que no hubieran sido posibles de no ser parte de esta organización. Con ello, España ha logrado hacer palidecer la tradicional predisposición de los países latinoamericanos por intensificar los vínculos con Alemania (gran potencia industrial europea), Reino Unido (tradicional inversor en la región), y Francia, por los significativos lazos culturales y políticos que tradicionalmente este país ha construido con América Latina.

España refracta su política exterior a través de la UE cuando se ha preocupado por dotar de un contenido económico a las relaciones con América Latina, lo cual no sólo se corresponde mayormente con la naturaleza de la UE, sino que también con lo que anhelan los estados latinoamericanos de las relaciones con el Viejo Continente.

Naturalmente —escribe el Ministro de Asuntos Externos de España— esto supone un cambio cualitativo en la relación de España con América Latina. Una relación alejada ahora de la retórica un tanto vacía de contenido que predominaba en nuestras relaciones hasta hace algunos años, y que ha permitido revitalizar nuestros vínculos tradicionales, dotándolos de una savia nueva en los sectores económico, financiero, empresarial y tecnológico. La política de España hacia América Latina presenta realmente perfiles inéditos hasta hace bien poco<sup>30</sup>.

#### EUROPEIZACIÓN COMO "POLÍTICA EXTERIOR HOMOGENEIZADA"

La europeización también puede ser la interiorización de una política exterior homogeneizada de la CEE/UE en relación con la posición que adoptan algunos países extracomunitarios (*v. gr.* Estados Unidos). En este caso, las posiciones

comunitarias se realizan no sólo a partir de las preferencias y posiciones que sostienen los países miembros, sino que también éstas se encuentran atravesadas por factores o actores extracomunitarios que, en determinadas ocasiones, inducen a la adopción de determinadas posiciones por parte de los países miembros y de la CEE/UE. En este caso, la política española en dirección a América Latina no sólo tiene que tener en cuenta el marco institucional comunitario en que se desenvuelve parte de su actuación, sino el influjo que emana de un país extracomunitario de gran peso a nivel continental como Estados Unidos.

Ello, en parte, explica las constantes oscilaciones en la orientación que siguieron los gobiernos socialistas españoles con relación a América Latina. Bajo la dirección del primer ministro socialista de asuntos externos, Fernando Morán, entre los años 1982 a 1986, se intentó darle una mayor fluidez a las relaciones con los países no europeos y se defendió una mayor equidistancia con respecto a los Estados Unidos<sup>31</sup>. Con su sucesor, Francisco Fernández Ordóñez, 1986 y 1993, como una manera de obviar el referente norteamericano, sostuvo la idea de una mayor convergencia de la política latinoamericana con la europea y abogó por otorgarle una mayor centralidad a los asuntos latinoamericanos en el seno de las organizaciones comunitarias. Durante la dirección de Javier Solana se le dio continuidad a esta última orientación.

Las relaciones de la UE y de España con América Latina tienen en cuenta una fractura de tipo geopolítico que se presenta en el continente americano. Mientras la Gran Cuenca del Caribe, región que incluye el norte de América del Sur y Centroamérica, con la sola excepción de Cuba, se encuentra dentro de un gran designio geopolítico norteamericano, cuyos estados mantienen estrechos vínculos con la potencia del Norte, el resto de América del Sur y sobre todo el Cono Sur constituye una zona menos hegemonizada por parte de los Estados Unidos. En su afán de mantener mayores márgenes de autonomía, los gobiernos de estos países se han preocupado por desarrollar una inserción multilateral en la que determinados actores no americanos sirvan de contrapeso y equilibrio al poder de los Estados Unidos. En este sentido, en el Cono Sur ha existido una predisposición ma-

<sup>30</sup> Ídem.

<sup>31</sup> Morán, Fernando. "Principios de la política exterior española". En: *Levantán*, No. 16, 1984.

yor a intensificar las relaciones con Asia y sobre todo con los países europeos.

Los estados de la Unión Europea y obviamente España, grandes conocedores de esta realidad geopolítica, se han propuesto acrecentar el acercamiento con estos gobiernos, siendo mucho más cautelosos en lo que se refiere a aumentar la presencia en la Gran Cuenca del Caribe. Esto queda claramente demostrado cuando se analiza la dinámica del comercio internacional de España y también de los otros países de la Unión Europea.

En los intercambios comerciales se destaca el escaso peso que para España tienen los países centroamericanos y del Caribe, con las únicas excepciones que son Cuba, país con el cual se mantiene una “relación especial”, y República Dominicana, que además del amplio desarrollo turístico, ha incrementado sus vínculos desde el momento de su ingreso al conjunto de países del Acuerdo de Lomé. Los países de América Central, descontando Panamá, representaron el 3,2% del total de exportaciones españolas hacia América Latina en 1997 y el 3,9% de las importaciones.

Incluso el intercambio con México ha tenido un comportamiento oscilante. De representar el lugar de destino del 28,1% de las exportaciones españolas hacia América Latina a inicios de los noventa, descendió en 1995 al 11,6% y en 1997 representó el 13,8%. Del lado de las importaciones, se pasó, en esos mismos años, del 32,1% al 21,3 y 22,4%. En esta situación han intervenido básicamente dos factores: de una parte, la crisis financiera mexicana de 1994 y sobre todo la desviación comercial que supuso la creación del NAFTA, lo que aumentó el comercio azteca con Estados Unidos en tres años en un 64%<sup>32</sup>. Las autoridades españolas han perseverado en su empeño de fortalecer los vínculos económicos con México y por esta razón, en el marco del Acuerdo económico integrado en el Tratado, el Gobierno español puso a disposición del mexicano, y de los empresarios de ambos países, una línea de crédito por valor de 1.500 millones de dólares, de los cuales 300 millones estaban reservados a pequeños y medianos proyectos.

Igualmente, la pertenencia de España a la OTAN y las relaciones con los Estados Unidos a través de esta organización también terminaron imponiendo una mayor dosis de realismo a la política latinoamericana de España. Desde el momento

en que España ingresó a la OTAN, su política hacia Estados Unidos comenzó a presentar importantes variaciones. Se optó por tratar de alcanzar un difícil equilibrio entre la acción autónoma de España que debía reconstruir sólidas bases para la intensificación de sus vínculos con América Latina y los límites que imponían los intereses norteamericanos en la región. Por esta razón, cuando se creó el grupo de Contadora, el gobierno español optó por modificar su posición, le bajó el perfil a su participación, favoreció la estrategia de apoyar las iniciativas que surgieran de los países de la región y trató de involucrar más decididamente a la Comunidad en la región a través de la Conferencia de San José. “En este sentido, cambió la estrategia de actuación y mediación del gobierno socialista en la región optándose principalmente por la acción indirecta, el apoyo a los planes de paz de la zona, el planteamiento del tema en el Consejo de Europa y, una vez en la CEE, por la actuación en el marco de la misma”<sup>33</sup>.

#### EUROPEIZACIÓN COMO “POLÍTICA EXTERIOR INSTITUCIONALIZADA”

Por último, la europeización puede asumir la modalidad de una política exterior institucionalizada, como, por ejemplo, cuando en relación con un problema, un país o una zona, los estados miembros no logran –o no se proponen– concebir sólidas estrategias y son sustituidos por los diseños que se originan en los órganos comunitarios. En este caso la UE se convierte en un actor suplementario que canaliza la “voluntad” del conjunto de los estados miembros.

Esta política exterior institucionalizada es la que ha prevalecido en relación con Cuba. Tras la disolución del campo socialista y debido a la exclusión de Cuba del mercado norteamericano, los principales objetivos en la proyección exterior del país caribeño se centraron en intensificar las relaciones con los países de la CEE/UE y de América Latina. En las nuevas condiciones internacionales de la Posguerra Fría, se ha observado una cierta reciprocidad por parte de la Unión Europea. Ilustran esta tendencia la creación en abril de 1994 de una oficina de ayuda humanitaria ECHO en la Habana, el establecimiento del diálogo entre la Comisión Europea y el gobierno y la conservación de un significativo volumen de cooperación económica y ayuda humanitaria a la isla.

<sup>32</sup> Ojeda, Mario. “México y España veinte años después de la reanudación de las relaciones”. En: *Foro Internacional*. Vol. XXXVIII, México: abril-septiembre de 1998, p. 167.

<sup>33</sup> Del Arenal, Celestino. Ob. cit., p. 144.

Igualmente, el endurecimiento de las actitudes hostiles de Estados Unidos frente a Cuba, el bajo lugar que la isla ocupa en la agenda comunitaria y de la mayoría de los países miembros de la Unión y la rivalidad entre la UE y Estados Unidos en América Latina se han convertido en factores que han creado las condiciones para que la Unión ponga en práctica una modalidad de PESC en relación con Cuba. En tal sentido, el 2 de diciembre de 1996, a iniciativa del gobierno español, la UE adoptó una posición común sobre Cuba, con el objetivo de “favorecer un proceso de transición hacia una democracia pluralista y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales”, lo que se ha constituido en la primera ocasión en que se aprueba un documento de la PESC, que vincula a todos los estados miembros, en relación con un país latinoamericano.

El documento señala el interés de que la transición se inicie desde el actual régimen, condiciona la cooperación a los avances que se registren en el plano democrático, declara el interés en fomentar el diálogo con todos los sectores, exige el respeto de los derechos humanos y propone canalizar la ayuda humanitaria a través de las agencias no gubernamentales. Los aspectos novedosos de esta posición se resumen en el condicionamiento de un eventual acuerdo de cooperación a avances hacia la democracia en Cuba, el mayor activismo que asume la UE en la promoción de una transición pacífica en Cuba y la canalización de la ayuda humanitaria a través de instancias no gubernamentales.

El hecho de que América Latina y Cuba en particular ocupen una baja prioridad en la escala de preferencias para la mayoría de los estados miembros de la UE es lo que hace que el consenso en estos asuntos plantee menos dificultades y polémicas y sean más grandes las posibilidades para que se active una posición común y concertada de la Unión Europea hacia los problemas de la región. Pese al dinamismo de la política española hacia Cuba, en buena medida sus acciones siguen los derroteros generales que plantea la UE en relación con este país.

Otro ejemplo de esta política exterior institucionalizada se observa en la celebración de la Primera Cumbre entre la Unión Europea y América Latina los días 28 y 29 de junio de 2000 en Río de Janeiro, que congregó a un total de 48 jefes de Estado para dar inicio a una zona de libre comercio entre ambas regiones. Esta cumbre hace parte de una iniciativa conjunta hispano-francesa y fue anunciada por primera vez por el Presidente Aznar en la VI Conferencia Iberoamericana, cele-

brada en Viña del Mar, en noviembre de 1996.

En la declaración final se estipuló que a partir de noviembre comenzarían las negociaciones no arancelarias entre la UE y el Mercosur más Chile para liberalizar su comercio antes del año 2005. Se aprobó igualmente renovar el régimen de preferencias arancelarias con la Comunidad Andina de Naciones hasta el año 2004. Por su parte, se estableció que las negociaciones arancelarias entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones se iniciarían el 1 de julio de 2001. Las dos regiones se comprometieron a preservar la vigencia plena e irrestricta de las instituciones democráticas y procesos electorales libres, justos y abiertos. Manifestaron un enérgico rechazo al unilateralismo y se fijó la próxima cumbre para los días 17 y 18 de mayo de 2002 en España. Una de las principales consecuencias de esta cumbre radicó en que los países de la Unión Europea mostraron su interés para proseguir en la senda del acercamiento con América Latina, antes de que se ponga en marcha el gran acuerdo de la zona de libre comercio de América, previsto para el año 2005. Del lado latinoamericano, no se alcanzaron los objetivos deseados por cuanto no se logró generar un consenso en torno a la demanda de reducción de las barreras y subsidios que impiden que los productos agropecuarios latinoamericanos ingresen libremente a Europa.

En las nuevas coordenadas internacionales, en las cuales las relaciones entre la UE y América Latina parecen haber pasado a un segundo plano debido a la importancia que últimamente han concitado temas como la ampliación de la UE, los conflictos en los Balcanes y el Oriente Próximo, importantes figuras de la vida política española han buscado redimensionar la dimensión latinoamericana de la política exterior española y comunitaria. Así, por ejemplo, el eurodiputado José Ignacio Salafranca declaraba al periódico madrileño del 16 de noviembre de 2001, que “el diálogo entre la UE y América Latina, abierto en Roma en 1990, necesita no sólo de una voluntad política renovada sino también de nuevos proyectos que consoliden y puedan hacer avanzar las relaciones ante los desafíos del tercer milenio”.

En síntesis, el caso latinoamericano demuestra que la europeización constituye una dimensión en la que transcurre la política latinoamericana de España. A través de ella, Madrid activa intensas relaciones con la región, con lo cual maximiza su poder negociador dentro de la UE y frente a los países latinoamericanos.

## CONCLUSIÓN

Mientras los países latinoamericanos han mostrado una gran pasividad a la hora de definir un perfil de relación con España, desde inicios de la transición democrática Madrid asumió la tarea de determinar la calidad de las relaciones con los países latinoamericanos. En tal sentido, no es equivocado decir que la esencia de estas relaciones es más tributaria de las iniciativas españolas que de una presunta predisposición natural de los países latinoamericanos en relación con España.

La política latinoamericana de España en los noventa se ha llevado a cabo básicamente dentro de los cauces comunitarios. De ahí que no obstante el interés de las autoridades ibéricas por desarrollar un relacionamiento particular con la

región, la acentuada comunitarización de España dentro de la UE ha terminado reproduciendo los vínculos a través de la intermediación comunitaria tanto en la práctica, como cuando la UE se convierte en un referente para la actuación.

A la fecha, la calidad de estas relaciones reposa en las iniciativas españolas y ante todo satisfacen las preferencias internacionales del país ibérico. Pero España ya hizo todo lo posible para sacarle provecho a estas relaciones y difícilmente desplegará mayores esfuerzos para elevar la calidad de las mismas, toda vez que por ser relaciones que se han europeizado, una mayor intensificación de los vínculos entre la UE y América Latina le arrebataría este importante capital político a Madrid.

# Inclusión partidista y exclusión cultural en Colombia: pistas para comprender su relación

## María Emma Wills Obregón

Profesora del Instituto de Estudios  
Políticos y Relaciones Internacionales,  
IEPRI, Universidad Nacional  
de Colombia

*El conservatismo y el liberalismo, como están constituidos (...) son una arbitraria supervivencia que hará crisis más o menos tarde (...) Cuando sea imposible para una gran masa de ciudadanos vivir sometidos a una disciplina partidista que imponga el sacrificio de la libertad de opinar sobre las materias más graves y de mayor interés para la Patria, esa opinión flotará de un partido a otro (...) y los utilizará a ambos como lo que deben ser: como instrumentos para realizar programas administrativos, y no sectas religiosas inmovibles, sin finalidad determinada, a los cuales se incorporen los colombianos para odiarse recíprocamente, no por los resultados del juego, sino por el juego mismo.*

Alfonso López Pumarejo<sup>1</sup>

EL SIGUIENTE ENSAYO ES UN PRIMER ESFUERZO por comprender la relación que se ha establecido en Colombia entre las esferas política y cultural. El interés por interpretar el vínculo entre política y cultura está motivado por la preocupación que la degradación del conflicto armado colombiano suscita, y en una intuición-apuesta: quizás al indagar por la manera como ciertos aspectos de la política y la cultura se han ido entretejiendo en el país, emerjan algunas pistas para comprender por qué los colombianos no han logrado transitar de la confrontación violenta a la tramitación dialogada de sus conflictos, y más precisamente, por qué, a pesar de la persistencia de procesos electorales, actores políticamente significativos siguen optando por el uso de las armas.

<sup>1</sup> Citado en: González, Fernán. “Legislación y comportamientos electorales: evolución histórica”. En: González, Fernán. *Para leer la política*. Tomo I. Bogotá: Cinep, 1997, p. 145.

**CULTURA Y POLÍTICA EN COLOMBIA:  
HIPÓTESIS Y PERIODIZACIÓN**

La hipótesis central de este ensayo es que en Colombia, luego de la Independencia, entre las esferas política<sup>2</sup> y cultural<sup>3</sup> se produjeron disonancias, algunas veces matizadas, y en otras muy agudas: si por un lado las prácticas políticas promovieron la construcción de redes

multiclasistas de tipo clientelista que permitieron la inclusión de los sectores populares al mundo de las pasiones y las componendas partidistas, por el otro, las representaciones culturales sobre la autoridad y el prestigio social promovidas por las elites político-intelectuales legitimaron una distinción entre política profana<sup>4</sup> y gran política<sup>5</sup> que justificó la exclusión de los otrora incluidos.

<sup>2</sup> En este trabajo se entiende por esfera política el campo donde variados actores negocian las reglas explícitas del juego político –Constituciones, Derecho, leyes–, el andamiaje institucional y la orientación general del Estado. Este último aspecto remite a pensar la política como una actividad que articula el presente a una visión colectiva de futuro deseable, y formula caminos para orientar las energías nacionales hacia su consecución. Además de este aspecto, lo político incluye la manera como los actores ponen en práctica esas reglas de juego y luchan por el acceso a los altos cargos del Estado a través de hábitos y destrezas tanto de tipo formal como informal.

<sup>3</sup> La esfera cultural se define como el ámbito de las representaciones que los actores políticos y sociales construyen (y que los construyen) sobre la realidad y el orden, y sobre el lugar que ellos y los demás ocupan en el mundo; los actores internalizan estas representaciones hasta tal punto que las viven como si ellas fuesen naturales y obvias, y por tanto de cierta manera incuestionables. Las representaciones constituyen las categorías sociales relevantes en un orden, delimitan su contenido imputándole un conjunto de atributos, y producen las fronteras para distinguir unas categorías de otras. Las representaciones no son políticamente neutrales en la medida en que establecen *jerarquías e inclusiones y exclusiones* de y entre las categorías. De allí su nexo inexorable con el poder. Mientras las representaciones imputan rasgos denigrantes a unas categorías, a otras las asocian con atributos elogiosos generando jerarquías de índole moral, estética y política. Además de estas escalas, las representaciones asimilan un cierto tipo de categorías con esferas específicas, ellas también evaluadas según su grado de autoridad, prestigio y poder. En otras palabras, las diferencias construidas culturalmente justifican por lo general la desigualdad social y política, y el acceso privilegiado de unas categorías específicas a los cargos de poder y autoridad. Por ejemplo, con el advenimiento de la Modernidad, la democracia se vio asociada a tres categorías centrales: la Nación, la ciudadanía y el pueblo. A pesar de que las tres se conciben muchas veces como construcciones políticamente neutrales, las representaciones que sobre ellas tejen las elites y los sectores populares en los distintos países, cada uno a su manera, definen fronteras y rasgos que se asocian e incluyen específicamente a ciertas categorías, mientras simultáneamente excluyen otras. La competencia entre actores por imponer sus representaciones hace que la cultura, lejos de ser un terreno idílico, se constituya en una esfera conflictiva y diversa. Por lo demás, las diferencias culturales no se dirimen en un terreno neutral: las instituciones estatales y los medios de comunicación refrendan y ponen a circular ciertas representaciones, e invisibilizan o censuran otras convirtiendo ciertos conjuntos de representaciones en dominantes y otros en subalternos. Véanse Gramsci, Antonio. *Selections from the Prison Notebooks*. Londres: Lawrence and Wishart, 1982. Hall, Stuart. "Cultural Studies: Two Paradigms". En: Dirks, Nicholas, Geoff Eley y Sherry Ortner (editores). *Culture / Power / History. A Reader in Contemporary Social Theory*. Princeton: Princeton University Press, 1994, pp. 155-200. Bourdieu, Pierre. "Structures, Habitus, Power: Basis for a Theory of Symbolic Power". En: Dirks, Nicholas, Geoff Eley y Sherry Ortner. Ob. cit., pp. 520 - 537. Fraser, Nancy. *Interruption. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores - Universidad de los Andes, 1997; Bourdieu, Pierre. *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Harvard University Press, 1991.

<sup>4</sup> Por política profana se entienden aquellas actividades diarias de intercambio, negociación y cabildeo, pero también aquellas realizadas en torno a campañas y elecciones, todas conducentes a mantener las redes políticas vivas, y a las bases conectadas con caciques, manzanillos y jefes de partido. Su sello distintivo es su naturaleza multiclasista, y el hecho de que se realiza en las calles, las tiendas de la esquina, los salones comunales, la escuela local o la plaza pública, todos lugares de acceso abierto. A pesar de que parecería que esta política sólo está relacionada con el intercambio de bienes por votos, a través de ella también se ponen a circular ideas, programas, propaganda, símbolos, emblemas, cartillas cívicas, que van creando un sentimiento de pertenencia no sólo a la red política concreta sino también a una "comunidad imaginada" de copartidarios.

<sup>5</sup> Es aquella reservada para los "líderes naturales" de las grandes colectividades, que se realiza a "puerta cerrada", en los salones o clubes de la elite social, y que sigue rituales y un código de estilo propios. Es allí donde se toman decisiones de Estado, donde se define la orientación de la política económica del país.

Levantadas sobre representaciones que asociaron el ejercicio de la autoridad y el poder con el manejo de las letras, un sexo en particular y una raza en especial, las barreras de entrada a la gran política se mantuvieron para distinguir a los “jefes naturales” de las dos grandes colectividades políticas de gamonales, manzanillos y caciques locales, y de sectores populares a veces demasiado bulliciosos. Por lo demás, estas representaciones ayudaron a trazar los contornos de una nación en proceso de ser imaginada: la gran política se asoció a las gestas de aquellos héroes escogidos para imprimirle su carácter a la Nación. De esta manera, el régimen político colombiano, en sus orígenes, no puede ser descrito de un tajo como excluyente y elitista, o por el contrario, como democrático e incluyente. Lo paradójico es que fueron justamente ambas cosas, y la simultaneidad de estos procesos le otorgan, en parte, la singularidad a la trayectoria política colombiana.

La combinación de inclusión clientelista/exclusión cultural explica de alguna manera la inestabilidad del orden y la dificultad que los sectores populares enfrentaron para formular un proyecto propio desde el cual negociar con las elites bipartidistas unas reglas del juego político y un modelo de desarrollo. Incorporados muy tempranamente a las redes clientelistas, los sectores populares<sup>6</sup> prontamente se politizaron, y en circunstancias excepcionales desempeñaron un papel activo exigiendo derechos y reconocimientos, y otorgando sus propios significados a nociones centrales como las de democracia, ciudadanía

y pueblo. Sin embargo, estas expresiones de autonomía y rebeldía no lograron confluír y culminar en la construcción de una identidad política propia, situación que en parte fue propiciada por la posición confusa que ellos ocuparon dentro del nuevo orden social. Excluidos de los escenarios de la gran política reservados para la gente “*comme il faut*”, los sectores populares se situaron en un lugar –adentro y afuera del régimen– desde donde les fue difícil nombrarse claramente, enunciar su malestar y promover proyectos propios. En otras palabras, los sectores populares se confundieron demasiado con las elites por la vía de las redes clientelistas, y a la vez se distinguieron, o los distinguieron, de manera tan tajante de los “cultos”, que no fueron ni “lo mismo” como para tener los mismos derechos de opinión y decisión política que los “de arriba”, ni tan distintos como para percibirse a sí mismos como “otros” y articular de manera autónoma una visión propia del mundo.

El partido liberal justamente representó un papel de bisagra entre el afuera y el adentro, entre lo popular y las elites, que contribuyó a esa confusión. En su interior se desarrolló una corriente igualitarista que infortunadamente fue derrotada en varias coyunturas clave, bajo el influjo de otras vertientes liberales, unidas muchas veces al conservatismo. A pesar de las semi-traiciones implícitas en estas derrotas políticas, la memoria de las bases populares liberales se construyó alrededor de las gestas y las luchas heroicas por la igualdad que las corrientes derrotadas del partido lideraron. Más que evaluar al liberalismo sobre la

<sup>6</sup> En contravía de una tradición marxista que asumió a la clase obrera como el sujeto central de una acción política transformadora, este trabajo parte del supuesto de que un orden social está cruzado por relaciones de explotación, y simultáneamente por múltiples y heterogéneas relaciones de subordinación, producto del uso discriminatorio de diferencias étnicas, de género, de raza, de generación o de orientación sexual. Por otra parte, las relaciones de subordinación no son equivalentes ni garantizan la existencia de sectores populares. La diferencia estriba en que hay arreglos de género o de raza que subordinan (lo femenino / lo negro a lo masculino/ lo blanco), pero no todas los sectores populares son de origen o se identifican con lo popular. Lo que distingue a los sectores populares de otros actores es que confluyen alrededor de un discurso político que crea un sujeto político –el pueblo–, que lucha simultáneamente por conquistar una igualdad social y económica, y contra diversas formas de subordinación. Así entendidos los sectores populares, no sólo se refieren a los obreros sino que pueden incluir indígenas, negritudes, desempleados, intelectuales, clases medias, siempre y cuando estos sectores se representen a sí mismos como populares y se sientan parte de un campo político compartido, el de lo popular, claramente diferenciado del campo de las oligarquías. Laclau, Ernesto. *Politics and Ideology in Marxist Theory*. Londres: Verso, 1983, y Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe. *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. Londres, Nueva York: Verso, 1987.

base de las políticas públicas ejecutadas por el partido cuando gobernó, los liberales de base eligieron recordar los gestos solidarios y el empeño igualitarista de algunos de sus líderes. La memoria es selectiva; de ahí el fuerte arraigo electoral de esta colectividad.

Además de esta inclusión trunca o exclusión a medias, en Colombia la relación entre política y cultura estuvo mediada por el papel que la Iglesia católica desempeñó en el andamiaje político. En general, aun bajo regímenes modernos, las iglesias, como instituciones que promueven representaciones culturales, siguen ejerciendo un rol político importante, pero siempre de manera indirecta. En Colombia, esta sutil intervención se vio remplazada por una injerencia *directa en política*: en circunstancias críticas, la Iglesia católica convirtió al púlpito, sin ambages, en una mediación política. Bajo su influjo, los colombianos adoptaron representaciones de la política más cercanas a la guerra que al debate, poco propicias a la negociación, la cooperación y el consenso. Por esta razón, por momentos, las filaciones partidistas terminaron asemejándose, más a ejércitos de creyentes que a organizaciones seculares.

Además de la tesis general sobre las disonancias entre política y cultura, el presente trabajo pretende también caracterizar muy esquemáticamente los momentos por los que atravesó la distinción entre política profana y gran política. En un primer momento (1850-1920) se construyeron las prácticas clientelistas y las representaciones culturales que darían pie a esa curiosa combinación de inclusión-exclusión que acompañaría la formación de la democracia colombiana. Hasta 1886, las barreras de distinción entre la gran política y la política profana tendrían una consistencia *porosa*, propiciada en parte por el esquema federal que asumió el Estado a partir de 1863. La Regeneración modificaría esta situación transformando la porosidad en barrera. Si, por un lado, las prácticas clientelistas de tipo multiclasista decantadas durante períodos anteriores se mantuvieron, por el otro, la Regeneración produjo nuevas reglas políticas que refrendaron institucionalmente las

representaciones elitistas sobre la autoridad, el prestigio social y el poder. De esta manera, reglas y representaciones, retroalimentándose mutuamente, promovieron una distinción *tajante* entre gran política y política profana.

El segundo momento (1920-1986), el de una *disolución gradual pero anómica de las barreras*, se inaugura en los años veinte bajo la presión de un ciclo de movilizaciones sociales y la fundación de corrientes de izquierda. Estos y otros procesos (las corrientes lopistas y gaitanistas) contribuirían a romper las barreras de distinción y a promover la entrada de los sectores populares a los espacios más venerables del poder. Más tarde, en la década de los sesenta, cuando las representaciones culturales que sostenían las barreras de entrada a la gran política comenzaron a derruirse bajo el influjo de otras fuerzas –urbanización acelerada, secularización, expansión de la educación y de los medios masivos de comunicación–, la entrada de los sectores populares a los espacios más sacros del poder no vino de la mano de una identidad cohesionada en torno a un proyecto político propio. Intentos como los del MRL o la Anapo también fracasaron. De esta manera, la masificación de la gran política, la entrada de los políticos de “carrera”, de aquellos no ungidos por el aura de la cultura culta, se hizo por la vía de las distintas redes políticas a las que pertenecían. Mimetizados en un liberalismo y un conservatismo ideológicamente diluidos, esos “no presentables”<sup>7</sup> no cambiaron sustancialmente las reglas del juego político ni aportaron a este campo proyectos de desarrollo y de Estado propios. Su llegada no implicó, por tanto, remezones profundos en las estructuras del poder político.

Finalmente, los procesos de apertura del régimen asociados a la descentralización política (1986) y la aprobación de la Carta Constitucional de 1991 marcan el inicio del último momento –*la reparación en entredicho (1986-2002)*– en el que se inscribe la coyuntura actual. A pesar de sus buenas intenciones, y a juzgar por el impacto que han tenido, la descentralización y la nueva Constitución no han logrado desencadenar los

<sup>7</sup> Fue Francisco Gutiérrez quien por primera vez enunció la división que intentan reconstruir las elites para distinguirse de los políticos de origen popular: el espacio público estaría dividido entre los “presentables”, con “capacidad de aparecer como respetables y con destrezas de alto estatus ante los medios de comunicación masivos...” y los “representables”, que ganan elecciones pero que no despliegan los rasgos necesarios para ser vistos como “presentables”. Gutiérrez, Francisco. *La ciudad representada. Política y conflicto en Bogotá*. Bogotá: Tercer Mundo Editores - IEPRI, 1998.

procesos de democratización que las animaron. Las nuevas reglas de juego y las nuevas representaciones de nación y ciudadanía no han suscitado la emergencia de proyectos capaces de traducir, a términos políticos negociables, los múltiples conflictos que nutren la violencia colombiana. En un contexto global árido donde el discurso antipolítico se mueve con fuerza y en medio de múltiples escándalos de corrupción política, los intentos colombianos por configurar proyectos capaces de representar y ordenar las tensiones y los conflictos sociales naufragán. Hay que decirlo: la superación de las barreras de distinción entre gran política y política profana no ha cumplido hasta el momento la promesa democratizadora que encerraba. El resultado, poco halagador, no es sólo producto de unas condiciones coyunturales, sino que tiene que ver con las formas en que, en el largo plazo, se fueron articulando política y cultura en el país.

#### PRIMER MOMENTO (1850-1920): INCLUSIÓN POLÍTICA + EXCLUSIÓN CULTURAL

A quienes proclaman a voz en cuello que el régimen político colombiano ha sido y sigue siendo fundamentalmente excluyente, hay que recordarles que la historia del país y sobre todo la construcción de sus partidos políticos, demuestran lo contrario. Colombia, en contraste con sus vecinos del Norte y del Sur, ha sido excluyente, como lo han sido también ellos, pero —y ahí radica su singularidad—, paradójicamente también ha sido incluyente.

A diferencia de Perú, Ecuador o México, Colombia se caracteriza por la formación temprana

de sus partidos políticos; para 1850 ya podemos hablar de liberalismo y conservatismo. Estos partidos fueron los agentes de la formación de redes políticas estables que tejieron puentes entre elites y sectores populares de distintas regiones del país. Fueron estas colectividades partidistas también las que introdujeron a la vida política a pueblos y vecindarios de regiones apartadas, las que iniciaron campañas de educación cívica orientadas a la plebe, las que difundieron una imagen de ciudadano virtuoso entre las gentes del común, las que se dieron a la tarea de imprimir panfletos, cartillas, folletos y proclamas, las que movilizaron redes de compadres, amigos y copartidarios durante los períodos electorales<sup>8</sup> y las que politizaron a artesanos, arrieros y bogas<sup>9</sup>.

Evidentemente estos partidos no fueron del todo democráticos, como esperaríamos que lo fueran a principios del siglo XXI. Sin embargo, vistos dentro del contexto del siglo XIX latinoamericano, estas redes políticas fueron agentes eficientes de incorporación del mundo provincial y pueblerino al debate político. Esto no supone que estas fuerzas políticas trataran bien a indígenas, mulatos y negros, o que incorporaran a sus esferas de debate público las voces femeninas, pero sí que *politizaron* a grandes sectores de la población.

También hay que recordar que la política demostró ciertos márgenes de autonomía frente a las grandes elites económicas. Hacendados y comerciantes no controlaron enteramente la actividad política, sobre todo aquella que se jugaba en los terrenos de la guerra y de las urnas. Políticos advenedizos de provincia, muchas veces de extracción

<sup>8</sup> En Colombia, entre 1810 y 1886 hubo muchos procesos electorales. Sin embargo, la mayoría de ellos tenían un carácter indirecto y suponían restricciones censatarias y capacitarias al sufragio. Sin embargo, a pesar de estas restricciones, estos rituales electorales, muy frecuentes en el país, y las campañas que los acompañaban, sirvieron para instilar en muchos individuos lealtades y pasiones partidistas en la medida en que no todos votaban pero muchos sí participaban. Véanse Registraduría Nacional del Estado Civil. *Historia Electoral Colombiana*. Bogotá, s.f.; Posada Carbó, Eduardo. “Civilizar las urnas: conflicto y control en las elecciones colombianas, 1830-1930”. En: *Boletín cultural y bibliográfico*. Vol. 32. No. 39. Bogotá: Banco de la República, 1995, pp. 3-26. González, Fernán. “Legislación y comportamientos electorales: evolución histórica”. En: *Ob. cit.*, 1997, pp. 95-164.

<sup>9</sup> Malcolm Deas, en un ensayo sobre la política en el siglo XIX, justamente ilustra vívidamente cómo las gentes del común fueron incorporadas muy tempranamente a un debate político de dimensiones nacionales. Sin embargo, aceptando esta inclusión activa y multiclasiista al debate político, este trabajo sostiene que las bases, politizadas mas no representadas, quedaban en la incómoda situación de pertenecer, pero en un lugar semejante al de un coro: para que pudiera repetir las arias de los tenores principales. Deas, Malcolm: “La presencia de la política nacional en la vida provinciana, pueblerina y rural de Colombia en el primer siglo de la República”. En: Deas, Malcolm: *Del poder y la gramática y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombianas*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1993, pp. 175-206. Aguilera, Mario y Vega, Renán. *Ideal democrático y revuelta popular: bosquejo histórico de la mentalidad política popular en Colombia, 1781-1948*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1998.

popular, empuñaron las armas o utilizaron los votos para defender reclamos colectivos, pero también para promoverse a sí mismos en el escalafón social<sup>10</sup>.

No obstante el éxito alcanzado por la inclusión, la política mostró dos tipos de límites: uno socio-geográfico y otro cultural. En cuanto a la dimensión socio-geográfica, es necesario señalar cómo algunas regiones –los “espacios vacíos” o “tierras calientes”<sup>11</sup> –, quedaron por fuera de las redes clientelares. De esta manera, mientras una porción del país entró en los juegos del poder partidista y en las reparticiones burocráticas, otra, nada desdeñable, quedó excluida o se excluyó<sup>12</sup>.

En cuanto al límite cultural, a partir de los procesos de centralización institucional que propició el arreglo regeneracionista de finales del siglo XIX, se consolidaron las fronteras entre la gran política y la política profana. Desde ese momento, la política cotidiana siguió siendo un ámbito incluyente y fluido, mientras la gran política se constituyó como una esfera protegida del barullo y el desorden por macizas fronteras culturales. Fue desde este último ámbito desde donde hablaron los “jefes naturales” de las dos grandes colectividades.

Frente a la implosión y la inestabilidad política suscitadas por el arreglo constitucional de Rionegro, la Regeneración representó un proyecto de centralización estatal y de búsqueda de cohesión y orden nacionales. Por un lado, homogeneizó la regulación fiscal, unificó para todo el país la legislación civil, penal y comercial,

y promovió la organización independiente electoral, pero por otro, en su afán de controlar el desorden suscitado por la competencia interregional, otorgó enormes poderes al centro en detrimento de la autonomía regional. De ahí en adelante los recaudos fiscales se centralizarían en Bogotá; desde la capital, el Presidente nombraría a los gobernadores, quienes a su vez designarían a los alcaldes; frente al cuerpo legislativo, terreno de expresión de los intereses regionales, se levantaría una rama ejecutiva fuerte con amplios márgenes de decisión. El centro, a través de este conjunto de dispositivos institucionales, se alzaría por encima de las regiones para imponer *su* orden: gamonales, manzanillos y caciques de provincia tendrían que rendirle pleitesía a los políticos del centro, los “jefes naturales”, porque de ellos, de sus decisiones y de sus preferencias dependía el aval político, la designación de cargos, la promoción en el escalafón público y la asignación de recursos fiscales<sup>13</sup>. Por lo demás, y no de manera gratuita, la Constitución de 1886 “regresó a los requisitos socioeconómicos para ser senador y presidente de la República”, y escalonó la participación electoral<sup>14</sup>.

Pero la Regeneración no sólo sería un proyecto de ingeniería institucional. La centralización que promovió vendría de la mano de una *propuesta cultural autoritaria*. Desde la mirada de sus gestores, centralizar implicaba unificar, y unificar, homogeneizar. En el lema consagrado en aquella época por la Academia de la Lengua, “una sola lengua, una sola raza, un solo Dios”<sup>15</sup>, se resume el

<sup>10</sup> Curiosamente, a pesar de las grandes diferencias de método, teoría y aun posición política, Deas y Pécaut concuerdan en este punto. Véanse Deas, Malcolm. Ob. cit. y Pécaut, Daniel. *Orden y violencia. Colombia 1930-1954*. Bogotá: Cerec y Siglo XXI editores, 1987.

<sup>11</sup> Éstos son espacios de frontera que fueron colonizados de muy diversa forma, “pero siempre de carácter espontáneo, autónomo, aluvional, más anárquico, un poco más libertario, que rechazaba los controles tanto de la Iglesia católica como del Estado colonial (...) Estas regiones permanecieron siendo conflictivas en los siguientes períodos de la historia del país”. González, Fernán “Poblamiento y conflicto social en la historia colombiana”. En: Ob. cit., pp. 71-94 y 74-77.

<sup>12</sup> Pécaut, Daniel. Ob. cit., y González, Fernán. Ob. cit.

<sup>13</sup> Wills, María Emma. “Del clientelismo de lealtad incondicional al clientelismo mercantil”. Trabajo sin publicar, 1989.

<sup>14</sup> “Los varones mayores de 21 años que ejerzan profesión, arte u oficio o tengan ocupación lícita u otro medio legítimo y conocido de subsistencia” elegían “directamente a los consejeros municipales y diputados a las asambleas, (...) los ciudadanos que supieran leer y escribir o tuvieran una renta anual de 500 pesos o una propiedad inmueble de 1.500 pesos elegían directamente a la Cámara y escogían electores que votarían en las elecciones de Presidente y Vicepresidente (...) Según Bushnell, la táctica principal de los conservadores era la aplicación arbitraria del requisito del alfabetismo”. González, Fernán. “Legislación y comportamiento electorales: evolución histórica”. En: Ob. cit., p. 130.

<sup>15</sup> Arocha, Jaime. Citado por Wade, Peter. *Gente negra, nación mestiza. Dinámicas de las identidades raciales en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad de Antioquia - ICAN - Siglo del Hombre Editores - Ediciones Uniandes, 1997, p. 46.

proyecto político y la concepción de nación de las elites regeneracionistas: para ellas, la Nación, sujeto llamado a mantener la cohesión del orden, sería indivisible e indisoluble en su unidad al profesar un solo credo, el católico; los ciudadanos además serían concebidos ante todo como buenos cristianos. La divulgación de esta representación de la Nación estaría institucionalmente a cargo de una Iglesia católica reencauchada. Es por esta razón que el proyecto, plasmado en la Carta Constitucional de 1886 y su complemento, el Concordato<sup>16</sup>, vincularían la suerte del Estado al destino de la Iglesia, y establecerían informalmente una alianza entre la Iglesia y un partido político en particular, el Conservador.

Este arreglo institucional que buscaba irradiar el programa cultural de civilizar al país instilando en el pueblo un alma católica, tendría amplias repercusiones sobre el mundo de la política. Si bien en el siglo XIX los dos partidos, en parte, habían construido sus fronteras en torno a sus diferencias religiosas, en el siglo XX la alianza Estado-Iglesia-Partido Conservador le daría un énfasis mucho mayor a la cuestión de la fe. Como consecuencia de esta alianza institucional, el púlpito se convertiría durante el siglo XX, una y otra vez, en espacio de mediación partidista<sup>17</sup>.

Dentro de este régimen concordatario, algunos<sup>18</sup> de los discursos partidistas, al impregnarse de

resonancias religiosas, transformarían la contienda política en una arena, no tanto de negociación, controversia y transacción, como de polaridades, antagonismos absolutos y profundas intolerancias. Desde un mapa cultural así constituido, los opuestos no serían simplemente disidentes sino *enemigos impuros*, y los conflictos adquirirían visos de guerras santas. En parte, este entendimiento de la política como una confrontación de actores portadores de verdades absolutas, sigue hoy en día causando estragos bajo nuevos ropajes.

Además del énfasis puesto en la unanimidad religiosa y moral, y en la homogeneización racial, los regeneracionistas, con el beneplácito de dirigencias liberales y conservadoras, representarían a la gran política como una actividad que exclusivamente podrían ejercer las elites letradas. De allí que uno de los criterios para tener derecho a elegir fue el de saber leer y escribir<sup>19</sup>. En este sentido, más que fortunas, los grandes políticos deberían hacer gala de ciertas destrezas y manejar unos códigos de estilo particulares; por ejemplo, hacer un uso impecable de la lengua, manejar la gramática y el latín, y comportarse como caballeros, es decir vestirse y usar los modales considerados en la época como una marca de civilización y de distinción. Los “otros”, los excluidos de este mundo, serían mirados por las elites letradas con una mezcla de condescendencia, desprecio y temor<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Si algo caracteriza a Colombia frente a otros países de América Latina, es justamente el arreglo concordatario que firmara el gobierno de la Regeneración con la Santa Sede y que perduraría hasta 1993. A mediados del siglo XIX se firmaron algunos concordatos con Bolivia (1851), Guatemala y Costa Rica (1860), Honduras y Nicaragua (1861), Venezuela y Ecuador (1862), de corta duración. En México, país que siempre se opuso a mantener relaciones diplomáticas con la Santa Sede, éstas se formalizaron a comienzos de la década de 1990. “Concordato”. *Enciclopedia Microsoft Encarta 98*. Microsoft Corporation. 1993-1997, reservados todos los derechos.

<sup>17</sup> Véanse las cartas pastorales de Ezequiel Moreno citadas en: Palacios, Marco. *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia, 1875-1994*. Bogotá: Norma, Colección Vitral, 1995, p. 107.

<sup>18</sup> Se recalca lo de “algunos”, porque a la par que este arreglo era divulgado y utilizado por algunas elites políticas para marcar diferencias con el partido contrario, en los años veinte y treinta emergería una elite “convivialista” que buscaba minimizar las diferencias religiosas. Sin embargo, fue esta elite la que se vio derrotada por la Violencia. El término “convivialista” es usado por Alexander Wilde y Herbert Braun. Véanse Wilde, Alexander. “Conversations among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia”. En: Linz, Juan y Alfred Stepan, (editores). *The Breakdown of Democratic Regimes. Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1987; Braun, Herbert. *Mataron a Gaitán. Vida pública y violencia urbana en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1987.

<sup>19</sup> Véase nota 21.

<sup>20</sup> Véanse Zambrano, Fabio. “Las contradicciones del sistema político colombiano”. En: *Análisis. Conflicto social y violencia en Colombia*. Documentos ocasionales No. 50. Número extraordinario. Bogotá: Cinep, 1988, pp. 19-27; Zambrano, Fabio. “El miedo al pueblo”. En: *Análisis 2. Conflicto social y violencia en Colombia*. Documentos Ocasionales No. 53. Número extraordinario. Bogotá: Cinep, 1989, pp. 13-19; Braun, Herbert. Ob. cit.; Deas, Malcolm. “Miguel Antonio Caro y sus amigos: Gramática y Poder en Colombia” y “Algunas notas sobre el caciquismo en Colombia”. En: Deas, Malcolm. Ob. cit.

De esta manera, si *muchos participaban en política, pocos eran los que decidían*<sup>21</sup>. Más aún, los que decidían sentían que pertenecían a un mundo tan cualitativamente superior al de los “otros”, que sus decisiones no requerían refrendación alguna. La gran política se concebía entonces como un mundo ajeno a la pequeña “barbarie” de los pueblos y provincias; un mundo alejado de los gustos populares “indecentes”; mundo blanco donde la razón ponderada de las ciencias debía prosperar imponiendo una cadencia y un estilo capaz de derrotar las bajas pasiones y los instintos viles que, según los ungidos, dominaban el universo de los excluidos. Al amparo del proyecto regeneracionista y de las representaciones que sobre la autoridad lo acompañarían, de sus arreglos institucionales y culturales, la gran política fue –y siguió siendo por algún tiempo– exclusivamente “una conversación entre caballeros”, y más precisamente aún, una conversación *de, sobre y para* caballeros<sup>22</sup>.

Esta inclusión y politización masiva vía redes políticas, simultánea a la exclusión producto de representaciones estrictamente elitistas del poder, explica en parte por qué la política, a la vez que incluía al mundo social popular, no lograba traducir enteramente sus pulsiones y esperanzas. Era, si se quiere, una *inclusión trunca*, que por lo demás bloqueaba una articulación propia de los sueños y reclamos de los de abajo, esos a quienes se les prohibía penetrar los lugares sacros del poder para *enunciarse* desde su propia voz.

La separación entre la gran política y la política de manzanos y caciques tendría consecuencias de largo plazo. Por un lado, bajo su influjo se desarrollaría un clientelismo con dinámicas pro-

pias que se expresaría en las guerras y las urnas, y por otro se afianzaría una esfera política resguardada, lugar privilegiado y cerrado de las decisiones sobre las políticas de Estado. Mientras los gamonales y caciques tramitaban dispersamente demandas en sus regiones, desde “arriba” y desde el centro se trataba de ordenar, a partir de grandes ejes, la política estatal. De esta manera, el clientelismo solucionaba demandas de manera dispersa y pragmática e incorporaba unas bases sociales a esa política, pero por el otro, en virtud de su desarticulación de las grandes decisiones nacionales, se mostraba incapaz de suscitar esferas de encuentro de sus redes de apoyo de donde surgieran “mundos discutidos y en común” y políticas públicas realmente consensuadas. En general, las bases participaban de manera informal en las discusiones sobre cuestiones nacionales –estaban ampliamente politizadas–, pero cuando excepcionalmente buscaron pronunciarse de manera organizada y modificar las decisiones, ellas fueron devueltas al lugar del coro: para repetir, sin modificaciones, las grandes arias cantadas por los tenores principales.

En últimas, esta inclusión partidista / exclusión cultural generaría un mensaje de “doble vínculo”<sup>23</sup>, o si se quiere, una comunicación “paradójica”: en la construcción práctica de las redes políticas, la regla acuñada fue “todos los colombianos (varones) deben participar en política”. Esta invitación / imperativo a participar se cumplió, y politizó a amplios sectores colombianos. Sin embargo, contradiciendo este primer mandato, las elites aplicaron implícitamente otra regla en los procesos de toma de decisiones del

<sup>21</sup> En general, la política es una actividad que organiza relaciones entre elites y seguidores. Esta distinción parece ineludible en sociedades complejas y masivas. Sin embargo, sin evadir el carácter elitista que conlleva una relación de representación, el círculo de dirigentes puede ser abierto y fluido, autorizado por vía de procedimientos democráticos como elecciones y rendición de cuentas, o acendradamente cerrado y aristocrático en la medida en que las elites basan su autoridad en criterios de sangre o privilegio. En el caso de Colombia, la autoridad se fundó no sobre criterios de fortuna o propiedad, sino de educación (letrados), costumbres (“cultas”), sexo (varones) y raza (blancos).

<sup>22</sup> Analizando el período que antecede la Violencia en los años cuarenta del siglo XX, Alexander Wilde caracteriza a la democracia colombiana como una de tipo oligárquico donde las elites políticas se mantienen unidas a pesar de sus diferencias, gracias al espíritu “convivialista” que las anima y que protege sus intereses. Wilde, Alexander. Ob. cit., pp. 28-81.

<sup>23</sup> “El doble vínculo (...) puede ser considerado como una forma de comunicación que transmite y mantiene un reto del cual no se puede salir y que no tiene fin. Este modo de comunicación puede ser resumido de la siguiente manera: a nivel verbal, un mandato es enunciado. Este mismo mandato es luego descalificado a un segundo nivel (usualmente no verbal). Al mismo tiempo, otro mensaje se produce prohibiendo que se comente la incongruencia existente entre los dos niveles y prohibiendo que se abandone el campo comunicativo”. Selvini, Mara; Boscolo, Luigi; Cecchin, Gianfranco y Prata, Giuliana. *Paradox and Counter-Paradox*. Londres: Jason Aronson Inc., 1990, p. 31.

Estado: “La política es una cuestión de, para y sobre caballeros”.

**SEGUNDO MOMENTO (1920-1986):**

**DISOLUCIÓN ANÓMICA DE LAS FRONTERAS**

Como ya se ha mencionado, en ciertas coyunturas críticas, los sectores populares, aquellos incluidos en la política profana “no guardaron su lugar” y desobedecieron el segundo imperativo, aquel que encerraba las grandes decisiones políticas en los salones de la alta sociedad. A mitad del siglo XIX los artesanos, organizados, se sublevaron contra las políticas librecambistas impulsadas por las elites. Inspirándose en los idearios romántico-socialistas europeos, disputaron a las dirigencias su capacidad de decidir. A finales de ese siglo, de nuevo se sublevaron para protestar contra la manera denigrante en que fueron representados en los periódicos de las elites conservadoras santafereñas. En todos estos intentos, encontraron un respaldo político en las corrientes igualitaristas presentes en el liberalismo, pero en todas estas iniciativas también fueron derrotados<sup>24</sup>.

Entrado el siglo XX, durante la década del veinte cuajaría de nuevo una desobediencia venida desde abajo. La Revolución Rusa y sus ideales serían, como los de la Revolución Francesa de finales del siglo XVIII, una fuente de inspiración para las revueltas populares. Sus discursos, sus programas, sus emblemas, así fuera de manera fragmentaria, circularían por América Latina. El país no sería la excepción. Es en esta época cuando se funda el Partido Socialista Revolucionario, del cual se desprendería unos años más tarde el

Partido Comunista Colombiano. Ligas campesinas, organizaciones obreras, periódicos, mítines, encuentros nacionales, darían origen a un polo político alternativo al liberalismo y al conservatismo. Este polo no sólo propondría arreglos políticos distintos, sino también una representación cultural del pueblo y la ciudadanía mucho más igualitaria que la que aún regía<sup>25</sup>.

A pesar del ciclo de movilizaciones que antecedió la alternancia partidista de los años treinta—después de dos décadas de hegemonía conservadora, los liberales regresaron al Palacio de San Carlos—, estos intentos por transgredir el régimen se vieron frustrados. Por un lado, la corriente liberal que respaldaba la *Revolución en Marcha*, el programa promovido por Alfonso López Pumarejo, se vio primero aislada y después derrotada en el seno de su propio partido<sup>26</sup>. Una vez más, como en el siglo XIX, las elites más radicales del liberalismo fueron abandonadas a su propia suerte, mientras se reformulaba una alianza de las dirigencias de ambos partidos para mantener las barreras de entrada a la gran política y proteger los intereses de quienes, desde la sombra, dominaban la cúspide de las cadenas clientelares<sup>27</sup>.

Por otra parte, repitiendo el gesto de épocas críticas anteriores<sup>28</sup>, y de nuevo presa de la confusión promovida por ese estar adentro y afuera, la dirigencia de izquierda unió su destino a la del Partido Liberal, y en particular a la corriente lopista. Sin distancia suficiente frente a esta fuerza, el Partido Comunista corrió la misma suerte de su aliado: la derrota y el aislamiento.

<sup>24</sup> Aguilera, Mario y Vega, Renán. Ob. cit. y Sánchez, Gonzalo. *Ensayos de historia social y política del siglo XX*. Bogotá: El Áncora Editores, 1985.

<sup>25</sup> Ídem y Sánchez, Gonzalo. “El imaginario político de los colombianos”. En: *Magazín Dominical de El Espectador*. No. 359, 11 de marzo de 1990, pp. 17-20.

<sup>26</sup> Wilde, Alexander. Ob. cit. El propio Presidente López reconocería en su mensaje al Congreso en 1945 que la oposición a su proyecto había provenido de fuerzas tanto externas como internas al propio liberalismo: “Mi primer gobierno tomó la iniciativa de proponer al Congreso Liberal la enmienda constitucional y entonces se vio, fácilmente, cómo no era cierto que los voceros del liberalismo estuvieran tan distanciados filosófica y jurídicamente del pensamiento original de 1886, como parecían estarlo o creerlo...”. Citado en: Tirado, Álvaro. “Colombia: Siglo y medio de bipartidismo”. En: Varios autores. *Colombia Hoy*. Bogotá: Siglo XXI Editores, 1979, pp. 102-186 y 147.

<sup>27</sup> Así los grandes terratenientes y comerciantes no hicieron ellos mismos política, y así la política desplegara dinámicas propias que no respondían a su voluntad, las redes clientelistas sí conectaban los mundos de las dirigencias políticas al de las elites económicas.

<sup>28</sup> En 1922, Benjamín Herrera, líder liberal, se propuso recuperar para su partido las bases urbanas que se estaban deslizando hacia el Partido Socialista. “La plataforma de Herrera satisfizo las aspiraciones del Partido Socialista. En consecuencia este directorio, gustoso, con el mayor entusiasmo y decisión apoya al candidato del liberalismo...”. Declaración del Directorio Municipal Socialista de Bogotá. Citado en: Tirado, Álvaro. Ob. cit., p. 143.

Jorge Eliécer Gaitán, el gran líder liberal-populista asesinado en 1948, también contribuyó a derruir las fronteras entre ambas esferas políticas. Además de ser mestizo –fue apodado por algunos como el “negro” Gaitán–, su discurso populista, su estilo y su oratoria, cuestionaban las viejas formas de distinción con las que las elites políticas, los “jefes naturales”, pretendían diferenciarse de la “chusma” y el “populacho”. Después de Gaitán, la frontera entre gran política y política habitual perdería su aura sacra y se convertiría en una barrera, ya no “natural” sino política, y por tanto franqueable<sup>29</sup>.

A los de abajo, Gaitán con su llamado al Pueblo (en mayúsculas), les otorgaría un lugar distinto en el ordenamiento político. En su discurso, los sectores populares dejarían de ser las bases y pasarían a ser sujetos de primer orden, y en la práctica adquirirían conciencia de su propia fuerza. En lenguaje actual, el líder, con su cadencia y su estética, lograría “el derecho al reconocimiento” del pueblo: asumido como distinto de las elites, ese pueblo ya no sería nombrado con miedo o con desprecio, sino con respeto y aprecio. Su diferencia ya no sería justificación de desigualdad. Por el contrario, el líder dignificaría con su discurso a “los de abajo”, y les haría sentir que la gran política, la de las decisiones sobre el Estado, el derecho, el modelo de desarrollo también les pertenecía.

El asesinato del líder dejaría trunca la esperanza de reparación histórica que su presencia representaba, y su muerte desencadenaría la Violencia, período que paradójicamente reinstauraría las barreras entre la gran política y la política del día a día: el campo, sumido en conflictos violentos, adquiriría una dinámica propia, mientras en la ciudad las elites políticas trataban de recomponer su orden, aquel que había sido trastocado.

Los procesos de secularización gradual promovidos por la urbanización, la expansión de la educación, la consolidación de medios masivos de comunicación y las transformaciones en las relaciones de género<sup>30</sup> se cruzaron a finales de los cincuenta con la ingeniería institucional que puso en

pie el Frente Nacional. Bajo el influjo de estos cruces, los muros que hasta ese entonces separaban la gran política y la política profana se siguieron resquebrajando. Ser letrado, blanco y varón dejarían de ser rasgos ineludiblemente asociados entre sí, y cesarían de marcar una diferencia y servir como criterios de distinción. Dos intentos, tan fallidos como los del MRL y la Anapo, vendrían fugazmente a cuestionar el pacto y los equilibrios políticos instituidos entre liberales y conservadores.

Además, como en ocasiones anteriores, un evento internacional –la Revolución Cubana– tendría amplias repercusiones sobre la política nacional. Al ciclo de movilizaciones sociales de finales de los sesenta le correspondería la eclosión de una variada gama de fuerzas políticas de izquierda, más centradas en sus diferencias que en sus similitudes. Compitiendo más entre sí que con liberales y conservadores, muchas de ellas naufragarían luego de algunos años. Otras, articulándose a resistencias armadas, optarían por la vía revolucionaria, justificando la opción armada por el carácter represivo y cerrado del régimen, olvidando que la fuerza no puede sustituir a la política, y que cuando lo hace, la arbitrariedad termina remplazando a la revolución. En esta ocasión, “el pueblo” se tornó en sujeto central de muchos discursos claramente diferenciados de las propuestas liberales y conservadoras, pero éstos, en lugar de fundarse en concepciones democráticas del poder, optaron ciegamente por refrendar los caminos autoritarios de la transformación política. Más que liderar, estas fuerzas terminaron escogiendo los métodos impositivos, aun frente a aquellos sectores populares que pretendían representar.

#### TERCER MOMENTO (1986-2002):

##### LA REPARACIÓN EN ENTREDICHO

Las representaciones que justificaron la barrera entre la gran política y la política profana fueron las que en su empuje democratizador las corrientes modernizadoras que impulsaron la descentralización y la Constitución de 1991 trataron de desban-

<sup>29</sup> Braun, Herbert. Ob. cit. Sharpless, S. *Gaitan of Colombia: a political bibliography*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1978; Wills, María Emma. “El Populismo: un péndulo entre la esperanza y la decepción de las masas en América Latina”. Monografía de grado para obtener el título de maestría en Ciencia Política. Montreal: Universidad de Montreal, 1992.

<sup>30</sup> “Mientras en 1951 el 61% de la población vivía en el campo, en 1984 esta proporción se redujo al 30% (...) En 1950 el 43% de la población era analfabeta; a principios de los años ochenta esta proporción se redujo al 15%. A comienzos del Frente Nacional, había en las universidades públicas y privadas 18.607 hombres matriculados y 3.623 mujeres; en 1973, había 113.089 varones y 39.734 mujeres (...) Para 1989, el total de estudiantes universitarios era de 474.787 matriculados; de éstos, 245.340 son mujeres (51,7%) y 229.447, varones”. Velásquez, Magdala. “Elementos para una reflexión histórica sobre la condición de las mujeres colombianas a fines del siglo XX”, sin publicar, s.f.

car definitivamente. Sus gestores le apuntaron a una ampliación democrática por distintas vías. En 1986, la apuesta tuvo que ver con modificaciones a la estructura vertical de la Rama Ejecutiva; después, en 1991, los constituyentes redefinieron a la Nación colombiana como “multicultural” y “multi-étnica”, e instituyeron nuevos dispositivos de participación.

En parte, los objetivos se lograron: la elección popular de Alcaldes (1986) y luego la de Gobernadores (1991) terminó por enterrar la barrera entre las dos esferas. Las nuevas reglas, aún hoy vigentes, permiten que líderes municipales y de provincia dejen de depender del centro para obtener avales, competir en las contiendas electorales y ocupar los cargos del Ejecutivo local y regional. Esta flexibilización en las barreras de entrada al ruedo político explica en parte el aumento de listas que compiten en cada jornada electoral y la desconexión que impera entre los distintos niveles<sup>31</sup>. De esta manera, la simultaneidad en los cambios culturales y las transformaciones en las reglas de juego político sí han promovido la masificación de la actividad política que, bajo su influjo, deja de ser el reinado de, para y sobre caballeros.

Sin embargo, masificar no quiere decir necesariamente democratizar. Nuevas reglas que flexibilizan las barreras de entrada no implican de por sí la incorporación de voces disidentes o de oposición, organizadas y capaces de hacerle un

contrapeso a los partidos tradicionales. Por esto la pregunta realmente relevante en este caso es si la masificación de la actividad política ha promovido una apertura del régimen colombiano en términos de la llegada de nuevos actores a la escenografía política. Y la respuesta es que sí ha habido una apertura, pero que ésta no deja de tener un tinte de mediocridad.

En lo relativo a las alcaldías, a pesar de que las “terceras fuerzas” se han abierto paso —con fluctuaciones<sup>32</sup>—, los datos demuestran que ellas no logran afianzarse, confluir en torno a una agenda común y mostrar una continuidad en el tiempo<sup>33</sup>. A excepción de la Alianza Social Indígena, el Movimiento Cívico Independiente y el Movimiento Nueva Colombia, los demás alcaldes no bipartidistas han sido flor de un día<sup>34</sup>. En el Senado de la República, donde hoy la competencia se define por circunscripción nacional, los resultados tampoco son más alentadores. Aunque la Alianza Democrática M-19 descreció con la votación que obtuvo en 1991, y en las elecciones del año 2002 Antonio Navarro obtuvo la segunda mayor votación, y hoy los colombianos tenemos un Senado donde la voz de un Carlos Gaviria o un Jesús Piñacué se pueden oír, los resultados electorales revelan “más continuidad que cambio”, en la medida en que “los partidos tradicionales siguen dominando la escena política”<sup>35</sup>. En general, las tercerías se han comportado como “grupos dispersos que, con pocas excepciones, no [han tenido]

<sup>31</sup> En el caso del Senado, el número de listas presentadas a las elecciones, pasó de 143 en 1991 a 319 en 1998. En las elecciones de 2002 se presentaron 8 listas menos que en 1998. Para la Cámara de Representantes, en 1991 se presentaron 486 listas y en 2002 906 listas. Véanse Ungar, Elisabeth y Ruiz, Germán. “¿Hacia la recuperación del Congreso?”. En: Dávila, Andrés y Bejarano, Ana María (compiladores). *Elecciones y democracia en Colombia, 1997-1998*. Bogotá: Fundación Social - Departamento de Ciencia Política - Universidad de los Andes, 1998, p. 205; y Vargas, Mercedes. “Los problemas de la representación política en Colombia”. Monografía de grado para optar al título de maestría en Estudios Políticos. Bogotá: IEPRI - Universidad Nacional de Colombia, 2002.

<sup>32</sup> Los resultados de las terceras fuerzas en las alcaldías han sido más bien erráticos. En 1992 presentaron su mejor desempeño al obtener el 28,8% del total de alcaldías, para en las elecciones de 1994 descender al nivel más bajo en el período 1988-1997, al ganar las alcaldías de apenas el 10,3% de los municipios del país. Véase Querubín Cristina; Sánchez, María Fernanda y Kure, Ileana. “Dinámica de la elección popular de alcaldes, 1988-1997”. En: Dávila, Andrés y Bejarano, Ana María. Ob.cit., pp. 117-140.

<sup>33</sup> Los resultados de las elecciones municipales del año 2000 muestran las divisiones dentro de fuerzas políticas, tradicionales y nuevas: “Mientras el 28,5% de las alcaldías que obtuvo el conservatismo se distribuye entre cinco fracciones del partido y el 28,5% liberal entre cuatro, el 21% de los gobiernos municipales alcanzados por las terceras fuerzas se reparte entre 35 partidos y movimientos distintos”. García, Miguel. “Elecciones municipales. Bipartidismo, un paso atrás”. En: *UN Periódico*. No. 16, 19 de noviembre de 2000, p. 8.

<sup>34</sup> García, Miguel. “Diez años de la elección popular de alcaldes. El poder de las terceras fuerzas”. En: *UN Periódico*, No. 15, 15 de octubre de 2000, p. 5.

<sup>35</sup> Rodríguez, Juan Carlos. “¿Cambiar todo para que nada cambie? Reforma política y adaptación: un análisis de la circunscripción nacional para Senado”. En: Varios autores. *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*, Bogotá: Norma-IEPRI, 2002.

que responder de nada a nadie ni [han] involucrado un proyecto político de largo aliento”<sup>36</sup>.

Ahora bien, ¿por qué la flexibilización en las reglas de acceso no ha auspiciado la aparición de una fuerza política de oposición? ¿Por qué, a pesar de los esfuerzos y las buenas intenciones, no hay cambios sustantivos en la política colombiana? Las razones que aquí se quieren destacar son cuatro. La primera tiene que ver con el legado del modelo anterior que todavía deja su impronta en la coyuntura actual; la segunda, con un elogio de la diferencia, desarticulado de cualquier intento de recomponer una “unidad-en-la-diversidad”; la tercera, con una sobrevaloración de la dimensión participativa de la democracia en detrimento de la representativa, y por último, porque el nuevo modelo de desarrollo, así no lo queramos aceptar, está auspiciando regímenes de representación política que poco tienen que ver con aquel que inspiró a los reformadores de 1986 y a los constituyentes de 1991.

En cuanto a lo primero, ya se dijo: el clientelismo como mediación entre Estado y sociedad integró históricamente a los sectores populares al mundo político, pero a la vez impidió que ellos construyeran “mundos discutidos y puestos en común”. Esos sectores, que fueron a las guerras y a las urnas por prebendas pero también por idearios, quedaron a mitad de camino entre una exclusión a medias y una representación trunca. Cuando estos sectores movilizados por distintas redes políticas se pronunciaron de viva voz, las elites de ambos partidos decidieron ignorarlos y ubicarlos en las bases de una pirámide de eslabones jerárquicamente organizados. En una frase algo lapidaria, las circunstancias se podrían resumir diciendo que el clientelismo los integró pero a la vez los dividió y los subordinó. Hoy, parece como si las derrotas infligidas en otras coyunturas, combinadas con el recuerdo de gestas heroicas, tuviesen atrapados a muchos electores en un mundo donde el único horizonte imaginable es aquel impuesto por los arreglos históricamente decantados. “Más vale viejo conocido que nuevo por conocer”. Más vale el

viejo pacto clientelista –que algo ha reportado–, que un salto al vacío.

El segundo motivo tiene que ver con la eclosión de la diferencia en estas épocas. Hoy, existen representantes de los evangélicos, las negritudes, los indígenas, los raizales, las mujeres. Dejando la tediosa (imputada) homogeneidad del pasado, la diversidad se expresa vía elecciones. Es necesario celebrar esta diversidad que permite a grupos subordinados, y no por su origen de clase, expresar su indignación y reclamar su derecho a ser reconocidos como distintos.

Sin embargo, la diversidad, en su reclamo de especificidad y en su pelea con un marxismo economicista, ha tendido a verse como un criterio ajeno a la clase. Esta desarticulación entre las variables de clase, raza, género o generación, ha sido reforzada por el descrédito que afectó a los regímenes comunistas asociados con un proyecto clasista luego de la caída del Muro de Berlín. En Colombia, además, nadie quiere hablar de clase, porque hacerlo se asociaría a una defensa de los proyectos anacrónicos que inspiran a unas guerrillas desprestigiadas y muy poco humanistas.

Es el elogio de la diversidad, desvinculado de cualquier consideración de clase, el que está de moda<sup>37</sup>. Sin embargo, al decir de un representante de una comunidad indígena del Amazonas, José Soria Saba, la estrategia de recoger la diversidad por fuera y por encima de cualquier consideración sobre condiciones materiales de vida genera sus propias contradicciones:

El Estado (colombiano) nos ve aún por pedazos y escoge sólo una parte, la que le interesa. Nos ve como poblaciones con problemas pero sin derechos a la autonomía; como base social para acciones políticas, pero sin derecho al control territorial; como posibles interlocutores de políticas regionales, pero sin participación en la definición de directrices globales; como merecedores del respeto de nuestras tradiciones culturales, pero sin tener derecho a intereses económicos.

<sup>36</sup> Gutiérrez, Francisco con la colaboración de Hoyos, Diana. “Rescate por un elefante. Congreso, sistema y reforma política”. En: Dávila, Andrés y Bejarano, Ana María. Ob. cit., pp. 215-253 y 246.

<sup>37</sup> Un ejemplo serían las declaraciones emitidas en la Primera Reunión Interamericana de Ministros y Altas Autoridades de Cultura. Los gobiernos y las entidades allí presentes declararon que América Latina es “una potencia en diversidad”, y “se proponen realizar un plan de acción que permita establecer políticas culturales comunes que protejan la diversidad” en “Política para fortalecer lo diverso”. Véase *El Tiempo*, 13 de julio de 2002, pp. 1-3.

El llamado que hace este líder sugiere que una acción política debe centrarse, no tanto en las diferencias, como en las articulaciones. Apuntando en la misma dirección que el dirigente indígena, pero esta vez refiriéndose al caso de las mujeres, Sonia Álvarez nos recuerda que nuestra mirada debe

registrar con especial cuidado las formas en que la clase y la raza son constitutivas de los intereses de género. Esto significa que la experiencia en el mundo de una mujer desde su dimensión de género no puede separarse de su experiencia en el mundo como miembro de una raza o etnia específica o una clase en particular. Por tanto, una mujer no es brasileña y negra y obrera y hembra sino que es una mujer brasileña negra y obrera. La clase y la raza y los atributos específicos al género determinan la posición social de una mujer. Por tanto, la clase y la raza deben ser vistos como componentes integrales de una identidad de género —no como características aditivas o disyuntivas— que moldean de manera crucial los intereses de género prácticos y estratégicos de una mujer<sup>38</sup>.

Es muy evidente que las discriminaciones de género, de etnia, de raza o de opción sexual no pueden ser reducidas o subsumidas en las de clase. Sin embargo, tampoco pueden ser aprehendidas *por fuera* de una condición específica de clase. Porque es distinto ser mujer estrato seis, que ser mujer estrato uno; y es distinto ser indígena acomodado que indígena acorralado, o raizal empleado que desempleado. Si hay algo de común entre esta diversidad, es esa posibilidad de sentirse pertenecientes a un mismo universo de gentes en busca de sus derechos, tanto económicos como políticos.

Pero además de la necesidad de recuperar el potencial explicativo y político que encierra la categoría de clase, las dirigencias de estos movimientos deben resolver sus diferencias y sus rencillas aplicando procedimientos democráticos. Además de los obstáculos peculiares a la historia colombiana, el potencial emancipador de la interpretación de clase abortó porque se fundó en una premisa errada: asumió que había un sujeto central —los obreros— que podían por su sola condición económica representar a todo el campo popular. Si lo popular ha de retomar fuerza como aglutinador, debe ser sobre bases más democráticas que no asuman que hay “liderazgos naturales”

que le otorgan a unos ventajas sobre otros.

En tercer lugar, las nuevas reformas vinieron acompañadas de una supervaloración de la democracia participativa y de una devaluación de la representativa. Y resulta que la una no puede operar sin la otra. Por esta razón, para superar la participación desagregada e inocua heredada del andamiaje institucional y cultural anterior, es necesario tejer ante todo “mundos-en-común” (es decir, representaciones) que permitan llevar a la arena política no sólo reclamos dispersos, demandas atomizadas y denuncias estridentes, sino sobre todo proyectos políticos de alcance nacional. En este sentido, la experiencia posterior a la Constitución de 1991 hace visible los propios límites de la participación: aunque sin ella la democracia se vacía de contenido, su existencia no es suficiente para garantizar que el régimen democrático opere adecuadamente. Además de participación, la democracia se nutre de representación, es decir de la invención de proyectos colectivos, que son mucho más que la sumatoria de expectativas individuales o de preferencias expresadas en encuestas, porque justamente permiten imaginar futuros compartidos.

Por último, los nuevos aires económicos y sociales que acompañan la aprobación de la nueva Carta Constitucional no son muy acordes al modelo político allí propuesto (democracia participativa articulada a democracia representativa). El viejo modelo liberal de representación política que acompañó el advenimiento capitalista —sociedad civil organizada expresa intereses, demandas, valores, normas articulados en programas de partidos que se cristalizan en proyectos de desarrollo y de Estado— no parece encontrar las condiciones necesarias para seguir operando. Por un lado, la legislación laboral y las nuevas regulaciones arancelarias y comerciales que acompañan el nuevo modelo de desarrollo económico dan al traste con la posición preferencial que ocupaba la clase obrera y un empresariado nacional. En su lugar, actores globales —por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial— se transforman en interlocutores determinantes para los gobiernos nacionales. Muchas decisiones cruciales se toman en foros que ponen en juego, no a los partidos, los sindicatos, los gremios de tal o cual país, sino a gobiernos con agencias multilaterales. En esta medida, la transición hacia un

<sup>38</sup> Álvarez, Sonia. *Engendering Democracy in Brazil. Women's Movements in Transition Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1990, p. 26.

nuevo modelo económico sugiere una pérdida de poder en el nivel nacional.

En medio de estos cambios, se generaliza el discurso de la antipolítica, aquel que culpa a los partidos y a los políticos de los descalabros actuales, y que le abre la puerta a la aparición de líderes milagrosos. Ellos, alzándose por encima de la historia, establecen una relación plebiscitaria con unas masas desconcertadas que esperan su redención de una mano providencial. Para conservar sus credenciales democráticas, estos regímenes mantienen los rituales electorales y los dispositivos de refrendación de decisiones tomadas desde arriba por el líder y su rosca. Lejos queda la división y el equilibrio de poderes, la rendición de cuentas de los mandatarios, el respeto a las libertades civiles y políticas y a un Estado de derecho. En este clima, el significado de la participación se reduce a depositar un voto o a dar un sí en un referendo. Colombia, a pesar de sus singularidades, no podía escapar a los nuevos vientos que corren por el continente.

Son estas razones las que explican el resultado mediocre que dejan los últimos intentos reformadores. Para que la fragmentación que reina en el campo de los “nuevos” fuese remplazada por los gérmenes de una comunidad política democrático-popular, se tendrían que producir desplazamientos conceptuales que encuentran francamente un clima adverso.

Finalmente, muchos lectores se preguntarán por qué en estas páginas no se ha mencionado el papel que ha jugado y juega la Violencia, las violencias y ahora la guerra, en el devenir político colombiano. El silencio sobre las violencias responde a una opción consciente de querer relevar

dimensiones que hoy se oscurecen en muchos análisis por estar demasiado centrados en coyunturas más recientes o en otro tipo de explicaciones. Además, el trabajo ha querido demostrar, de manera oblicua, cómo los ciclos de violencia en los que, por momentos, se ha sumido Colombia, responden en parte a la construcción de unas lógicas de *participación política masiva sin representación o con representación trunca*. Los múltiples conflictos que alimentan los ciclos de violencia no se resuelven definitivamente si no alcanzan una expresión política articulada.

La tesis fuerte que se ha reiterado a lo largo de estas páginas es que los intentos por condensar un proyecto alternativo al bipartidismo han quedado frustrados por la propia fugacidad de los esfuerzos, por ese estar simultáneamente fuera y dentro de los sectores populares, y por el papel que el Partido Liberal desempeñó en la constitución de una memoria política de estirpe igualitaria. Atrapados aún en ese pertenecer y no pertenecer, los otrora excluidos se incorporan hoy a la gran política a través de redes partidistas que tramitan demandas de manera dispersa. En la actualidad, además, la diversidad oscurece la preocupación por la equidad, y las nuevas claves políticas del momento son adversas a cualquier intento de recomposición de una unidad fundada en la clase.

Así las cosas, sin una oposición sólida, más que dirigir<sup>39</sup>, el liberalismo y el conservatismo copan hoy, gracias al clientelismo, el espacio político. Esta situación, que a primera vista parecería circunstancial, es producto de trazos de largo plazo que tienen que ver, entre otras, con las características de la relación entre política y cultura esbozadas a lo largo de estas páginas.

<sup>39</sup> Una fuerza política logra dirección ético-política cuando sus contrarios, fuertes ideológicamente, le exigen que profile un programa convincente y superior al de los demás. Sin esta dialéctica, los partidos se disuelven en minucias y no logran convertirse en orientadores nacionales. Esta reflexión es cercana a la que hace Gramsci sobre la hegemonía. Gramsci, Antonio. Ob. cit.

# La seguridad: difícil de abordar con democracia\*

## Francisco Leal Buitrago

Profesor titular de la Universidad de los Andes y profesor honorario de la Universidad Nacional de Colombia.

*\* Con este número –ya es el 46– Análisis Político cumple 15 años de vida ininterrumpida, 15 años en los que la constante ha sido el trasegar a través de una prolongada cadena de situaciones nacionales críticas, interrumpida por momentos que reviven la esperanza de revertir el deterioro del país, los cuales sin embargo tienden a extinguirse. Este ensayo es un homenaje a este aniversario de nuestra revista, que mediante sus análisis ha permitido comprender mejor la compleja realidad nacional.*

AUNQUE NO ES NECESARIAMENTE EL problema más grave que enfrenta el país, la seguridad constituye el más sentido por la ciudadanía y quizás el que requiere afrontarse con mayor prontitud. Esto le sirvió al nuevo presidente para subir en forma vertiginosa y sorpresiva en las encuestas de intención de voto, sobre la base de la escalada de la violencia guerrillera. También influyó en ello la descomposición de los partidos y su consecuente efecto de adquirir mayor importancia en esa intención la imagen de los candidatos. Detrás de la bandera ideológica del Presidente electo de dar prioridad al principio de autoridad frente al de libertad, con fines de recuperar la seguridad, se observa un ambiguo modelo de gobierno fuerte ratificado con pretensiones como la de reformar la Constitución, con el objetivo de remover los obstáculos jurídicos que se supone impiden confrontar con éxito a la subversión.

La riqueza que exhibe nuestra Carta fundamental en materia de derechos es una expresión explícita de la utopía que orienta los anhelos de democracia, así estén ellos lejos de nuestro alcance debido a las distorsiones en el ejercicio político y a la precariedad de medios con que contamos para mantener vivos tales anhelos. Al ser las libertades ciudadanas, con derechos y deberes definidos, el fundamento del paradigma moderno de democracia liberal, no hay que caer en la contradicción de que éstas constituyen una traba, así sea transitoria, para dar un paso adelante en el cumplimiento de los objetivos democráticos. Si bien es cierto que la autoridad es la esencia misma del modelo de Estado-nación que concreta ese paradigma, para mantener vigente su legitimidad es necesario el acatamiento de una voluntad general que no transgreda los principios en que se sustenta, en especial el de la libertad. La autoridad debe salvaguardar los medios disuasivos y punitivos, mediante su regulación por parte de las instancias correspondientes, de acuerdo con la naturaleza de las faltas contra la convivencia ciudadana. En

síntesis, la democracia requiere el ejercicio firme de la autoridad, pero sin abandonar la meta permanente del bienestar colectivo de la sociedad.

Pero, ¿es posible seguir estos lineamientos abstractos, cuando la complejidad creciente de una guerra corroe al país y golpea con zaña a la población civil? ¿No vale la pena ordenar la casa a como dé lugar, para luego sí poner en práctica esos principios y enrumbar al país por el camino de la democracia? ¿No ha sido ya demasiado el costo por no haber puesto en práctica con firmeza el principio de autoridad? ¿No estamos entonces en un momento clave en el que si no se toman las medidas adecuadas para confrontar a los violentos perdedores la que quizás sea la última oportunidad de enderezar el rumbo que nos lleva hacia el abismo?

Tales interrogantes guían este trabajo, así sus respuestas tengan carácter provisional. Comienzo con un recuento de lo que ha implicado la seguridad para el país, en especial la que se conoce como seguridad nacional, para luego mirar si es posible diseñar una política de seguridad que sea compatible con los anhelos democráticos. Para ello, hago comentarios puntuales al aporte sobre seguridad democrática del programa de gobierno formulado por el presidente Uribe en su campaña electoral. Finalmente, señalo algunos lineamientos generales que pueden servir de guía para la compleja tarea de elaborar una política de seguridad sin alterar los logros democráticos.

#### LA SEGURIDAD NACIONAL Y SUS IMPLICACIONES<sup>1</sup>

La concepción moderna de seguridad nacional fue un producto destacado de la Guerra Fría, que militarizó las relaciones internacionales y afectó a numerosos países del antiguo Tercer Mundo. Surgió de políticas estadounidenses, como el Acta de Seguridad Nacional –promulgada en 1947– y la estrategia de contención frente a la Unión Soviética –puesta en práctica a partir de ese mismo año. Tuvo su expresión particular en América Latina desde la elaboración de la rígida macroteoría militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad, conocida como Doctrina de Seguridad Nacional, y en particular desde el comienzo de su aplicación con el golpe militar de 1964 en Brasil. En Colombia, el desarrollo de la seguridad nacional se dio a la par con el Frente Nacional. Mediante la afirmación del anticomunismo, base ideológica de

esta nueva concepción política, el concepto de seguridad nacional desplazó en importancia al de defensa nacional. La seguridad nacional supone una permanente amenaza de fuerzas nacionales e internacionales vinculadas al comunismo, a diferencia de la defensa nacional, cuyo móvil era la tradicional salvaguardia de la soberanía, principalmente frente a los países vecinos. La defensa nacional se convirtió en el medio para garantizar la seguridad, y de esta forma quedó involucrada también en la lucha anticomunista.

La adopción de la concepción de seguridad nacional como directriz ideológica militar y la adquisición de autonomía relativa de las instituciones armadas en el manejo del orden público, terminaron con la prevención militar de adoptar posiciones políticas frente a la confrontación bélica. Esto se confirmó con el inicio de los procesos de paz en 1982. La consideración de las guerrillas como problema político y el inicio de negociaciones con ellas por parte del gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) despertaron la oposición soterrada de los militares. Éstos nunca reconocieron el carácter político de la subversión. La combinación del tratamiento militar permanente con negociaciones intermitentes se prolongó hasta que la finalización de la Guerra Fría y la coyuntura crítica de 1989 a 1991, inducida por el narcotráfico, provocaron que el gobierno de César Gaviria (1990-1994) buscara cambiar las tendencias de tratamiento del problema militar.

No obstante haber desaprovechado la oportunidad brindada por la nueva Constitución para hacer cambios en la institucionalidad militar, el gobierno de Gaviria adelantó reformas importantes en materia de defensa y seguridad nacional. Este gobierno sustrajo esos temas por primera vez de la responsabilidad política castrense, que la dirigencia política había evadido por desconocimiento, despreocupación o ineptitud. Buscó cambiar la relación de los militares con las instituciones civiles del Estado y desarrolló una novedosa estrategia de seguridad, denominada Estrategia Nacional contra la Violencia. También nombró un ministro de Defensa civil luego de que esta cartera la ocuparan por 38 años generales en servicio activo. No obstante los esfuerzos que se hicieron, la inexperiencia política civil en estas materias y otras circunstancias, como la ruptura de las conversaciones con la guerrilla y la fuga del capo Pablo Escobar de una cárcel llamada de máxima

<sup>1</sup> La mayor parte de las ideas de este subtítulo son extractadas de mi libro *La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*. Bogotá: Alfaomega Editores – Cesó, Departamento de Ciencia Política - Universidad de los Andes - Flacso Sede Ecuador, 2002.

seguridad, dieron al traste con este experimento, único en la historia contemporánea del país.

El fracaso de la llamada guerra integral, adelantada contra guerrillas y narcotraficantes del cartel de Medellín durante la segunda mitad del gobierno de Gaviria se hizo evidente con la ofensiva guerrillera al final de su mandato. Esta situación facilitó que el nuevo presidente planteara una política distinta. El gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) mostró su disposición para adelantar negociaciones con la guerrilla, pero su desgaste originado en la financiación de su campaña presidencial por parte del cartel de Cali lo impidió. Aunque indirecto, el mayor efecto de esta situación política sobre los militares fue una serie de descalabros frente a las guerrillas a partir de 1996. Así, los militares pasaron de eventuales árbitros de la crisis del gobierno a víctimas de ésta. En ello influyó la visión esquemática e ideológica que sustentan los principios de la seguridad nacional adoptados por las instituciones militares y la consecuente reducción de su capacidad para enfrentar con eficacia a guerrillas y paramilitares, fuerzas que se fortalecieron de manera significativa durante ese gobierno.

En el cuatrienio de Andrés Pastrana (1998-2002), la incompetencia política del gobierno —en particular frente al manejo de la zona desmilitarizada y al denominado proceso de paz— contrastó con la recuperación operativa militar, que contó con la ayuda de Estados Unidos y ha logrado disminuir la tendencia de expansión de las guerrillas. Sin embargo, la subversión alcanzó una cobertura significativa, amparada por la autonomía financiera lograda mediante su participación en el narcotráfico y prácticas bandoleriles. El rápido crecimiento de los paramilitares ha sido facilitado por la ausencia de voluntad de la Fuerza Pública para contenerlos, por la brutalidad guerrillera que los estimula y también por su participación en el narcotráfico. La reacción negativa de la población frente a la agresividad de la subversión ha estado acompañada por el apoyo a los paramilitares por parte de quienes han detentado por largo tiempo privilegios poco democráticos. El empeoramiento de la crítica situación del país legitimó en la opinión pública las soluciones de fuerza, al tiempo que desprestigió la vía política, identificada con las conversaciones entre el go-

bierno y las FARC y sobre todo con los desmanes cometidos por esta organización en la zona de despeje. Esta zona estuvo ocupada militarmente de manera exclusiva por este grupo subversivo hasta el 20 de febrero de 2002, cuando se rompió el llamado proceso de paz.

Pero, ¿qué políticas de seguridad estuvieron detrás de estas cuatro décadas de historia nacional? Aunque numerosas, las políticas formuladas al respecto han sido desarticuladas e inoperantes y poco trascendentes. Las escasas directrices políticas del papel militar en la sociedad no fueron revisadas ni actualizadas<sup>2</sup>, por lo cual los altos mandos asumieron su diseño en forma improvisada. Para ello, se guiaron por sus percepciones de las situaciones de orden público, orientadas por los planteamientos anticomunistas, la concepción político-militar norteamericana y la Doctrina de Seguridad Nacional. De manera excepcional, los militares adelantaron planes de importancia y las orientaciones con pretensiones estratégicas fueron elaboradas para fines concretos y de corta duración. Sólo hubo críticas a estos planes y orientaciones cuando los consideraron incompatibles con los objetivos electorales del bipartidismo.

Durante el Frente Nacional y la vigencia —hasta los años noventa— del sistema que éste engendró, la dirigencia política se ocupó principalmente de construir y consolidar maquinarias para la reproducción electoral del bipartidismo coaligado. La protesta social no encontró mayor receptividad institucional en la clase política, máxime cuando el régimen no contemplaba espacios de oposición. Por ello, esta protesta se convirtió en asunto de orden público manejado por militares y policías, casi siempre bajo el amparo del estado de excepción constitucional. Además de las guerrillas, el sistema convirtió en enemigos potenciales o reales a quienes tan sólo pretendían oponerse por medios pacíficos.

La mayor parte de las numerosas normas sobre seguridad fueron dictadas a la sombra del estado de sitio, que fue la excepción constitucional permitida por la Carta de 1886. Cuando éste se levantaba, esas regulaciones eran seleccionadas y agrupadas para convertirlas en ley de la República. Tal fue el caso, por ejemplo, del llamado Estatuto de Seguridad, promulgado en 1978 por el

<sup>2</sup> En particular la llamada doctrina Lleras Camargo, formulada por el presidente electo luego del frustrado intento de golpe contra la Junta Militar el 2 de mayo de 1958, que postuló que así como los militares no debían intervenir en asuntos partidistas, los políticos tampoco interferirían en materias militares.

presidente Julio César Turbay (1978-1982), que fue el ejercicio más visible de la Doctrina de Seguridad Nacional en Colombia. Entre las normas expedidas durante la vigencia de la Guerra Fría se destaca el Decreto-Ley 3398, llamado Estatuto para la Defensa Nacional, expedido a fines de 1965. Esta norma fue particularmente importante porque no hubo ninguna otra directriz militar con pretensiones estratégicas durante el resto del siglo XX. Este estatuto señala las atribuciones del presidente y del ministro de Defensa en relación con la defensa nacional, y las funciones del comandante general de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Hace, además, precisiones sobre las medidas para la movilización y la defensa civil, y la requisición y la ocupación de bienes y servicios. El gobierno reglamentó esta norma, mediante el Decreto 893 de 1966, en lo concerniente a definición, clasificación y porte de armas. Al permitir el porte de armas de uso privativo de los organismos del Estado a organizaciones de defensa civil, abrió el camino a un prolongado problema que se acrecentó a partir de los años ochenta con la proliferación de grupos de autodefensa y paramilitares financiados por el narcotráfico. El Estatuto para la Defensa Nacional fue incorporado en la Ley 48 de 1968, mediante el procedimiento mencionado de revisión y selección de normas en momentos en que se requería levantar el estado de sitio, más por circunstancias políticas que por cambios en el orden público. Todas las normas posteriores relacionadas de manera directa con la defensa y seguridad fueron desarrollos de esta ley, formulada con los criterios militares propios de la Guerra Fría.

Una vez terminado el “equilibrio del terror”, como se le llamó a este período de la historia del siglo XX, el gobierno de Gaviria presentó al Congreso un proyecto de ley sobre defensa y seguridad nacional, como parte de la reforma militar. Luego de haberse discutido en varias legislaturas, este proyecto fue retirado en 1994 por el Ministro de Defensa Nacional, Rafael Pardo, debido a que se le habían hecho modificaciones que reflejaban los intereses de los narcotraficantes. En el gobierno siguiente, el de Samper, también se intentó reemplazar la Ley 48 de 1968. El proyecto de ley sobre la materia –elaborado bajo la coordinación del Ministro de Defensa Echeverry Mejía– se frustró al no culminarse su trámite. Sin embargo, al igual que el proyecto anterior, adolecía de notorias deficiencias, pues se apoyaba en los mismos principios orientados por una visión de seguridad con predominio militar.

Parte de la reforma militar adelantada durante el gobierno de Pastrana también se encaminó a sustituir la vetusta ley promulgada más de 30 años antes. En uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, el Presidente creó la Comisión de Reforma y Modernización de las Fuerzas Militares, que a su vez conformó un comité de militares y civiles para la elaboración de un proyecto de ley de defensa y seguridad. Sobre la base del proyecto redactado durante el gobierno anterior, la comisión escribió una propuesta que presentó a fines de 1999 al Ministro de Defensa Nacional. El ministro la entregó al senador Enrique Gómez Hurtado, quien utilizó la propuesta de otro senador para modificarla. La versión de Gómez Hurtado fue presentada al Senado a mediados de 2000. El trámite del proyecto y la polémica nacional e internacional desatada al final de las discusiones en el Congreso, ya en 2001, mostraron la polarización causada por el agravamiento del conflicto armado y la falta de resultados concretos del proceso de paz.

El proyecto cumplió el último trámite en el Congreso en junio de 2001, con el apoyo del Ministro de Defensa Nacional, Gustavo Bell y los altos mandos militares. La demora en la sanción presidencial indicó la sensibilidad del asunto en la opinión pública internacional vinculada al tema de los derechos humanos. La Ley 684 de agosto de 2001 recoge los aspectos básicos de los decretos 3398 de 1965, ya mencionado, y 1573 de 1974 (norma importante pero poco operante, que clasificó la documentación relativa a la planeación de la seguridad nacional y señaló por primera vez de manera específica el concepto de seguridad nacional), los cuales junto con la Ley 48 de 1968, fueron las normas rectoras de la seguridad nacional hasta la aprobación de esta nueva ley. También incorpora avances de la Estrategia Nacional contra la Violencia del gobierno de Gaviria y apartes de los frustrados proyectos elaborados por los dos gobiernos anteriores.

Esta ley ignora realidades de la Posguerra Fría y sobre todo no busca una distribución equilibrada de responsabilidades institucionales. Tiene un sesgo militar en los conceptos, la nomenclatura y el lenguaje del planeamiento y la ejecución. En el Ministerio de Defensa y sus dependencias operativas recae el grueso de la responsabilidad de las funciones de la defensa y la seguridad. En los llamados teatros de operaciones, contemplados para situaciones particulares de desorden público, se subordinan las autoridades civiles a

las militares. La participación en el problema de la seguridad de instancias estatales distintas al Ejecutivo es simbólica: se las menciona en lo que se denomina el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, se incluyen los presidentes de las comisiones segundas del Congreso en el Consejo Superior de ese Sistema y se señalan funciones – que son regulares– al Consejo Superior de la Judicatura. Al Presidente de la República le corresponden funciones abstractas, como dirigir los campos de poder nacional. También debe aprobar planes y documentos, que de cualquier manera son su responsabilidad constitucional. El ingrediente político y estratégico, esencia de la seguridad y la defensa nacionales, es ajeno a su incumbencia. Así, los militares quedaron responsables de diseñar la política sobre el tema más urgente de la crisis nacional. Y la conducción de la paz por parte del Presidente quedó como rueda suelta del engranaje de las políticas de seguridad.

La polémica desatada con la aprobación de la ley y la presión nacional e internacional para que el Presidente no la sancionara se centraron en los artículos 58 y 59, sobre flagrancia y policía judicial, que corresponden a procedimientos operacionales. Estas disposiciones fueron suavizadas en las discusiones, en el sentido de que la captura fuera en flagrancia y que sólo se otorgaran facultades de policía judicial, transitorias y precisas, a un grupo exclusivo debidamente capacitado de las Fuerzas Militares, por atribución del Fiscal General de la Nación. Aun con estas salvedades, el problema de las medidas radica en que quienes las ejerzan van a ser a la vez juez y parte. Los que defienden estas medidas sostienen que su necesidad obedece a una situación de guerra; pero es este hecho el que las hace peligrosas.

Esta ley está muy lejos de servir de punto de partida para la construcción de una política integral de seguridad, ya que contempla en esencia aspectos militares. La pretensión de sus promoto-

res de encontrar el rumbo para la solución del conflicto armado reflejó la falta de visión política y de liderazgo del gobierno, la dispersión de las instituciones del Estado y la desconexión entre éstas y la llamada sociedad civil. En este sentido, las disgregadas políticas en materia de defensa y seguridad no representan una visión que amerite el calificativo de seguridad para la Nación. Además, dado el agravamiento de la crisis, el papel de directriz estratégica de la seguridad de esta clase de normas se agotó. Para ser eficaz, una medida de este tipo tendría que ser parte de una política global de Estado, que incorpore en forma activa y pacífica a la sociedad civil, y busque una participación internacional que facilite un proceso de solución de la situación. Y dicha política no existe. En otras palabras, la tradicional seguridad nacional, cualquiera que sea su definición, quedó desbordada como estrategia para la solución del conflicto armado del país.

La Ley 684 inició su desarrollo con la presentación al Congreso por parte del Gobierno Nacional de un proyecto de estatuto antiterrorista, que era parte obligada de su articulado. Sin embargo, su implementación real comenzó una vez que el gobierno dio por terminados, el 20 de febrero de 2002, la zona desmilitarizada asignada a las FARC y el proceso de paz que la justificaba. La creación de un teatro de operaciones, bajo el mando de un general –en 19 municipios, cuyo epicentro eran los cinco que constituyeron la zona desmilitarizada–, fue el soporte jurídico-operativo con que se pretendió agilizar la recuperación militar del área conocida por la opinión pública como el Caguán<sup>3</sup>. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró inexecutable esa ley en el mes de abril, con lo cual quedó sin piso jurídico la figura del teatro de operaciones y en general toda la norma<sup>4</sup>. Este hecho explica el propósito expresado por el Presidente Uribe Vélez, en su campaña electoral, de presentar un proyecto de reforma constitucional que le permita a las Fuerzas Militares recuperar

<sup>3</sup> “La pelea es peleando”. En: *Cambio*. Nº 454, marzo 4 al 11 de 2002. “Mando militar en seis zonas”. En: *El Tiempo*. 1 de marzo de 2002. pp. 1 y 1-2.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. *Sentencia C-251*. Bogotá, 11 de abril de 2002. En un extenso texto, la Corte plantea, en las consideraciones finales, que “El examen precedente ha mostrado que el sistema de seguridad y defensa previsto por la Ley 684 de 2001 vulnera la Carta, no sólo porque su pilar –la figura del poder nacional– es incompatible con los principios constitucionales más básicos, que defienden la naturaleza democrática del Estado colombiano, sino además, porque muchos de los instrumentos específicos que desarrolla –como la concesión de facultades de policía judicial a las Fuerzas Militares o la regulación del teatro de operaciones– también desconocen numerosos preceptos constitucionales. La única decisión posible, desde el punto de vista constitucional, era entonces declarar la inexecutable total de la ley”.

prerrogativas jurídicas de un pasado nada democrático –como fue el período de vigencia del estado de sitio–, para supuestamente combatir con éxito a la subversión. No obstante, el asunto no es solamente de orden constitucional, sino que también obedece a los principios democráticos que el desarrollo de las relaciones internacionales ha impuesto a los miembros de su comunidad. Sobre el particular, en la última parte de las Consideraciones Finales, la sentencia que declaró inexecutable la ley de defensa y seguridad dice lo siguiente:

La Corte destaca que esa decisión no implica, empero, que haya desaparecido la obligación del Estado colombiano de garantizar la convivencia pacífica. (...), pues la Carta busca el fortalecimiento de las instituciones para que éstas puedan cumplir efectivamente su misión constitucional de asegurar la convivencia pacífica perturbada por grupos armados que actúan al margen de la ley (...). Nada se opone entonces a que la ley establezca un sistema de seguridad y defensa para que las autoridades, y en especial la Fuerza Pública, sigan cumpliendo con su ardua tarea de proteger a la población. Pero es claro que cualquier sistema que sea diseñado debe ser compatible con los principios democráticos y con el respeto a los derechos humanos, no sólo porque así lo ordena la Constitución sino, además, porque así lo imponen las obligaciones internacionales asumidas por el Estado colombiano en materia de derechos humanos.

Ante la nueva situación, a comienzos de mayo, el gobierno de Pastrana emitió la directiva presidencial denominada “El camino hacia la paz y la estrategia contra el terrorismo”, que pretendió compensar la pérdida de capacidad jurídica militar frente a la subversión. Las tres estrategias planteadas en el documento para frenar el incremento de la guerra son: reducir la acción de grupos al margen de la ley, fortalecer la capacidad de castigo a esas organizaciones, y sensibilizar a la comunidad internacional contra el terrorismo en el país. Sin embargo, sectores militares criticaron la nueva medida, al argüir que desorganizaba lo que estaba funcionando con respaldo constitucional. Además, agregaban que esa estrategia la había establecido el gobierno dos años antes. Otras fuentes indicaron que la norma tenía el propósito de crear un hecho político pero no agregaba ni resolvía nada. Tam-

bién se afirmaba que el déficit económico de la Fuerza Pública, de más de 1.7 billones de pesos, ponía en entredicho la ampliación del pie de fuerza en 20.000 efectivos, ya que la norma requiere 294.000 millones de pesos adicionales<sup>5</sup>.

#### ¿HACIA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA?

La seguridad nacional continúa como factor destacado de militarización de la política en los planos nacional e internacional. Pese a la finalización de la Guerra Fría y la crisis conceptual que este hecho representó para la seguridad, por diversas razones, como la necesidad de sostener la economía de guerra que se creó durante ese período y la unipolaridad militar de Estados Unidos en el mundo, la militarización de los asuntos de seguridad se resiste a cambiar. También ha contribuido a la permanencia de ese modelo la inestabilidad desatada en varios países por los cambios en las relaciones internacionales surgidos del fin de tal guerra. La seguridad nacional suele absorber varias de las dimensiones de la seguridad en general, como es el caso de la seguridad ciudadana o la seguridad humana.

Desde que terminó la Guerra Fría se han buscado definiciones alternativas a la tradicional sobre seguridad nacional. Aunque hay avances conceptuales, en la práctica no ha habido cambios significativos debido a que ellos no se han aplicado. Esta situación incide en la dificultad para solucionar la diversidad de problemas que con frecuencia se inscriben en las agendas de seguridad. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos complicaron aún más el asunto. Antes que fortalecer la cooperación internacional, como guía de nuevas alianzas frente a la amenaza de actos terroristas, tales acontecimientos fomentaron la desconfianza de los países del Norte con respecto a los ciudadanos de los países del Sur. Esto sirvió para disminuir las libertades, los derechos civiles y los logros alcanzados por el desarrollo de la democracia. La calificación subjetiva de terrorismo, una categoría amplia, ambigua y hasta etérea, ha servido entonces para justificar desmanes y fortalecer y reubicar intereses en el plano internacional, poco coincidentes con las conveniencias democráticas de muchas sociedades.

La seguridad debería ser una tarea política con agenda limitada, que exceda las obligaciones de las fuerzas armadas y del Estado, y penetre en la sociedad. La labor de los militares debe limitarse a

<sup>5</sup> *El Espectador*. 5 de mayo de 2002, p. 3A.

la implementación de la defensa nacional, con el fin de abolir la identificación que hacen las instituciones castrenses de sus intereses corporativos con los de la Nación. El Ejecutivo central no debe tener responsabilidad exclusiva en la formulación de la seguridad, pues tiende a equiparar la seguridad de los gobiernos con la del Estado y, en última instancia, con la seguridad nacional. Distintas instituciones estatales deben compartir esa tarea, según sus responsabilidades y sus posibilidades dentro de nuevas concepciones de seguridad. También se debe involucrar a diferentes sectores sociales. La sociedad civil, expresión organizada de la sociedad, no sólo debe participar, sino sobre todo ejercer labores de fiscalización. El Estado no es ahora el único agente proveedor de seguridad, y las expectativas de la ciudadanía exceden las posibilidades estatales, disminuidas por los ajustes exigidos por los organismos rectores de la economía mundial y las reglas del mercado en la nueva fase de globalización.

Uno de los conceptos alternativos al de seguridad nacional es el de seguridad democrática. En Colombia, un grupo de expertos auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, adelantó una reflexión colectiva durante un año, conocida como Talleres del Milenio<sup>6</sup>. En su capítulo V, “Seguridad democrática para la paz”, la publicación producto de tal reflexión desarrolla ese concepto. Plantea que la seguridad debe tener un carácter de “bien público fundamental”, que trascienda la concepción de seguridad exclusivamente como defensa y seguridad. Añade que la seguridad democrática no se basa esencialmente en la capacidad de coacción, de intimidación o de penalización por parte del Estado sobre la sociedad, sino que se fundamenta en el perfeccionamiento de una cultura de convivencia ciudadana en términos de tolerancia, solidaridad, respeto a las diferencias, y en un ambiente igualitario en el que prevalezcan criterios, postulados y principios básicos de justicia distributiva. Agrega que los principios rectores de una estrategia de seguridad democrática son: afirmar el Estado de derecho y reconocer el papel que le cabe a la sociedad en la definición del pacto social; garan-

tizar la seguridad para la población y de manera complementaria para el Estado; aplicar políticas de seguridad que no sólo sean legales sino también legítimas y éticamente válidas; vindicar a la Fuerza Pública como un órgano con una capacidad deliberante sobre asuntos fundamentales y los propósitos colectivos de la sociedad. Entre las políticas de seguridad menciona la restauración de nuevas doctrinas de seguridad y defensa nacional; el replanteamiento de la visión de las Fuerzas Militares; la institucionalización de la participación de la comunidad en la seguridad ciudadana, y la modernización, profesionalización y reingeniería de la Fuerza Pública.

Estos postulados, precisos y bien elaborados, que difícilmente alguien con mínimos criterios democráticos se atrevería a rebatir, constituyen materia para una política de Estado de largo aliento. En tal sentido, sería necesario jerarquizarlos y desarrollarlos según su viabilidad y conveniencia para enfrentar de manera progresiva el reto a que se halla abocado el país en materia de seguridad, pero más que todo habría que definir los instrumentos idóneos para aproximarse a los propósitos expuestos en ese amplio contexto. Con el objetivo de iniciar su concreción política, a continuación se hace el ejercicio de examinar a la luz de esos postulados lo expuesto sobre el tema de seguridad por el Presidente electo en su campaña electoral, como parte de los 100 puntos que constituyen su “Manifiesto democrático”<sup>7</sup>. Sin embargo, no hay que ceñirse del todo a este texto, pues varias de esas ideas expresan lo que muchos electores querían escuchar del candidato<sup>8</sup>.

Los puntos 26 a 40 del Manifiesto señalan lo que en el programa del Presidente Uribe se titula “Seguridad democrática”. En seguida se transcriben de manera sucesiva esos puntos, con el fin de hacerles comentarios puntuales. Punto 26: “Colombia sin guerrilla y sin paramilitares. La autoridad legítima del Estado protege a los ciudadanos y disuade a los violentos. Es garantía de la seguridad ciudadana durante el conflicto y después de alcanzar la paz”. Este punto es amplio y no presenta problema alguno, pues es acorde con

<sup>6</sup> Talleres del Milenio (coordinación general por Luis Jorge Garay). *Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social*. Bogotá: PNUD - ACCI, 2002.

<sup>7</sup> “Los 100 puntos de Uribe. Manifiesto democrático”. Contracarácula del afiche distribuido por la campaña Uribe Presidente, Mano firme, corazón grande, 2002.

<sup>8</sup> Un asesor de la campaña Uribe Presidente manifestó que en diversas reuniones el candidato había tomado atenta nota de lo que el electorado quería como política de su eventual gobierno, para luego incorporarlo en su programa de los 100 puntos. “Conversatorio sobre el resultado de las elecciones del 26 de mayo”. Bogotá: Universidad del Rosario, 29 de mayo de 2002.

el contexto expuesto en la publicación mencionada y producida por los Talleres del Milenio (en adelante TM). Punto 27: “La seguridad será democrática. Para proteger a todos, al trabajador, al empresario, al campesino, al sindicalista, al periodista, al maestro, frente a cualquier agresor”. Este es otro punto general que no tiene discusión. Punto 28: “Enalteceré la profesión de soldado y policía. Que la comunidad los valore y respete. Que ellos se esmeren por merecer respeto y admiración. Que reciban formación técnica y su esfuerzo sea premiado con becas de estudio y altas calificaciones. Con más policías y soldados, nuestra Fuerza Pública sufrirá menos bajas, será más respetada y el pueblo vivirá más tranquilo”. Aunque menos amplio que los anteriores, en principio este punto no tendría contradicción con TM, no obstante la relación mecánica y discutible que afirma que a más soldados y policías, menos bajas, más respeto ciudadano y más tranquilidad. El factor cuantitativo, sin duda importante, requiere cotejarse con aspectos cualitativos, como por ejemplo la capacitación y el marco normativo en que se desenvuelve.

Punto 29: “Eliminaremos el servicio militar obligatorio cuando hayamos completado 100.000 soldados profesionales. Éste se ha prestado para discriminar a trabajadores y campesinos y no es indicado para enfrentar curtidos grupos violentos. Habrá la alternativa de la docencia obligatoria. Todos los jóvenes recibirán entrenamiento militar como los profesionales de la reserva y serán colaboradores permanentes de la Fuerza Pública. Cuando digo todos es porque se acabará la discriminación”. Sobre este punto, hay que señalar que el llamado desmonte del servicio militar obligatorio fue planteado por el Ministro de Defensa del gobierno de Pastrana, Rodrigo Lloreda, desde el inicio de ese cuatrienio, y en alguna medida se ha cumplido con el aumento significativo del número de soldados profesionales. También está de acuerdo este punto con lo expuesto en TM. Además, la discriminación en el servicio militar es una realidad y su eliminación sería un avance democrático y una forma de asumir responsabilidades por parte de sectores sociales que lo han evadido. La alternativa de la docencia obligatoria es un complemento positivo.

Punto 30: “El Presidente dirigirá el orden público como corresponde en una sociedad democrática en la cual la Fuerza Pública respeta a los gobernantes de elección popular. En la Gobernación de Antioquia fui el primer policía del Depar-

tamento. En la Presidencia seré el primer soldado de la Nación, dedicado día y noche a recuperar la tranquilidad de todos los colombianos. Al final de esa gobernación el secuestro había descendido en 60%, las carreteras eran transitables y el homicidio había bajado 20%. Los empresarios pudieron volver a trabajar en Urabá, regresó la tranquilidad para los trabajadores y cesaron las masacres”. Como postulado general, este punto no tiene discusión alguna y concuerda con TM, al igual que los puntos iniciales. Otra cuestión es la manera como el Presidente logró los avances que señala en su gestión como gobernador. ¿Se hizo a costa de la privatización de una supuesta seguridad? ¿Se desplazó la inseguridad a otros departamentos?

Punto 31: “Un país sin droga. Apoyar y mejorar el Plan Colombia. Que incluya interceptación aérea para que no salgan aviones con coca y regresen con armas. Pediré la extensión del Plan para evitar el terrorismo, el secuestro, las masacres, las tomas de municipios. Necesitamos nuevas formas de cooperación internacional contra la violencia: que Naciones Unidas envíe una misión humanitaria a uno de nuestros municipios en donde nuestra ciudadanía sufre de represalias guerrilleras por la resistencia civil a nuevos intentos de toma. Que esa misión humanitaria para proteger a la comunidad tenga el apoyo de soldados colombianos avalados por Naciones Unidas para disuadir a los agresores. Este tipo de soluciones son jurídicas, pero no convencionales. Un conflicto de la magnitud del nuestro necesita soluciones atípicas. Demandamos la cooperación internacional porque este conflicto se financia con el narcotráfico, negocio criminal internacional, y se apoya en armas fabricadas afuera. La comunidad democrática internacional no puede ser indiferente al sufrimiento del pueblo colombiano. Proyectos de sustitución de cultivos ilícitos que sean sostenibles. Un acuerdo con 50.000 familias campesinas, coccaleras y amapoleras, para que erradiquen la droga, cuiden la recuperación del bosque y reciban una remuneración de \$5 millones familia por año”.

El objetivo general de este punto de eliminar la droga es indiscutible. Su consideración como problema internacional y la necesidad de cooperación en tal sentido van en la misma dirección y obedecen a uno de los logros del gobierno de Pastrana: la aceptación de la corresponsabilidad en el problema de las drogas por parte de la comunidad internacional. Pese a las distorsiones producidas –que luego

se mencionan—, hay avances logrados por ese gobierno en el objetivo de mostrar al mundo las características del conflicto armado colombiano y evitar imágenes que no corresponden a la realidad. En tal sentido, apelar a Naciones Unidas para que contribuya a solucionar este conflicto es un elemento positivo, ya que la participación de un tercero que garantice la seguridad y los pactos ha sido un recurso indispensable probado en numerosos conflictos armados internos a nivel mundial, entre 1940 y 1992<sup>9</sup>. Pero la eventual tarea de Naciones Unidas no debe ser sólo humanitaria, ni menos para constatar la criminalidad guerrillera, sino —como lo propuso el mismo Presidente electo, una vez que ganó la contienda electoral<sup>10</sup>— que si acude al llamado sea para iniciar su aproximación como un tercero con la legitimidad requerida, no con una propuesta unilateral — como se intuye en la idea de Uribe como Presidente electo—, sino como parte de una política nacional e integral de Estado, que articule la paz con la guerra y que defina el papel de la comunidad internacional para contribuir a la solución de la crisis. No obstante, éste fue un buen inicio de propuestas de gobierno, frente a las expectativas de autoritarismo que despertó en algunos sectores nacionales e internacionales durante la campaña<sup>11</sup>. Igualmente positiva es la propuesta de erradicación de la droga por parte de familias campesinas, siempre y cuando haga parte —como se mencionó— de una política amplia e integral, ya que el tratamiento del problema de las drogas no debe estar fraccionado. El dilema central que surge entonces es si esa política se formula solamente a partir de una concepción de seguridad o más bien como parte de una política global de desarrollo social.

El asunto del Plan Colombia merece comentario especial. La particular presión de Estados Unidos desde el gobierno de Gaviria para que se ejecutara la política trazada por ellos sobre el

tema de las drogas, se acentuó durante el gobierno de Samper, que cumplió más que ningún otro hasta ese momento con las expectativas norteamericanas derivadas de su política prohibicionista y represiva frente a ese problema. El gobierno de Pastrana continuó con esta pauta, pero dentro de su afán de recuperar la imagen y el apoyo al gobierno por parte de la comunidad internacional y en particular de Estados Unidos. Por su parte, la crisis de su gobierno hizo que el Presidente Samper le prestara poca atención al problema de seguridad. Después, la incapacidad del gobierno de Pastrana de suplir este vacío, mediante una política sobre el particular, lo llevó a supeditar éste y otros problemas del país a su idea inicial llamada “Fondo de la Paz”. Se trataba de buscar que la comunidad internacional colaborara con fondos —a manera del Plan Marshall— para reconstruir el país y lograr la paz. Este tema, rebautizado luego como Plan Colombia, no fue claro, pues el Presidente en su “diplomacia por la paz” no propuso participaciones, responsabilidades, ni metas concretas a los diferentes gobiernos y entidades con que se entrevistó. Ese plan se concretó, finalmente, tras la exigencia y la asesoría del gobierno de Estados Unidos, y fue presentado por éste al Congreso de su país, el cual lo aprobó como ayuda a mediados de 2000<sup>12</sup>.

La falta de concreción política en materia de seguridad dejó el camino libre para la profundización de la injerencia externa. La estrategia adoptada por el Plan hace parte de la concepción de seguridad de Estados Unidos para el hemisferio, en la que el narcotráfico es considerado como la amenaza principal (luego de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos puso mayor énfasis en el terrorismo) y que se limita a tratar el problema de las drogas solamente con coerción. Por eso, la mayor parte de la ayuda del plan a Colombia (otra parte se destinó a países de la región y a agencias antidrogas y de inteligencia estadounidenses) se dirigió a apoyo militar (60,4%) y asistencia a la Policía Nacional

<sup>9</sup> Véase Walter, Barbara F. *Committing to Peace. The Successful Settlement of Civil Wars*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

<sup>10</sup> “ONU estudia mediación”. En: *El Tiempo*. 29 de mayo de 2002, pp. 1-10. “Mensajes sorprendidos”. En: *Semana*. No. 1.048, junio 3 - 10 de 2002.

<sup>11</sup> Este inicio presenta, sin embargo, un error de aproximación al organismo multilateral —como se verá en el subtítulo siguiente—, pues la Secretaría General condensa intereses diversos, en especial de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, los cuales habría que abordar antes para generar un ambiente propicio que posibilite la mediación de ese organismo.

<sup>12</sup> Sobre este proceso, véase *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Bogotá: Editorial Planeta - IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, 2001.

(14,3%)<sup>13</sup>. Esta militarización de la confrontación con el narcotráfico es una estrategia ajena que no necesariamente corresponde a la lucha que debe o puede librar Colombia de acuerdo con sus problemas, recursos y prioridades, y que ha bloqueado las opciones de redefinir las políticas relacionadas con la seguridad<sup>14</sup>. Además, es grave el hecho de que el eje de la estrategia del aporte estadounidense al Plan Colombia sea la erradicación química de cultivos de coca y amapola, medio que ha fracasado. Pese a la fumigación, hasta el inicio del Plan Colombia, en menos de 20 años se habían quintuplicado esos cultivos. Y en 2002, las mismas autoridades estadounidenses reconocieron el aumento de cultivos en el país<sup>15</sup>.

La idea formulada en el Punto 31, de pedir la extensión del Plan para evitar el terrorismo, el secuestro, las masacres y las tomas de los municipios, se enmarca dentro de la petición del gobierno de Pastrana a los Estados Unidos, de levantar las restricciones para el uso de los recursos del Plan Colombia en tareas no relacionadas directamente con el narcotráfico<sup>16</sup>. Fuera de esta eventual concepción y la idea de enfatizar la interceptación aérea – también formulada en el Punto 31–, que parece ser un medio más eficaz y sin los daños que causa la fumigación, es bien difícil que se altere la rígida e ineficaz política estadounidense frente a las drogas. Además, los recursos, los equipos y la estrategia militar para confrontar guerrillas y paramilitares no corresponde necesariamente a lo que ofrece el Plan Colombia, máxime si su uso en esta confrontación queda supeditado a los fines de combatir la droga. De hecho, la militarización de la represión

contra las drogas ha distorsionado la lucha antiterrorista del Estado –para no hablar de la lucha contra el paramilitarismo– y la ha limitado en sus logros. En este sentido, ha sido más eficaz la estrategia antiterrorista de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, pero con un alto costo de legitimidad para las Fuerzas Militares y el surgimiento de un grave problema muy complejo de manejar. Aparte de lo mencionado, es también grave la falta de financiación para los costos económicos y sociales en que incurrirá el país a raíz de la dinámica generada por el Plan Colombia (confirmada por la aprobación por parte del Senado de Estados Unidos de la Iniciativa Regional Andina, extensión del Plan para 2003) y la profundización de las distorsiones macroeconómicas producidas por los gastos en seguridad. En síntesis, sobre el Punto 31, la idea de Uribe de continuar con el Plan refuerza una inercia que de por sí es difícil de alterar y que tiene demasiados problemas, susceptibles de aumentar las grandes incertidumbres que existen sobre la seguridad en el país. Por esta razón, no concuerda con los postulados de TM.

Punto 32: “Oralidad en la justicia penal para agilizarla con transparencia. Acuerdos con consultorios jurídicos para descongestionar despachos”. La justicia penal entró a formar parte de la agenda de seguridad a partir del gobierno de Gaviria. La adopción de la política de sometimiento a la justicia por parte de ese gobierno y su incorporación posterior a la administración de justicia de la naciente Fiscalía, hicieron más problemático el tratamiento del problema del narcotráfico, sobre todo

<sup>13</sup> Fuera de los 860 millones de la parte del Plan Colombia financiada para el país por Estados Unidos, no hubo claridad sobre la composición del Plan, puesto que las cifras y los rubros de su presupuesto variaron al ritmo de las reacciones de la comunidad internacional y la disponibilidad de los recursos nacionales. Las expectativas del gobierno siempre fueron mayores que los aportes extranjeros recibidos, y buena parte de los fondos del país no estaban destinados originalmente al Plan. Las cifras se ajustaron mediante cambios nominales de programas existentes, incorporación de programas futuros, asignación al Plan de créditos diversos, además de los recaudos de los llamados bonos de paz. Descontando la ayuda aprobada por Estados Unidos, las donaciones internacionales fueron pocas debido a la identificación que varios países hicieron entre los planes de lucha antidroga de Estados Unidos y el Plan Colombia. La mayoría de estos recaudos son créditos, hacen parte de programas de ayuda externa establecidos con anterioridad o no son apoyos explícitos al Plan Colombia.

<sup>14</sup> Una consecuencia relevante del Plan Colombia fue la militarización de la confrontación contra el narcotráfico, con lo que se relevó a la Policía Nacional de buena parte de las funciones que cumplía en este campo. Este hecho implica la asignación de funciones ajenas a los militares y el reforzamiento de un tratamiento represivo que ha demostrado ser ineficaz.

<sup>15</sup> “Examen al Plan Colombia”. En: *El Tiempo*. 9 de junio de 2002, pp. 1-16. “Se ‘solló’ el DANE”. En: *El Espectador*. 16 de junio de 2002, pp. 9B y 10B.

<sup>16</sup> El 4 de julio de 2002, fecha de terminación de este trabajo, la eliminación de esas restricciones había sido aprobada en el Congreso de Estados Unidos solamente en la Cámara.

con la injerencia creciente de Estados Unidos. Se volvieron más frecuentes las reformas a los códigos, como parte del fetichismo normativo que ha caracterizado al país y que pretende cambiar la realidad. Las improvisadas y largas cadenas de normas sólo han logrado crear irregulares colchas de retazos, sin mejorar los altos índices de impunidad. Por eso, la propuesta de Uribe es conveniente y concuerda con el ideal de TM. Sin embargo, mientras no se lleven a cabo en forma integrada ésta y otras reformas fundamentales a la justicia, los juzgados continuarán reproduciendo las desigualdades sociales, pues el acceso a ella, el tratamiento de los casos y aun los fallos son discriminatorios.

Punto 33: “Necesitamos un estatuto anti-terrorista que facilite la detención, la captura, el allanamiento. A diferencia de mis años de estudiante, hoy violencia y terrorismo son idénticos. Cualquier acto de violencia por razones políticas e ideológicas es terrorismo. También es terrorismo la defensa violenta del orden estatal”. Ya se indicó la amplitud y ambigüedad que encierra el concepto de terrorismo, además de la mediación que ejerce la subjetividad y los intereses unilaterales en su calificación. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 convirtieron al terrorismo en el lente a través del cual se observa –y se distorsiona– la seguridad. Esta situación se aprecia en la ligereza y confusión con que el candidato Uribe define el terrorismo. Ligereza porque equipara cualquier acto de violencia, así sea por razones ideológicas y políticas, con terrorismo. Confusión porque desconoce el uso legítimo de la fuerza por parte del Estado en la defensa de un orden constitucional establecido. Por estas razones, es difícil acudir a un estatuto antiterrorista, sobre todo con el fin de detener, capturar y allanar, sin que se respete el actual orden constitucional, pues las críticas del nuevo Presidente al fallo de la Corte Constitucional al declarar inexecutable la ley de defensa y seguridad van en esa dirección. No se trata de excluir la utilidad de un estatuto que haga más eficaz la labor de la Fuerza Pública, pero no a partir de la ambigüedad que encierra la definición de terrorismo, ni pasando por encima de los derechos fundamentales y la libertad inherentes a la democracia como valor supremo, como podría derivarse de la adjetivación propuesta.

Punto 34: “Agravar penas para delitos como el robo de vehículos o porte ilegal de armas. Más severidad con el menor delincuente de alta peligrosidad”. Son tres los aspectos destacados que encierra este punto. En primer lugar, el aumento de penas no necesariamente cumple su papel de disuadir, sobre todo cuando la impunidad es el problema que facilita y hasta estimula el delito. Mientras no se encare este factor de manera integral, como eje de los problemas de la justicia, cualquier medida adicional tenderá a ser inoperante. En segundo lugar, el problema no es que se porten armas con o sin salvoconducto. El problema es el porte de armas en sí mismo. Si bien es cierto que las penas por porte ilegal de armas deben ser más severas, armar legalmente a los ciudadanos contrarrestaría esa medida, pues lo que se ha visto es que creó mayores problemas<sup>17</sup>. Es un sofisma que el derecho a defenderse se traduzca en la legalización del porte de armas a los ciudadanos de bien. Fuera de aumentar la ya grave incapacidad estatal de monopolizar el uso legítimo de la fuerza, en una sociedad donde las armas median casi todo acto de la violencia, buena parte de la violencia común se ejerce con armas amparadas con salvoconductos. Estados Unidos –como se ha argumentado también– no es ejemplo a seguir, pues además de que el contexto social es muy diferente, los fuertes intereses de los fabricantes y comerciantes de armas interfieren cualquier comparación. Aunque, quizás, la industria militar y su comercialización legal de armas sean un remedo de esos poderosos intereses en Estados Unidos, con el agravante de que, dada la discriminación que caracteriza las relaciones sociales en Colombia, muchos salvoconductos se otorgan a quienes no deberían portarlos. La política de desarme ciudadano es la que más conviene a la situación nacional –Bogotá es ejemplo destacado al respecto–, más aún si se tiene en cuenta la controvertida idea de Uribe de armar gran cantidad de ciudadanos para que colaboren con las autoridades y la extensión del radio de acción del ya numeroso ejército de empresas de vigilancia privada. Finalmente, en tercer lugar, en una sociedad donde la exclusión social ha sido una constante, al esgrimir mayor severidad con los menores delincuentes se ataca la consecuencia más visible de ese marginamiento, pero no sus

<sup>17</sup> Este asunto fue claro en las críticas de las autoridades de Bogotá al proyecto de ley que permite a los civiles el porte de armas de uso privativo de la Fuerza Pública para su defensa. El proyecto fue archivado en las discusiones adelantadas en el Congreso el pasado mes de junio.

causas. No se ve, pues, concordancia entre lo planteado en este punto y lo expuesto en TM.

Punto 35: “Impulso al arbitramento y a la justicia de conciliación en lo civil, comercial, administrativo y de familia, para acelerar y descongestionar”. Sin duda, este punto va en la misma dirección de las características de la seguridad democrática fijadas por TM. Colombia se ha caracterizado por su constante legalismo desde el inicio de la República. La importancia de los doctores-abogados a lo largo de la historia nacional contribuyó a esta situación. El país ostenta una de las tasas más altas de abogados por habitante en el mundo. Esto se refleja en la enorme cantidad de demandas, pleitos, expedientes y negocios que atiborran los juzgados. Comenzar a desmontar este enredo, al fomentar –dentro de una política integral de seguridad en el campo de la justicia– instrumentos alternativos de conciliación, es un gran avance hacia el ideal democrático.

Punto 36: “Ensayar cárceles privadas. El Estado pagará por interno. Las cárceles deben formar en principios y en un oficio técnico. Como Gobernador de Antioquia instalé una fábrica de gaviones en la cárcel de Bellavista. Exención tributaria para los empresarios que produzcan en las cárceles”. Sobre este punto, es bien conocido el grave problema y la tragedia de las cárceles en el país. Por eso, es asunto de la mayor importancia enfrentarlo con prontitud y eficacia. Las privatizaciones no son buenas ni malas en sí mismas; dependen del contexto en que se den. Tampoco son expresiones a ultranza del neoliberalismo, como lo afirman muchos críticos. Las políticas neoliberales tienen aspectos positivos de eficacia administrativa, así como también graves falencias sobre todo en el plano social y en el beneficio a las empresas transnacionales en aras de la eficacia. Si el Estado es incapaz de abordar de manera directa este problema con la rapidez y la tecnificación que se requieren –como parece ser la situación–, vale la pena diseñar una propuesta adecuada de concesiones a la empresa privada, siempre y cuando tenga un estricto control estatal y se integre dentro de una política general de reforma a la justicia. En este sentido, el objetivo sería disminuir la impunidad y el delito, para que el Estado pueda reasumir en forma directa sus funciones carcelarias en un plazo prudencial, y la pretendida solución no sea la sola ampliación de las cárceles. En principio, esta medida no riñe con los postulados expuestos en TM.

Punto 37: “Eliminar el Consejo Superior de la Judicatura. Es muy costoso: \$60.000 millones. Con ese dinero podemos financiar 10.000 viviendas sociales por año. Que la autonomía de la justicia la administren las altas cortes con apoyo del Ministerio”. Uno de los problemas derivados de la Carta de 1991 han sido los conflictos entre cuatro cortes ubicadas al mismo nivel en la cúpula del poder judicial. Este hecho podría tener relación con la seguridad, en razón de que la justicia ha sido incorporada en su agenda y requiere mayor eficacia. Sin embargo, no es claro el sentido de su relación. Lo que no guarda vínculo alguno con el tema es el papel de administración autónoma que cumple el Consejo Superior de la Judicatura, aunque es posible que carezca de eficacia. También es factible que no cumpla debidamente con su importante función de selección y control por méritos de miembros de la rama judicial, lo cual no se arregla con la eliminación del organismo. Pero éstos no son los problemas en discusión. El candidato Uribe se equivocó al ubicar este punto –con cierto sabor demagógico– en el contexto de seguridad.

Punto 38: “Todos apoyaremos a la Fuerza Pública, básicamente con información. Empezaremos con un millón de ciudadanos. Sin paramilitarismo. Con frentes locales de seguridad en los barrios y el comercio. Redes de vigilantes en carreteras y campos. Todos coordinados por la Fuerza Pública que, con esta ayuda, será más eficaz y totalmente transparente. Un millón de buenos ciudadanos, amantes de la tranquilidad y promotores de la convivencia”. Sin lugar a dudas, este es el punto de mayor controversia. La indispensable –pero ausente– participación activa de la sociedad civil y su acción comprometida en las políticas y los problemas de la crisis –entre los que se destaca la seguridad– no pueden sustituirse con una medida tan ambivalente y peligrosa. No es, en ningún sentido, la manera de apoyar a la Fuerza Pública. Fuera de las profundas implicaciones que tiene esta idea del candidato Uribe en contra del principio democrático de libertad, evidenciadas en todas las experiencias contemporáneas similares desarrolladas en países con conflictos armados internos, no hay capacidad alguna de control de ese eventual pero auténtico –virtual, por ahora– ejército de “sapos”. En una sociedad sin referentes nacionales sólidos, fragmentada en lo regional, lo económico, lo político y lo social, no es posible aislar la influencia de esta profunda característica negativa del país en la labor de información, con el mínimo nivel de objetividad requerido. Por un lado, ¿quién puede evaluar, mediante una selec-

ción, lo que es o no útil en este universo de información, si ni siquiera lo han podido hacer de manera adecuada los organismos especializados del Estado con muchísima menos información? Además, la falencia más grande de las labores de inteligencia en la Fuerza Pública se ubica en lo que se denomina “inteligencia humana” –frente a la “inteligencia técnica”–, es decir, la capacidad de evaluar de manera eficaz la información sin los lastres ideológicos distorsionantes heredados de la Guerra Fría y del medio siglo de conflicto armado interno. Por otro lado, en lo que concierne a la información deseada, no es que no haya un millón –para comenzar, además– de ciudadanos de bien. El problema no está ahí, sino en la imposibilidad de preparar ese organismo informe (¿o es que se le va a dar una organización paramilitar, para suplir esta característica social propia de una población dispersa?), con la visión necesaria para transmitir información con un mínimo de utilidad y evitar una avalancha imposible de clasificar y administrar. Dentro de este contexto, ¿de qué transparencia se trata?, ¿cómo se haría para controlar la factible “infiltración” de intereses de la delincuencia organizada, las guerrillas y los paramilitares? En suma –y para no alargar una discusión que tiene muchos argumentos en contra de la propuesta–, si hay una idea descabellada, frente a cualquier noción de democracia que se considere, es ésta. No resiste, entonces, contrastación alguna con los principios de TM.

Punto 39: “Concertar con transportadores y taxistas para vincularlos a la seguridad de calles y carreteras. Cada carretera tendrá un coronel del Ejército o de la Policía responsable de su seguridad. El lunes será el ‘Día de la Recompensa’ que pagará el Gobierno a los ciudadanos que en la semana anterior hubieran ayudado a la Fuerza Pública a evitar un acto terrorista y capturar al responsable. A liberar un secuestrado y capturar al secuestrador. Se respetará la reserva de identidad y se exigirá visto bueno de las autoridades competentes”. Acerca de este punto es conveniente recordar que cada ciudadano de bien, como tal, tiene la obligación moral de informar a las autoridades sobre anomalías que atenten contra los derechos civiles. Estimular con premios informaciones veraces y efectivas es una idea que puede experimentarse. Pero de ahí a crear instancias imposibles de controlar –relacionadas con la idea del punto anterior–, como los taxistas y transportadores, para que se conviertan en blancos de las delincuencias organizada y política, hay gran diferencia. A lo sumo, habría que evaluarla de manera

cuidadosa. Además, todas las formas de transporte tienen “piratas”, no pocas veces con fines delincuenciales. No sobra añadir sobre este punto la ligereza con que el candidato más opcionado para ganar la Presidencia en ese momento confundía –al equipararlas– las funciones militares con las de policía, y también las propias de sus respectivas jerarquías.

Punto 40: “Enseñar negociación de conflictos. Que sirva para evitar la violencia intrafamiliar. Que los cónyuges aprendan a discutir entre ellos con respeto, a corregir con cariño a sus hijos para que éstos, más tarde, en la escuela y el trabajo, sepan que todo conflicto se puede negociar pacíficamente”. Esta idea es muy loable, pero ha habido una tendencia universal nociva, derivada de la larga vigencia del concepto tradicional de seguridad nacional, de “securitizar”, es decir, incorporar en la agenda de seguridad, toda clase de problemas con características conflictivas. La idea presentada en este punto es un ejemplo de ello, así se adjetive como democrática a la seguridad. Esta idea podría hacer parte de la justicia en el campo de las políticas sociales. Sobre el particular, es importante evaluar los problemas para tratarlos de manera adecuada, con el fin de no caer en la tentación de que debido a su gravedad lo mejor es incorporarlos a la agenda de seguridad. La relación que guardan los problemas sociales los vincula de distintas maneras entre sí. Por esto, lo mejor es que la agenda de seguridad sea lo más limitada posible. Una forma de evaluar la pertinencia de incorporar diversos problemas a esa agenda es mediante un análisis que aclare si su inclusión no es forzada, es decir, si es articulada y fluida, dentro de una política coherente de Estado, que pueda desarrollarse en forma secuencial sin que desentonen esos problemas debido a su naturaleza similar.

#### LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

La transcripción comentada de los 15 puntos sobre “Seguridad democrática” del programa que como candidato formuló el Presidente Uribe, deja ver su falta de articulación. No hay unidad que guíe su presentación. Descontando la utilidad e importancia que tienen algunos de estos puntos y el desacierto y la desubicación de otros, el problema central es su dispersión y la falta de visión de conjunto. Por eso, la primera condición que hay que anotar con respecto a lo que debería ser una política de seguridad es su coherencia interna, la articulación directa de sus componentes, para que permita entenderla como un todo, como una

unidad con objetivos definidos en la misma dirección. Esto hace posible su desarrollo de manera armónica y fluida, tanto en términos normativos como de implementación y ejecución.

Sobre esta base, en esta parte del artículo se presentan ciertas líneas generales que deberían considerarse en la difícil tarea de construir y definir una política de seguridad apropiada para confrontar los problemas que generan inseguridad en el país. Algunas de estas líneas se apoyan en comentarios hechos en el aparte anterior. Pero, antes que todo, la tarea de construir esa política no debería hacerse a costa de los principios que rigen el ideal de democracia<sup>18</sup>.

La mayor dificultad en la urgencia de elaborar una política coherente de seguridad, en un país con las características que presenta Colombia, es articular la realidad de la guerra con la búsqueda de paz. Un régimen político con grandes falencias en su ejercicio democrático, pero sin ser dictatorial, alterado por un conflicto armado interno en el que intervienen subversión y paramilitares, requiere confrontar ese conflicto sin deteriorar sus limitados logros en materia de derechos civiles. El objeto de este requisito esencial es crear las condiciones mínimas para alcanzar una paz que permita emprender los correctivos necesarios para desarrollar la democracia y de esta manera asegurar que esa paz sea duradera. Y para emprender esta compleja tarea es necesario, entonces, lograr un difícil equilibrio político, difícil debido a la dinámica adquirida por los siguientes nueve factores relevantes que determinan el conflicto armado y que en parte se contraponen:

1) intensidad del conflicto, expresado en la tendencia a la desaparición de inhibiciones por parte de las guerrillas en el uso de medios indiscriminados de destrucción para alcanzar su objetivo de toma del poder;

2) crecimiento del paramilitarismo con la complacencia y el apoyo de sectores importantes de la población y del Estado;

3) dispersión del narcotráfico enquistado en la sociedad y facilitador de la corrupción que ésta presenta y de la autonomía financiera alcanzada por guerrillas y paramilitares; 4) incapacidad de la Fuerza Pública para confrontar con eficacia la subversión;

5) proclividad de la Fuerza Pública a minimizar su responsabilidad frente al paramilitarismo por considerarlo un aliado *de facto*;

6) injerencia de Estados Unidos mediante la imposición –consentida por el Gobierno Nacional– de su política represiva y unilateral frente a las drogas;

7) distorsión de la eficacia en la tarea antisubversiva de la Fuerza Pública, por efecto de la ayuda militar estadounidense enfocada en la lucha contra las drogas;

8) requerimiento firme de la comunidad internacional y de algunos sectores nacionales para mantener los niveles mínimos alcanzados en el ejercicio democrático;

9) crisis económica del país, agravada por las necesidades de ajustes macroeconómicos, apoyos sociales a la población civil víctima de la guerra y una asignación mayor de recursos a la Fuerza Pública.

En una situación como ésta, la seguridad adquiere gran relevancia y se ubica en el primer lugar de las urgencias del país. Además, hace ver en forma equivocada que la solución de muchos de los problemas que a diario se agravan debe buscarse mediante su incorporación a una agenda poco clara de seguridad. En estas circunstancias, sería adecuado diseñar la mencionada política integral de seguridad con el objetivo inmediato de afrontar la guerra, con instrumentos jurídicos, económicos y militares que, sin mengua de su eficacia para frenar este conflicto, logre inducir un ambiente propicio para iniciar un proceso de paz que sea aceptado por las partes, pero sin caer en los errores de procesos anteriores. Un logro así implica, de hecho, articular el problema de la guerra con el de la paz. Pero para que tal logro tenga viabilidad es indispensable la incorporación en esa tarea de objetivos que consideren profundas políticas sociales de mediano y largo plazo.

El primer requisito para que una política tal que enfrente la guerra tenga eficacia y viabilidad hacia la paz es la incorporación activa de la sociedad civil en el problema. Pero es aquí donde surgen las mayores confusiones, pues se habla de armar a los civiles, promover la necesidad de que la población informe a la Fuerza Pública de lo que

<sup>18</sup> El problema no radica en la necesidad de cambiar el concepto de seguridad –o de adjetivarlo como democrático– para garantizar la democracia, pues una condición aceptable de democracia es más bien la que permite aplicar un concepto de seguridad distinto de la concepción tradicional heredada de la Guerra Fría, o de la que se puede derivar de un gobierno agobiado por la inseguridad. Por eso, lo fundamental en asuntos de seguridad es salvaguardar los principios que rigen el paradigma de democracia liberal, materializados en la vigencia del Estado de derecho.

ocurre a su alrededor, y otras ideas confusas y hasta peligrosas. Al ver la utilidad de incorporar a la sociedad en el problema, los militares se quejan de que están solos y reclaman la solidaridad de los civiles con sus tareas antissubversivas, pero no saben cómo inducirla. Este punto es importante, ya que el Estado y su brazo armado necesitan gran legitimidad, es decir, confianza, credibilidad y apoyo de su entorno social. La reivindicación de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública en años recientes, en gran medida debido a la presión de la comunidad internacional, tiene como subproducto destacado haber ganado respeto de muchos grupos sociales. Pero, a la vez, los crímenes de paramilitares y guerrilleros han opacado el problema de violación de derechos humanos por parte de la Fuerza Pública (violación que sin embargo ha disminuido) y por tanto han ayudado a diluir responsabilidades. No obstante, el mayor problema radica en el consentimiento tácito de algunos sectores armados del Estado de las acciones criminales de los paramilitares, pues al hacer éstos el trabajo sucio que por largo tiempo identificó los desmanes de los organismos armados oficiales, le restan gran parte de la legitimidad que requiere el Estado para avanzar en la búsqueda de su monopolio en el uso de la fuerza.

Además de este requisito de legitimidad, que induce dinámicas de apoyos sociales –no de parte de quienes ostentan privilegios antidemocráticos y pretenden defenderlos con la ayuda a grupos de justicia privada o de los que agobiados por las acciones depredatorias de las guerrillas ven con buenos ojos al paramilitarismo, sino del grueso de la ciudadanía que anhela tranquilidad–, se requiere –como se dijo– incorporar de manera activa a la sociedad civil. Y ésta, como expresión organizada de la ciudadanía, ha tenido un notable desarrollo en las dos últimas décadas, en buena medida debido al tratamiento político del conflicto armado mediante los llamados procesos de paz, que han ido a la par con el manejo represivo oficial. Gran cantidad de ONG, preocupadas por ese conflicto y por la paz, se

han agregado a organizaciones gremiales, a sindicatos, a movimientos sociales, a organizaciones cívicas y a varias expresiones sociales viejas y nuevas, para conformar un rico entramado organizacional que, sin embargo, por su dispersión y fragmentación aparece como inorgánico y poco eficaz. De ahí que una sociedad civil, para que decante su aporte al desarrollo democrático, requiera de objetivos con amplias coberturas, expresados en proyectos nacionales y fuertes liderazgos, incluso a través de un sistema de partidos. Al respecto, a la degradación y descomposición de los partidos en el país se ha sumado la coacción y la criminalización de los liderazgos a todos los niveles del espectro social y a la ausencia de movilización social en la historia nacional, para confluir en un gran vacío que se manifiesta en esa inorganicidad y aparente inexistencia de sociedad civil. Este fenómeno constituye la esencia de su debilidad en el país<sup>19</sup>.

Por esta razón, se necesita un proyecto nacional, no necesariamente para llenar el vacío histórico de la precariedad de nuestra formación nacional –deseable, sin duda–, sino que pretenda fortalecer la sociedad civil. Ese proyecto debe estar implícito en un conjunto de medidas normativas, políticas, económicas y sociales que busquen, como un todo coherente, solucionar la guerra y ambientar la convivencia ciudadana. Inventar medios políticos para fomentar liderazgos en esa dirección es una tarea mancomunada de instancias oficiales y de la sociedad civil. No se trata de unanimismos, ni de inhibiciones a movimientos de oposición política que tanta falta han hecho. Se trata de que el gobierno induzca en forma creativa la participación amplia y entusiasta de esas variadas instancias en una definición integrada de medidas para enfrentar la guerra y generar la continuidad de un trabajo colectivo de corto, mediano y largo plazo en sus alcances.

La situación crítica por la que atraviesa el país ofrece la oportunidad para lanzar e implementar una propuesta de tal tenor, con mensajes como “la reconstrucción nacional”, “la recuperación de

<sup>19</sup> La desconfianza generalizada producida por la escalada del conflicto armado y el uso de medios terroristas inhibe la participación en acciones colectivas. La debilidad de los referentes institucionales hace que se desconfíe de los organismos estatales. El gamonalismo y el clientelismo han limitado el ejercicio de la ciudadanía y facilitado la ausencia de movilización social. Sin desconocer sus aspectos positivos, la descentralización ha debilitado los frágiles referentes globales. En estas condiciones, la sociedad civil tiene una representación limitada, no tiene mediaciones sólidas y carece –a todos los niveles– de las necesarias articulaciones con el Estado. Véase: Pécaut, Daniel. *Guerra contra la sociedad*. Bogotá: Espasa Hoy, 2001,

la convivencia”, u otros con mayor fuerza y atractivo, que permitan remplazar el desgastado mensaje de búsqueda de paz. Sería una forma de movilización social, ausente como tal en la historia nacional, debido a la prevención de los grupos dirigentes con las expresiones sociales de protesta<sup>20</sup>. Semillas recientes, como la frustrada movilización social del “No Más” contra el secuestro en 1999, las manifestaciones de resistencia civil de las comunidades indígenas del Cauca ante los desmanes de guerrillas y paramilitares en 2001 y 2002, y el movimiento de la No Violencia en Antioquia, interrumpido con el secuestro del gobernador y su asesor de paz por parte de las FARC en abril de 2002, son ejemplos de lo que podría ser la base de una movilización social. Un proyecto de esta clase debe estar orientado por liderazgos sociales amplios<sup>21</sup>, con el claro objetivo de comprometer en forma integral a la sociedad civil en la tarea de respaldar, de manera firme y explícita pero pacífica, las acciones legítimas del Estado de reprimir los ejércitos privados, sean ellos guerrillas o paramilitares. Es una forma de fortalecer el Estado, deslegitimar a los “actores armados” e inducir negociaciones sin que medie la ilusa y peligrosa premisa de que es necesario arrodillar por la fuerza a las guerrillas para que entren a conversar “de buena fe”. Esta mal llamada buena fe, que sustituye como expresión a la voluntad política requerida para firmar acuerdos viables de paz, se ha logrado en otros contextos nacionales mediante negociaciones y sin rendiciones militares previas<sup>22</sup>.

Esta manera de comprometer en forma pacífica, pero activa, a amplios grupos sociales en la

solución del conflicto armado, reduce su vulnerabilidad frente a éste, sin que medien redes de informantes o ampliaciones de funciones a núcleos armados privados, como por ejemplo las numerosas empresas de vigilancia privada, así estén esos riesgosos experimentos respaldados por una legalidad forzada. Pretender que el conflicto armado –con el nivel alcanzado en 2002– se libre entre uniformados a espaldas de la población civil es además de irreal inconveniente, pues cualquier legitimidad de las acciones estatales no se logra de manera pasiva, sino mediante actos que impliquen compromisos ciudadanos expresos. Así mismo, buscar la neutralidad frente a los “actores” es loable, pero lo más que se puede alcanzar son acuerdos transitorios con arreglos a veces turbios, como ha ocurrido en los últimos años en algunas comunidades y municipios. Además, los intentos pasados de diálogos regionales dispersos expresaron la fragilidad del poder estatal, como reflejo de la histórica fragmentación regional, económica, política y social del país. Este problema no contradice la conveniencia de distribuir el poder político en las regiones, bajo coordinaciones nacionales.

Otro insumo civil que es indispensable para afrontar el conflicto armado interno con las características actuales es la participación de la llamada comunidad internacional. Está demostrado que el país no sale por sus propios medios de su encrucijada. También, una larga experiencia de solución de conflictos de este tipo ha enseñado, como se anotó, que la participación de un tercero neutral fue decisiva. No obstante, para ello es conveniente, e incluso necesario, que esa participación, por

<sup>20</sup> El antimilitarismo que caracterizó a las elites –inducido por la organización granadina hacendaria y de “doctores”, y por los desmanes del ejército libertador asentado en la Nueva Granada luego del triunfo de Ayacucho– se sumó a hechos como el gobierno popular del general José María Melo en 1854, el desarrollo de guerrillas populares en la Guerra de los Mil Días, el “peligro volchevique” de la Revolución en Marcha de Alfonso López Pumarejo, el movimiento gaitanista, los amagos populistas del general Rojas Pinilla, la huelga nacional de septiembre de 1977, las movilizaciones campesinas derivadas de la ley de reforma agraria de 1961 y las manipuladas posteriormente por las FARC, para configurar un temor clasista de la dirigencia nacional a las movilizaciones sociales. Su corolario ha sido una implacable represión. Por su parte, la cadena de coaliciones históricas bipartidistas de las elites, que culminaron con el Frente Nacional, surgieron como solución a crisis con alto contenido social, e hicieron parte de ese temor y prevención.

<sup>21</sup> “La gente identifica liderazgo con autoridad en vez de darse cuenta de que en una democracia saludable se necesitan personas que promuevan el liderazgo desde diferentes lugares en la comunidad. Si continuamos dependiendo de un salvador o de un presidente ‘perfecto’, continuaremos destruyendo la democracia. Por eso, paradójicamente necesitamos al mismo tiempo centralizar el poder militar y distribuir el poder político”. Heifetz, Ronald y Linsky, Martín. “Los retos del liderazgo”. En: *Liderazgo para el cambio*. Bogotá: Memorias del I Congreso de Liderazgo Colombiano. Revista *Cambio*. Junio de 2002, p. 12.

<sup>22</sup> Véase Walter, Barbara. Ob. cit., segunda parte.

medio de acompañamiento, mediación, verificación u otra figura ajena a la intervención militar, se derive de funciones específicas, que podrían ser simultáneas o sucesivas, plasmadas en una propuesta política integral, como se señaló. Esto hace aún más complejo y cuidadoso su diseño. Para ello, habría que crear por medio de planes específicos un ambiente apropiado, con el fin de evitar costosas improvisaciones<sup>23</sup> y sobre todo para involucrar a personalidades, gobiernos, organizaciones multilaterales u otros actores en el proceso desde su inicio.

Con respecto a la participación de la comunidad internacional, cabe añadir que la mencionada falta de visión de conjunto de los puntos sobre “Seguridad democrática” del programa electoral del Presidente Uribe Vélez, se nota también en la exclusión –o mejor, en la ubicación en otro subtítulo– de un tema inherente a la seguridad: “En busca de la paz”. En su parte inicial, el Punto 41, dice: “Pediré mediación internacional para buscar el diálogo con los grupos violentos, siempre que empiece con abandono del terrorismo y cese de hostilidades. Para el desarme y la desmovilización puede haber todo el plazo que se requiera”. Esta idea guarda relación con el polémico Punto 31: “Un país sin droga”, cuando señala “...que Naciones Unidas envíe una misión humanitaria...”. Como se vio, la petición que hizo el Presidente con relación a este organismo, una vez que se oficializó su triunfo electoral, fue distinta de la expresada en ese punto: pidió su mediación en el conflicto armado. Además de no haber dejado esta propuesta vaga al albur de una respuesta

unilateral de Naciones Unidas, sino más bien haber pedido una participación concreta, como parte de una política integral –que no existe–, lo conveniente hubiera sido crear un ambiente favorable previo con gobiernos de países que tengan la capacidad de influir en la Secretaría General de Naciones Unidas. De lo contrario y dadas las características de este organismo, es muy difícil lograr su compromiso en una tarea tan compleja y riesgosa sólo con la solicitud del Presidente, así tenga toda la voluntad política del caso. Y esto sin mencionar la necesidad de acogida previa de la propuesta por las partes interesadas<sup>24</sup>.

Los lineamientos anteriores son apenas ejemplos de lo que podría ser la compleja participación civil en una política integral, con el fin de manejar de manera adecuada el conflicto armado, al fortalecer y legitimar las medidas de orden militar, e inducir y acelerar el uso de mecanismos políticos explícitos para una solución negociada. El Estado, en su carácter de eje político de la sociedad, tiene la responsabilidad de inventar medios políticos para lograrlo<sup>25</sup>, y no dedicarse sólo a competir en el campo militar con guerrillas y paramilitares, así estos grupos hayan dado prioridad a la fuerza en desmedro de la política<sup>26</sup>. El uso de medios militares con tendencia a su exclusividad y las reformas administrativas y políticas del Estado con el único fin de lograr mayor eficacia, podrían enmarcarse en el ambivalente contexto del “eficientismo”, el cual atenta contra la flexibilidad y el equilibrio políticos necesarios para afrontar con éxito los agudos problemas nacionales. Para esto, es fundamental, por ejem-

<sup>23</sup> Al respecto, es ilustrativo el ejemplo del 20 de enero de 2002 en el Caguán, que buscó la supuesta salvación de un proceso de paz contrahecho, mediante una ayuda improvisada –motivada por la incapacidad política del Gobierno Nacional– de los embajadores de los Países Amigos y el representante del Secretario General de la ONU.

<sup>24</sup> A mediados de junio, en su primer viaje al exterior como presidente electo, Uribe se entrevistó con el Secretario General de Naciones Unidas. Las parcas declaraciones que se emitieron hacen pensar en lo errado del procedimiento, en su inconveniencia y en las falsas expectativas que despertó. “Uribe en la ONU”. En: *El Tiempo*. 17 de junio de 2002, pp. 1-4. “En secreto, Uribe busca fórmulas con la ONU”. En: *El Tiempo*. 18 de junio de 2002, pp. 1-8.

<sup>25</sup> Ejemplos de esta clase de “invenciones” para ambientar la paz son el Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, durante el gobierno de Barco y en parte del de Gaviria, y la participación de instancias civiles que contribuyó a las desmovilizaciones guerrilleras y de milicias en 1990.

<sup>26</sup> Son comunes los comentarios acerca de la despolitización de las guerrillas y su falta de comprensión del nuevo contexto internacional. Si bien en parte ello es así, la inercia de su dinámica les ha creado dificultades para alterar su rumbo. A diferencia de la política, las acciones de fuerza les han dado mejores resultados, sobre todo al tener en cuenta que su vinculación con el narcotráfico y la consecuente autonomía financiera alcanzada han ido parejas con esos resultados. Además, su objetivo de toma del poder no ha cambiado y el control territorial y de la población mediante la fuerza es la estrategia que guía sus acciones. Y para ello no tiene importancia el contexto político en que se dé, bien sea democrático o no.

plo, reconocer los diversos esfuerzos regionales mediante su estímulo y apoyo por parte de las instancias nacionales. Ello no implica un abandono de la obligación constitucional del Gobierno Nacional de dirigir el orden público, pues su liderazgo en un proyecto de envergadura significa distribución del poder político.

Resta ver, como complemento de los lineamientos políticos anteriores, otros –también de carácter general– tendientes a alcanzar mayor eficacia en el campo militar. En primer lugar, es indispensable un marco estratégico normativo que permita articular las acciones militares con la participación activa de la población civil y la comunidad internacional, u otras actividades políticas novedosas que puedan idearse al respecto, como por ejemplo las orientadas a afectar las finanzas de los grupos armados ilegales. Su diseño debe ser producto de instancias civiles del Estado, sin interferencias ideológicas de modelos como el de la tradicional seguridad nacional surgida de la Guerra Fría y de nomenclaturas castrenses originadas en el mismo contexto<sup>27</sup>. No debería ser una propuesta de origen parlamentario, sino que provendría de representantes de diversas instituciones estatales ligadas a los asuntos militares y de seguridad coordinadas para esa tarea por la Presidencia de la República, como el Ministerio y el Viceministerio de Defensa, el Departamento Nacional de Planeación, las comisiones segundas del Congreso, la Fiscalía, la Corte Suprema, la Corte Constitucional, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo. Además, el proyecto debería contar con la participación de representantes de los gremios económicos y de otras instancias destacadas de la sociedad civil, como las ONG defensoras de derechos humanos. En este caso es fundamental que esas entidades se despojen de la contradictoria posición de ser reacias a medidas militares, pues inducen, de

manera potencial, violaciones a esos derechos al oponerse a la búsqueda de eficacia represiva del Estado para prevenir problemas mayores<sup>28</sup>. Con esa posición, también minimizan la legitimidad que le asiste al Estado de usar la fuerza cuando se agotan otras formas de solución a las transgresiones de las normas estatales, lo que no implica necesariamente que se abandone el Estado de derecho. El fortalecimiento de la Fuerza Pública, cuando se requiere eficacia, hace parte de este contexto. También hace parte del mismo la cooperación militar, siempre y cuando no sea unilateral o impuesta bajo los criterios de intereses ajenos a las necesidades y posibilidades del país.

En el campo normativo, primero la campaña electoral del Presidente Uribe y luego altos funcionarios designados, inicialmente, como el Ministro del Interior y de Justicia, criticaron el fallo de la Corte Constitucional que declaró inexecutable la ley de defensa y seguridad aprobada en 2001, y señalaron la falta de instrumentos legales para que las Fuerzas Militares llenen los vacíos del Estado. Algunos de ellos indican que es necesario reformar la Carta –o incluso desconocer los fallos de la Corte–, para dar vía libre a este tipo de normas y quitar las trabas a los estados de excepción constitucional. Al respecto, hay que recabar que, dada la gravedad de la situación nacional, el papel de directriz estratégica de normas como la citada ley se agotó. Aparte de requerir un diseño bien distinto al de esa ley, tendría que derivarse de una política global de Estado, con elementos como los indicados antes, que oriente un proceso de solución democrática al conflicto armado. Pero dicha política no ha existido y no parece que esté en las consideraciones del nuevo gobierno. Además, cualquier proyecto debería despojarse del fetichismo normativo tradicional en el país y evitar que se retorne a épocas pasadas en las que las prerrogativas castrenses, en especial en el campo de la justi-

<sup>27</sup> La citada sentencia de la Corte Constitucional, C-251 de abril de 2002, mediante la cual se declaró inexecutable la Ley 684 de 2001, indica la ambigüedad que encierran los conceptos castrenses derivados de la concepción tradicional de seguridad nacional, como es el caso del término “poder nacional”. Con ello no se desconoce la dificultad que hay para definir la seguridad sin los lastres de la visión tradicional de seguridad nacional, pues la persistencia en el país de un conflicto heredado en parte de la Guerra Fría hace que importantes grupos de sectores oficiales y privados sigan con la lógica de una época pasada. Además, la perspectiva militarista de Estados Unidos –reforzada con los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001– ha cambiado poco, ya que continúa “securitizando” problemas de la más variada índole.

<sup>28</sup> Se asume aquí flexibilidad frente a la clásica concepción liberal que plantea que solamente violan los derechos humanos funcionarios de instancias oficiales, mientras que los particulares delinquen; además, no se desconoce la concepción generalizada de violación al Derecho Internacional Humanitario por parte de cualquier persona.

cia, ajenas a las funciones militares, estimularon su ineficacia y la radicalización y el escalamiento del conflicto armado.

Las pretensiones de reforma para eliminar las trabas a la ampliación del uso de los mecanismos de excepción constitucional van en la misma dirección, puesto que se volvería al nefasto estado de sitio de la Carta de 1886. Si hay un factor que explique en buena medida el fracaso de la justicia, en lo que respecta a las improvisaciones e incoherencias que generó, fue la facilidad con que se legisló a espaldas del Estado de derecho. No es sensato, en términos políticos, desconocer las experiencias negativas del pasado y creer que lo que se necesita ahora para doblegar la intransigencia, los desmanes y la criminalidad supuesta o realmente terrorista de los grupos armados ilegales es dar vía libre a los “excesos” de la Fuerza Pública. Sería la forma más cómoda –e irresponsable– de justificar la tradicional incapacidad de los gobiernos nacionales de apoyarse en la obligatoria –moralmente– creatividad política estatal, con el fin de lograr la eficacia y la legitimidad que los organismos armados oficiales requieren para contribuir a la solución de la guerra y así abrir el camino para avanzar en la construcción de democracia.

En el plano específico militar es importante mencionar también algunos lineamientos apropiados para afrontar la situación actual. La reestructuración militar adelantada durante el gobierno de Pastrana contrastó con su incompetencia política, en particular en los asuntos de la paz. Sin embargo, ese importante proceso de reingeniería se juntó con los requerimientos oficiales de Estados Unidos y luego con su ayuda militar al Plan Colombia, lo que causó –como se mencionó– serias distorsiones en la misión castrense, pese al fortalecimiento represivo alcanzado. Aunque mejoraría la situación si el Congreso de ese país levanta la prohibición de usar la ayuda en menesteres diferentes al combate contra las drogas, no es una solución al problema. Ese permiso no alteraría el objetivo primordial de la ayuda. Por tanto, no arregla la inadecuación del equipamiento y el diseño específicos de las unidades objeto de la ayuda para que enfrenten en forma prioritaria a guerrillas y paramilitares. La Iniciativa Regional Andina –para implementar en 2003– refuerza esta situación, y parece poco probable que la corrija una eventual extensión de la ayuda derivada de la solicitud del nuevo gobierno, fuera de que ella no sería sustancial

con respecto a los fondos que se requieren. Además, la dinámica de gasto generada con la ayuda militar contradice las posibilidades financieras de una economía en crisis. Quizás el único elemento positivo claro que tiene la injerencia estadounidense ha sido la presión para evitar una escalada en la violación de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública y para que ésta enfrente a los paramilitares. Pero, en especial en este último punto, los logros han sido precarios.

Otro factor de la ayuda militar que merece atención es la “inteligencia”. Si bien en su aspecto técnico ha mejorado el equipamiento, el factor más importante es la llamada inteligencia humana. Cambiar una mentalidad rígida, que limita una selección apropiada y sobre todo una evaluación adecuada de la información que se obtenga, es una tarea bien compleja. Y es mayor esta tarea si se tiene en cuenta el lastre ideológico proveniente de la Guerra Fría y del prolongado conflicto armado interno, lastre reforzado por la maniquea visión norteamericana de seguridad y su enfrentamiento con un terrorismo en extremo difuso. Aunque hay algún avance al respecto, es necesario continuar –sin la manipulación con fines de propaganda– con la lenta reeducación emprendida, unida a la necesaria y cabal comprensión del sentido democrático que tienen los derechos humanos, para que las labores de inteligencia alcancen una eficacia tal que permita avanzar en la lucha contra la subversión y los paramilitares. También para que se facilite la indispensable empatía de amplios grupos de la sociedad civil con las tareas militares, y por tanto se genere su apoyo con la finalidad de fortalecer el Estado.

Por último, hay que señalar que la reestructuración militar es aún insuficiente. Sin duda, se necesita más pie de fuerza, más equipo y una redefinición del servicio militar con respecto a la profesionalización de las tropas, pero también se requiere una revisión a fondo del dispositivo militar, pues todavía tiene problemas debido a la dispersión y la escasa adecuación de la mayoría de unidades castrenses. Su mayor concentración y especialización debería compensarse con un estudio sobre la conveniencia de dividir funcionalmente a la Policía Nacional en dos cuerpos: una guardia nacional –transitoria mientras dure el conflicto armado–, que aunque militarizada sea más cercana a la población civil que las unidades castrenses y afronte

tareas de menor envergadura –básicamente tácticas– que las desarrolladas por las unidades militares especializadas<sup>29</sup>. Y otro cuerpo que corresponda a las características civiles propias de la Policía, que se compenetre con la población civil para que la asista en lo cotidiano y que logre inducir una visión diferente en los grupos armados ilegales, al punto que agredirla implique altos costos políticos. Un factor adicional importante de ese eventual estudio sería la conveniencia de trasladar la Policía Nacional al Ministerio del Interior, para ratificar el carácter civil que le otorgó la Constitución.

#### EPÍLOGO

Al tiempo de la terminación de este trabajo apareció una variación en la estrategia de las FARC. Esta guerrilla ha buscado desde los años ochenta el control de territorios, pobladores, recursos y poderes locales. Ahora trata de poner “en jaque” la gobernabilidad del país, mediante amenazas terroristas a las autoridades municipales. Y esto a pesar de los beneficios que les ha dado su influencia sobre autoridades locales, empresas mineras y cultivos ilícitos. La excusa de este

“exabrupto revolucionario” es la supuesta falta de legitimidad de las autoridades locales, debido a la corrupción, el clientelismo y la influencia que sobre ellas ejerce la oligarquía. Esta variación en la estrategia subversiva parece reflejar un afán que contradice la parsimonia con que las guerrillas han buscado acercarse a sus objetivos. ¿Será una muestra de debilidad? Tal debilidad podría estar relacionada con cierta asfixia financiera causada por el aumento de los gastos de la guerra y la “inelasticidad” que han alcanzado sus medios bandoleriles de financiación. También con la mayor presión de las autoridades, la escalada del paramilitarismo y el creciente desprestigio nacional e internacional de las guerrillas. Estos factores serían la motivación de los actos terroristas que buscarían que el Gobierno Nacional genere propuestas de negociación en términos favorables para las FARC. Las medidas extraordinarias para controlar la situación que tome el gobierno deberían estar acompañadas de fórmulas de movilización social en apoyo del Estado. Pero éstas sólo serían viables si su dirigencia demuestra con hechos voluntad de respetar los frágiles logros democráticos de la sociedad.

<sup>29</sup> Una idea similar se presenta en Leal Buitrago, Francisco; Bulla, Patricia; Llorente, María Victoria y Rangel, Alfredo. “Seguridad nacional y seguridad ciudadana. Una aproximación hacia la paz”. En: Camacho Guizado, Álvaro y Leal Buitrago, Francisco (compiladores). *Armar la paz es desarmar la guerra*. Bogotá: Cerec - DNP-Fescol - IEPRI - Presidencia de la República, 2000.

# La posguerra colombiana: divagaciones sobre la venganza, la justicia y la reconciliación

## Iván Orozco Abad

*Visiting Fellow* del  
Instituto *Kellogg* de la  
Universidad de Notre Dame

TENGO MÁS VOCACIÓN DE ACADÉMICO QUE de político. Me gustan más las pinturas llenas de grises que aquellas otras en blanco y negro. Prefiero la contemplación crítica de los matices a las disyuntivas de la acción. Y sin embargo, el hecho de haber sido en ocasiones consultor para la definición de políticas me ha enfrentado a encrucijadas que me han torturado intelectualmente durante años. Tal es el caso de los dilemas propios de las relaciones entre justicia y reconciliación. Como defensor de derechos humanos he favorecido la justicia. Como hacedor de paz, en cambio, he estado dispuesto a pagar el precio de la amnistía. Sin haber podido jamás resolver internamente el conflicto moral que me plantean esos dos papeles, me he preguntado: ¿Habrà alguna manera de flexibilizar la idea de justicia para hacerla más abierta a los motivos del perdón y de la reconciliación? ¿Habrà alguna manera de escapar al cinismo de la razón estratégica en materia de amnistía, de forma tal que la labor del hacedor de paz se abra un poco más hacia los motivos y las consideraciones de los defensores de derechos humanos?

A ese esfuerzo están dedicadas estas páginas. Probablemente no contienen respuestas, pero sí exploran caminos. En vez de abordar el problema del castigo y la amnistía desde la perspectiva de un sujeto racional, intento hacerlo desde la perspectiva de un sujeto pasional. Para ello, antes que de la razón estratégica o moral, me ocupo del odio, de la venganza y del sentimiento de justicia. Las teorías fundadas en la racionalidad instrumental o moral del sujeto tienen enorme capacidad explicativa. Pienso, sin embargo, que los hombres, individuos y grupos, sobre todo en la guerra, están movidos también por fuertes emociones y pasiones. Y es que también el corazón tiene sus razones<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Entiendo que también la razón tiene sus pasiones. Aún más, soy consciente de que también la venganza puede ser pensada como una “opción” más, entre otras, en un modelo de escogencia

Si bien una y otra visión se agregan y complementan, hay tensiones entre ellas. El sujeto racional está sometido ciertamente a camisas de fuerza que resultan, por ejemplo, de la necesidad funcional en las relaciones medio-fin, pero en general es más flexible en sus decisiones. El sujeto pasional del odio y de la venganza se parece, en cambio, a los caracteres del teatro griego, llamados a cumplir un destino, esclavos de una pasión y muy poco flexibles en su capacidad de respuesta. Para una teoría jurídica o moral de la responsabilidad, fundada en la idea de la libertad resulta más fácil, por lo pronto, imputarle responsabilidades penales al hombre racional que al hombre pasional.

El objeto central de esta reflexión es la figura del vengador, la cual yo veo asociada a lo que, siguiendo una antigua tradición que se remonta a la Grecia clásica, podemos denominar un sentimiento trágico de la justicia. El vengador, víctima que se transforma en victimario, está, a mi juicio, en el centro de las tensiones y de las transacciones posibles entre los valores de la justicia y la reconciliación en contextos de guerra civil. Algunas de las preguntas que me hago en torno a él son: ¿Quién es? ¿Por qué surge y se generaliza en las guerras irregulares? ¿Qué significan la justicia y la amnistía desde su punto de vista? ¿Cómo tratarlo en escenarios de paz y reconciliación?

Frente al fenómeno de la amnistía, la razón moral y jurídica se han ido quedando sin discurso positivo. Para el derecho contemporáneo, la amnistía es impunidad y sólo se justifica por razones pragmáticas. Las éticas clásicas de justificación de medios por fines –con su fondo trágico y escéptico– eran terreno abonado para la concesión de amnistías, sobre todo para los delincuentes con motivaciones políticas. La historia colombiana, con su tratamiento secular del rebelde como delincuente político, es rica en experiencias en ese

sentido. Pero aun en Colombia, donde tiene todavía estatuto constitucional, el concepto del delito político ha sufrido fuertes golpes jurisprudenciales y hasta legislativos<sup>2</sup>. Las éticas dominantes de medios, en cambio, con su insistencia en la incapacidad de ciertos medios para legitimarse por ningún fin, ya no encuentran sino razones pragmáticas para resignarse a la impunidad. La reducción de la guerra al terrorismo sobre la base de una definición de este último en términos de una ética absoluta de medios, es apenas la culminación del largo proceso de empobrecimiento moral de la amnistía.

La razón instrumental o estratégica no está en capacidad de suplir ese vacío de sentido moral. El asunto, por definición, no pertenece a su ámbito de reflexión. Ella puede explicarnos, por ejemplo, cómo la amnistía constituye un “incentivo” necesario dentro del conjunto de los estímulos positivos y negativos que debe ofrecer un Estado a sus propias huestes y a sus enemigos internos para moverlos a aceptar la terminación de la guerra y la desmovilización en un contexto de paz negociada. Puede anticiparnos, igualmente, cómo mientras más cercana esté la correlación de fuerzas entre el Estado y sus enemigos militares a una situación de empate militar, más amplia deberá ser la amnistía que la refleje. Puede incluso explicarnos funcionalmente la amnistía como un dispositivo de integración en sociedades divididas por la guerra o por la exclusión. Pero ella resulta incapaz de devolverle la significación moral perdida. Sólo la religión, como lo demuestra el caso muy interesante pero muy cuestionado de la Comisión Sudafricana de Verdad y Reconciliación, es capaz todavía hoy, a través de la teología del perdón, de dignificar el fenómeno de la amnistía. Yo quiero intentar otro camino. A través de la resignificación del enemigo como vengador, quiero in-

racional. Es conocido cómo, sin el apoyo de las emociones, la razón analítica pierde su capacidad para decidir. Frente al fenómeno de la venganza tiendo a creer, con David Hume, que la razón –y en particular la razón moral– es en buena medida una esclava de la pasión. En ese sentido, este trabajo se inscribe en la tradición de Hume.

<sup>2</sup> El concepto privilegiado del delito político ha ido desapareciendo de todas las legislaciones penales ordinarias. Sin embargo, cada vez que los estados inmersos en procesos de transición a la paz o a la democracia se ven obligados a amnistiar, tienen que recurrir a esa figura como un recurso de emergencia. Así sucedió en Chile, Argentina, El Salvador, Suráfrica etc. En Suráfrica, por ejemplo, la prueba utilizada por el Comité de Amnistía para determinar el carácter político de un acto se fundó en los principios desarrollados por Carl Aage Norgaard, abogado danés y Ex presidente de la Comisión Europea de Derechos Humanos en el contexto de la transición de Namibia. Norgaard extractó sus criterios de las normas sobre extradición. Véase “The Norgaard Principles”. En: Borraine, Alex y Levy, Janet (editores). *The Healing of a Nation?*. Ciudad del Cabo: 1995, pp. 156-160.

introducir las ideas de un sentido trágico de la justicia, la de las zonas grises de la victimización horizontal y como corolario, la de la amnistía como la expresión del “perdón retributivo”.

Mi perspectiva es limitada; soy consciente de que para entender los fenómenos de la guerra y la paz, la justicia y la reconciliación se requiere mucho más que reflexionar sobre la economía emocional del odio retributivo y la figura del vengador. Aun el individuo pasional es mucho más rico. La dialéctica de la víctima y el victimario se estructura también a través de otras figuras distintas y complementarias del vengador, como es la del “sobreviviente”. Se trata de aquel a quien la victimización le ha enseñado que hay que estar dispuesto a subordinar todo otro valor al interés superior y único de conservar la propia vida. Primero Hobbes y luego Spinoza generalizaron y normalizaron su tipo, a través de su exaltación del interés individual en la auto-conservación, pero al precio de quitarle su especificidad y su patología. Elias Canetti y Zygmunt Bauman le devolvieron su concreción como un tipo humano particular, y nos legaron profundas reflexiones sobre este personaje, sobre su tragedia existencial y sobre su infinito potencial de barbarie<sup>3</sup>. Las víctimas-sobrevivientes de Auschwitz, sobre todo aquellos que todo lo sacrificaron al único interés de que su cuerpo siguiera palpitando, se transformaron en los defensores a ultranza del Estado de Israel. Las víctimas se transformaron en victimarios. ¿Cuántos informantes y cuántos colaboradores en tiempos de guerra y de penuria se explican por la psicología del sobreviviente? Más aún, la figura del sobreviviente es de capital importancia para entender al vengador en toda su complejidad emocional. También el vengador se representa a sí mismo con frecuencia como sobreviviente.

Pero además existen el amor y la compasión. Sin ellos, el discurso sobre el perdón y la reconciliación siempre quedará incompleto. Sin embargo, pienso que es importante pensar la guerra desde la perspectiva del vengador. Un motivo central en las guerras degradadas, como el de la venganza, se ha convertido en un tema más bien marginal si no inexistente en las ciencias sociales –con la sola excepción de la psicología–, y lo que es más delicado, en los grandes discursos normativos de la racionalidad moderna. Sólo la religión, la literatura y el cine, parece, le ofrecen todavía

un claro lugar de refugio. Mi propuesta se limita a definir algunos de los elementos de un juego de roles. En tal sentido está más cerca de la terapia transaccional que del psicoanálisis profundo.

De otro lado, no resulta absurdo escribir sobre justicia retrospectiva y post-conflicto y pretender además que mis especulaciones contribuyan a prefigurar un escenario de futuro, precisamente en un momento en que nos aprestamos para escalar la guerra, una guerra que ya dura cuarenta años y que no sabemos cuando habrá de terminar.

El futuro, en general, es pura contingencia. Sólo se puede con alguna probabilidad de éxito profetizar el pasado. En eso consisten las ciencias sociales. Sus hipótesis son anticipaciones del pasado que se verifican o se falsifican. Escribir sobre el futuro, si no se tiene el don de la profecía, es pura especulación. La cosa es peor aún, si de lo que se trata es de imaginar los escenarios en que habrá de sedimentarse la paz, luego de una guerra de casi cuarenta años como la colombiana, la cual ha venido borrando instituciones sociales y estructuras, y haciendo desaparecer con ello algunos de los pocos elementos y tendencias que bien caracterizados permitían anticipar el mañana.

Sin embargo, la labor de especular sobre el futuro no es ni absurda inútil. Por el contrario, sólo las representaciones del futuro permiten darle sentido y orientar la acción presente. Porque estoy convencido de que es así, y porque de todas maneras el repertorio de los recursos que ofrecen tanto la tradición colombiana como la experiencia internacional en materia de justicia y reconciliación, de castigo y de amnistía en contextos de justicia transicional son limitados, me atrevo a sacar a veces, aunque sin optimismo en cuanto a mis facultades adivinatorias, la opaca bola de cristal.

#### LA COYUNTURA. LA APOTEOSIS DE LOS VENGADORES

La primera versión de estas ideas la esboqué hace algunos meses, a manera de *work in progress*, en mi mal inglés, y todavía bajo el impacto ambivalente que me produjo la escogencia de Francisco Santos como fórmula vicepresidencial de Álvaro Uribe Vélez. Cuando leí la noticia pensé: una víctima del secuestro escoge como su compañero de aventura a otra víctima del secuestro. Da igual en este contexto que el padre del segun-

<sup>3</sup> Bauman, Zygmunt. “The Holocaust’s Life as a Ghost”. En: Decost, F.C. y Schwartz, B. (editores). *The Holocaust’s Ghost*. Alberta: University of Alberta Press, 1997. Canetti, Elias, *Crowds and Power*. Harmondsworth: Penguin Books, 1962, pp. 290-293, 544.

do hubiera sido secuestrado y asesinado por las FARC; en tanto que el primero hubiera sobrevivido a los vejámenes impuestos por Pablo Escobar. Hoy, para el común de las gentes, secuestro y FARC se han convertido en sinónimos. Era la primera vez, desde que tengo uso de razón, que el hecho de haber sido secuestrado parecía haber sido elevado a la categoría de título de legitimidad para gobernar el país. El lema tácito de la campaña de Uribe parecía ser “la vindicta al poder”.

Tengo la mejor opinión personal de Francisco Santos. Me parece un hombre bueno, honesto e independiente, de pronto demasiado, si se piensa en las exigencias de alta subordinación asociadas al cargo que ocupa. Su batalla contra el secuestro a través de “País Libre” ha sido generosa y no rencorosa. Me cuento entre quienes creen que Pacho Santos se puede convertir en una pieza clave en la lucha por los derechos humanos contra el secuestro y contra la consolidación de la alianza entre militares y paramilitares. Sin embargo, no me queda duda de que en la campaña de Alvaro Uribe lo escogieron no sólo por el poder social y político que representa, sino también porque quienes aconsejaron la decisión querían compactar en torno a una simbólica nacional de rabia justiciera, el nuevo frente de guerra contra las FARC. Es como si los ideólogos de la nueva derecha y sus asesores de imagen quisieran que la economía del odio dejara de ser una economía informal y periférica –campesina como hasta ahora había sido– y se convirtiera en el corazón, en el gran capital emocional y moral llamado a financiar la furia retaliatoria del establecimiento social y político y de las clases medias urbanas.

Acaso tenía razón Alfredo Molano cuando afirmaba en alguna de sus columnas recientes que lo de articular en torno a Pacho Santos el rencor acumulado contra las FARC fue un intento fallido. En cualquier caso, la jugada simbólica disparó mis alarmas interiores y me puso a pensar: algo tiene que haber cambiado durante los últimos años. La guerra intestina que padece nuestro país tiene que haber crecido y tiene que haberse degradado mucho como para que el lenguaje del odio justiciero haya sido propuesto en el ámbito electoral nacional como sustituto de la ideología. Creo que la democracia colombiana tiene derecho a defenderse de sus enemigos internos, pero le temo a la posibilidad de que el rencor de las víctimas no se

transforme en justicia retributiva sino en la guerra sucia de los vengadores.

También en esta materia, el cambio hacia el siglo XXI nos cogió a los colombianos haciendo una experiencia parecida a la que debieron enfrentar nuestros ancestros al despedir el siglo XIX. Decía entonces don Miguel Antonio Caro que en Colombia no había partidos políticos sino “odios heredados”. Desde entonces mucho se ha escrito sobre cómo el odio sirvió durante el siglo XIX, y hasta mediados del siglo XX, para fijar las identidades partidistas entre liberales y conservadores. El Frente Nacional nos permitió poner en el congelador e incluso superar temporalmente la idea de la política como odio transformado en identidades partidistas a través de la dialéctica entre amigos y enemigos. Hoy, como hace cien años, pareciera que sucumbimos a la tentación de tratar de crear identidades políticas a través del odio vindicativo. No importa que en el siglo XIX se tratara de construir partidos, en tanto que hoy se busca compactar a la nación toda en una gran guerra contra las FARC. El dispositivo sigue siendo básicamente el mismo.

No es fácil cuantificar el odio. No es fácil saber cuántos son los que odian, ni cuál es su intensidad, ni de qué manera se retroalimentan el odio y la guerra. Asumo, sin embargo, y en general, que mientras mayor sea el número de víctimas dejado por la guerra, y mientras mayor sea la injusticia asociada a los procesos de victimización, mayor será el acumulado de odio en la sociedad. Asumo igualmente que las guerras irregulares, sobre todo en la medida en que se escalan y se alejan del paradigma interestatal en lo que atañe a los medios y métodos de lucha, producen más odio y ofrecen mejores condiciones para la proliferación de vengadores y de retaliaciones que las guerras regladas. En ese sentido, la guerra colombiana, especialmente en cuanto confrontación no reglada y altamente degradada entre guerrillas y paramilitares, constituye un espacio ampliamente habitado, si no gobernado, por el odio vindicativo y la rabia retaliatoria.

Las entrevistas concedidas por “Duncan”, director de una de las escuelas de formación de las Autodefensas durante el año 2001<sup>4</sup>, al igual que las entrevistas más recientes de la periodista Alma Guillermprieto con guerrilleros desertores, repiten los mismos motivos<sup>5</sup>. Allá y acá se escucha que alguien ingresó a una u otra organización armada

<sup>4</sup> *Semana*, abril de 2001.

<sup>5</sup> Guillermprieto, Alma. “Letter From Colombia: Waiting for War, Funded by Drugs, and Ready for a Fight”. En: *The New Yorker*. 13 de mayo de 2002.

porque le mataron a su papá o a su hermano o a su amigo.

Es cierto que la sed de venganza y la rabia retaliatoria constituyen apenas uno entre los varios motivos básicos que explican, en forma agregada o independiente, tanto el reclutamiento como la degradación en los métodos de lucha. Se trata, además, de aquel motivo que ofrece mayor capacidad de “justificación” moral, y tal vez por eso se le otorga alguna preferencia por los entrevistados en sus historias de vida. En ausencia de un clima de verdadera polarización partidista, donde la simpatía ideológica sea una motivación suficiente y creíble, resulta más cómodo decir que se ingresó a las autodefensas o a las guerrillas porque se quería vengar la muerte de alguien, que afirmar que uno estaba buscando trabajo o que simplemente le gustan las armas y el riesgo o sentir el poder y el prestigio representado en un fusil. Pero en cualquier caso el odio está allí, y cumple un papel central. Fidel Castaño, durante una conversación en la cual participé, decía que entre sus guerreros prefería a los vengadores porque eran los más fieles y los más valientes. “Duncan”, en cambio –de la misma manera que Carlos Castaño en sus memorias-, expresaba su preocupación por el hecho de que los vengadores a veces “se encausan” mucho y cometen atrocidades.

Se equivocan quienes creen que una guerra tan degradada y tan alejada del paradigma interestatal como la colombiana, es sólo un asunto de cálculos racionales y estratégicos. La política puede todavía reclamar que es su cerebro, pero su músculo es el narcodinero y su corazón es el odio. Si las FARC fueron durante mucho tiempo una ideología en busca de odio, para encarnar, los paramilitares han sido sobre todo un odio visceral en busca de ideología, para espiritualizarse.

El carácter caudillista y extremadamente personalizado del poder en organizaciones tan precariamente institucionalizadas como las guerrillas y los paramilitares, permite pensar que sus historias colectivas repiten las biografías de sus comandantes. Las historias de vida de hombres como “Tirofijo” y Castaño no son, en ese sentido, tan

enteramente distintas. “Tirofijo” sigue cobrándole a las clases dirigentes, a los policías chulavitas y a los pájaros conservadores que asolaron los pueblos de su Caldas natal en la década de los cincuenta, y a los bombardeos que mataron sus cerdos, sus gallinas y sus amigos en la Marquetalia de los sesenta<sup>6</sup>. Castaño, por su parte, explica la obra de su vida, las ACCU, como la expresión de las transformaciones sucesivas de su odio personal contra quienes secuestraron y asesinaron a su padre<sup>7</sup>. No es casualidad que las FARC en sus comienzos y los paramilitares ahora, se autorrepresenten como “autodefensas”. Es que la legítima defensa suele ser la primera figura en la fenomenología de las transformaciones y sublimaciones del odio retributivo. En el corazón de las autodefensas de todo tipo están las víctimas efectivas y no las víctimas potenciales. El ánimo vindicativo, probablemente tanto o más que la ideología, suele tener un lugar central en la transformación de las estrategias defensivas en estrategias agresivas y ofensivas.

Ahora, cuando pareciera que la venganza y el odio retributivo en general empiezan a tornarse omnipresentes y a ocupar de nuevo un lugar prominente –hasta el punto que se intenta su manipulación como complemento de la ideología en la gran guerra de la nación colombiana contra las guerrillas–, hay que empezar a preguntarse cuál es el tratamiento judicial y político que se les deberá dar cuando llegue la hora, en el marco del proceso de la transición de la guerra a la paz.

#### ¿CÓMO LIDIAR CON LOS VENGADORES? LA VENGANZA EN EL ESTADO DE ESQUILO Y EN EL ESTADO MODERNO

El asunto de la venganza y del odio retributivo, y de su tratamiento por parte del Estado, sobre todo en contextos de transición a la paz, no lo inventamos los colombianos. Es tan antiguo como la historia de la civilización y de sus guerras. En la historia de su valoración, el surgimiento del Estado moderno desempeñó un papel central.

Entre los grandes textos que regulan la ética pública, sólo la religión se ocupa en serio todavía

<sup>6</sup> H. Braun presenta una perspectiva similar, al asociar la violencia de las FARC a la existencia de resentimientos (*grievances*) colectivos e individuales, y explica a través de ello la importancia del “reconocimiento” del otro en las negociaciones. Véase Braun, H. “‘Que Haiga Paz!’ History and Reconciliation in Colombia”. Ponencia presentada en el Seminario “Democracy, Human Rights and Peace in Colombia”. Universidad de Notre Dame, marzo de 2001.

<sup>7</sup> Véase Aranguren Molina, Mauricio. *Mi confesión: Carlos Castaño revela sus secretos*. Bogotá: Editorial La Oveja Negra, 2001.

del problema de la venganza. El hecho de que las llamadas religiones “del libro” estén amarradas a textos originales antiguos que se interpretan y reinterpretan, adaptándose –por vía hermenéutica pero sin perder continuidad– a los cambios sociales y culturales, determina que las mismas no hayan podido escapar fácilmente a la necesidad de reflexionar sobre un motivo tan arcaico y que fuera dominante en el pasado. El derecho y la filosofía moral, en cambio, no tienen un texto original para cuidar, lo cual los hace más abiertos a la innovación, pero igualmente más propensos a las rupturas y al olvido. El derecho y la moral tienen una historia más llena de discontinuidades de sentido que la religión. La religión, apuntalada sobre sus arcaicos motivos, sobrevivió a la revolución cultural profunda que significó la emergencia del Estado moderno, secularizado en lo que atañe al papel de la venganza en la moral pública. Así se podría explicar el hecho de que el cristianismo, y en general las grandes religiones, a diferencia del derecho y la filosofía moral, hayan conservado viva en la moral pública la preocupación por el Talión<sup>8</sup> y por la revancha, por el odio retributivo y la venganza como destino, por el perdón y la reconciliación.

El Estado moderno, con su monopolio legítimo y eficaz de la violencia, siguiendo la feliz expresión de Max Weber, es antes que nada, negación y superación de la guerra civil, si no de la guerra internacional. Su surgimiento, en el lenguaje de Norbert Elias, podría ser interpretado como la expresión de un largo proceso de domesticación y transformación de la venganza. Todavía el Estado absolutista era muy arbitrario. Su justicia ejemplarizante, justificada con argumentos de prevención, era desproporcionada. Fue necesaria la Ilustración para domesticarla. Sólo con el surgimiento del Estado de derecho hacia el siglo XIX, concluyó el largo camino de sustitución de las guerras privadas medievales por las penas retributivas estatales. La más importante garantía judicial de la reproducción del Estado moderno de derecho es, probablemente, la supresión del odio retributivo como causal de justificación en los procesos penales. Evitar la ven-

ganza a través de la amenaza de castigo y del castigo efectivo de la misma cuando acaece, es evitar la guerra y la violencia; es garantizar la paz como presupuesto para el funcionamiento del Estado y del Estado de derecho. Con el advenimiento de la modernidad política-estatal, en el ámbito interno, la venganza fue estigmatizada, si no expulsada del lenguaje del derecho público, y confinada desde entonces, y hasta hoy, al mundo privado de la literatura y del cine<sup>9</sup>.

En el ámbito externo, las guerras interestatales, se pensó, habrían de ser a partir de entonces dueños ampliados y racionalizados, gobernados por una razón política secularizada, fría y sin ira, ejecutados a través de ejércitos disciplinados y profesionales, capaces de limitar sus acciones siguiendo los imperativos del derecho de gentes. La distinción entre combatientes y población civil se convirtió en la gran garantía de que no habría víctimas sino apenas “bajas” y de que, en consecuencia, el odio retributivo no se apropiaría de las contiendas. Nadie habría podido prever entonces que dos o tres siglos después, la ideología democrática, con su tendencia al involucramiento masivo de la población civil, sumada a los nacionalismos y los fundamentalismos de toda índole, iba a destruir ese sueño racionalista, y que la rabia y el fanatismo habrían de enseñorearse de nuevo de la dinámica de las guerras.

¿Pero cómo habrían sido las cosas antes? Ya la *Orestíada* de Esquilo, y muy en particular sus famosas *Euménides*, simbolizaban la emergencia de la ciudad-Estado ateniense mediante el expediente de la transformación de las Erinnias, divinidades arcaicas de la venganza, en Euménides, diosas protectoras y benefactoras de la ciudad. Desde entonces y con razón, la existencia de la justicia punitiva como función pública del Estado –y la emergencia misma de éste– se explica como un dispositivo para domesticar y para satisfacer en forma racionalizada la sed de venganza. El castigo retributivo se explica como un sustituto civilizado de la justicia salvaje de los vengadores.

Y sin embargo, la verdad es que la solución propuesta por Esquilo es muy distinta a la solu-

<sup>8</sup> Véase *Antiguo Testamento*. Éxodo 21: 22-55. La ruptura significada por Cristo en términos de oponer el amor al odio retributivo aparece claramente en Mateo 5: 38 a 39 y Mateo 5: 43 a 48. Es allí donde aparecen las famosas expresiones “pon la otra mejilla” y “ama a tus enemigos”. No quiero con lo anterior significar que hay una ruptura completa entre el Antiguo y el Nuevo Testamento en esta materia.

<sup>9</sup> Véase Jacoby, Susan. *Wild Justice: The Evolution of Revenge*. Nueva York: Harper y Row Publishers, 1983. Wilson, Richard A. “Vengeance, Revenge and Retribution” en: Wilson, Richard A. *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

ción que ofrecen los estados modernos. Palas Atenea, el *deus ex machina* del poeta griego, rompe el empate dilemático entre los miembros del juez colegiado que debe juzgar a Orestes, el vengador arrepentido, perdonándolo. La Diosa no lo lanzó de nuevo a la calle para que completara su destino irredimible de vengador, según lo prescribía la tradición, pero tampoco lo condenó a cincuenta años de cárcel por asesinato, como lo ordenan las leyes de los estados modernos. Repito, lo perdonó, con lo cual reconoció, por lo menos para la ocasión, el odio retributivo como causal de justificación<sup>10</sup>.

¿Quién tiene la razón, Esquilo o los pensadores y juristas del Estado moderno? ¿Debemos castigar o debemos perdonar a los cientos de miles de colombianos que, como Orestes, son víctimas que se han transformado en victimarios?

#### **SOBRE EL SENTIMIENTO DE JUSTICIA: LA JUSTICIA VERTICAL Y LA JUSTICIA HORIZONTAL**

En lo que atañe a los grandes crímenes colectivos, los procesos de victimización a través de los cuales se constituye y se despliega el conflicto entre víctimas y victimarios, pueden ser de dos formas básicas: verticales y unidireccionales, u horizontales y recíprocos. Tal vez, el ejemplo más claro de un proceso de victimización vertical y unidireccional es el de los campos de concentración y exterminio, mediante los cuales la Alemania nazi llevó adelante buena parte del Holocausto del pueblo judío europeo durante los años finales de la Segunda Guerra Mundial. Des-

de la perspectiva de un tercero concernido, o de un observador neutral, cabe afirmar que en Auschwitz se presentaba una relación vertical y unidireccional de victimización en la cual los victimarios-omnipotentes contaban con todos los recursos de fuerza, en tanto que las víctimas-indefensas poseían una suerte de monopolio del valor moral. En la medida en que la Alemania de Hitler puede ser entendida, asumiendo los riesgos y las limitaciones de toda gran simplificación, como “un gran campo de concentración”, la idea de la existencia de una relación vertical y unidireccional de victimización sirve también para caracterizar, a pesar de las diferencias que éstos presentan en lo que atañe a aspectos como el grado de movilización de la sociedad, etc., los modelos represivos de los regímenes totalitarios y autoritarios en su conjunto<sup>11</sup>. Un poco diferente es el caso de los regímenes de ocupación, los cuales, dependiendo del grado de consolidación de la ocupación, implican relaciones más o menos verticales/horizontales de victimización. Dentro de Latinoamérica, la dictadura de Pinochet durante los setenta, en la medida en que estaba soportada sobre un modelo de represión sin resistencia, representa el caso que más se acerca al tipo ideal.

Pero también hay relaciones más horizontales y recíprocas de victimización, como las que son propias de las situaciones y dinámicas de confrontación armada entre grupos de guerrilla y de contraguerrilla no estatales. No la confrontación directa entre combatientes, sino las retaliaciones cruzadas de los guerreros omnipotentes contra los

<sup>10</sup> La expresión odio retributivo la tomo del filósofo moral Jeffrie G. Murphy. Véase Murphy, J. “Retributive Hatred: An Essay on Criminal Liability and the Emotions”. En: Frey, R.G. y Morris, Christopher (editores). *Liability and Responsibility*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991; Murphy, J. “Hatred: A qualified Defence”. En: Hampton, Murphy y Jean, *Forgiveness and Mercy*. Nueva York: Cambridge University Press, 1988. Obsérvese igualmente que, como lo anota Susan Jacoby en su obra *Wild Justice*, la diosa Atenea, acaso reflejando los valores de una sociedad machista, perdona a Orestes mediante una compensación de culpas en la cual le atribuye mayor valor criminal al uxoricidio que al matricidio. Véase Jacoby, Susan. Ob. cit.

<sup>11</sup> Dentro de los campos de concentración, una pequeña minoría de guardias-SS nazis controlaba a una mayoría de prisioneros. En Alemania en su conjunto, en cambio, un gran aparato de Estado con el apoyo de una gran mayoría alemana, oprimía a la minoría judía y a otra minorías. Ese solo hecho tiene grandes implicaciones desde el punto de vista de la formación de zonas grises. Por debajo de la tesis extrema de Daniel J. Glodhagen, quien en su libro *Hitler's Willing Executioners. Ordinary Germans and the Holocaust*, asume que la inmensa mayoría del pueblo alemán debe ser entendida como victimarios indirectos, la mayor parte de los autores asume que el aparato nazi ejercía gran presión de conformidad y aun amedrentaba fuertemente a su población. Diferente es también el caso de los regímenes autoritarios, donde el nivel de movilización en favor del régimen represivo y de la victimización es comparativamente menor. En todos los casos opera, sin embargo, una combinación de terror y persuasión.

grupos indefensos de civiles que forman los soportes sociales y políticos –reales o aparentes– del enemigo, constituyen verdadera victimización. El caso reciente de la matanza en el municipio chochoano de Bojayá, es apenas un ejemplo entre muchos de lo que ello significa.

El país entero, sobre todo sus zonas rurales, pero también las ciudades, se ha convertido en un campo de batalla, territorio en disputa. Alguna vez se pensó que las FARC se replugarían y estabilizarían sus dominios en el sur, mientras los paramilitares consolidarían los suyos en el norte, alrededor de las zonas de Urabá y Córdoba. El Estado, por su parte, se replugaría sobre las ciudades, donde habita más del 70% de la población. La verdad es que por una compleja combinación de factores, entre los cuales se cuentan el dinero de la droga y el Plan Colombia, la guerra se ha expandido, de manera que los paramilitares combaten en el sur, tal vez apoyados por el ejército del Plan Colombia, mientras las guerrillas hacen lo propio en el norte, tratando de llegar a Urabá. En ausencia del Ejército, ninguno de los dos bandos no estatales consigue estabilizar sus dominios territoriales. Las poblaciones pasan de mano en mano sin lograr acomodarse a una relación estable de dominación. Muchos colaboran e informan, ante todo buscando sobrevivir. Pero ya la colaboración y la información no protegen. Reina la paranoia, todo el mundo es un “sapo” potencial. Algunos tratan de escapar a ese manoseo mortal y hacen declaraciones de autonomía y de “neutralidad” que nadie escucha. Finalmente, para escapar a la tensión insoportable sólo queda un camino: el desplazamiento.

Michael Walzer, quien estudió a fondo el problema, afirma cómo en general las prácticas de la contrainsurgencia suelen ser aún más brutales que las prácticas de la insurgencia. No lo dice por benevolencia con los revolucionarios. De otro lado, es claro en afirmar que la insurgencia es la “causa” de la contrainsurgencia degradada<sup>12</sup>. A Fidel Castaño le escuché decir que los paramilitares tenían que ser más brutales que las guerrillas, porque a diferencia de éstas, debían entrar a territorios previamente ocupados y controlados ideológicamente, de manera que no les quedaba una opción distinta que practicar el terror para desocuparlos y “resembrarlos”.

Es posible que las cosas hayan cambiado un poco desde entonces. No lo tengo claro. Carlos

Castaño ha insistido mucho en que su extrema brutalidad no era sino expresión de su debilidad, lo cual insinúa que su fortalecimiento militar y político, ambos evidentes hoy, deberían traer un cierto alivio humanitario para las gentes del campo. Tengo la impresión de que los paramilitares han cambiado un poco las tácticas, aprendiendo a convivir con la vigilancia de la comunidad internacional, pero que en realidad están demostrando poco progreso humanitario. Prometer que ya no van a matar a los civiles de cinco en cinco sino de uno en uno para no llamar la atención y evadir la calificación de sus crímenes como masacres, no es progreso. Es cierto, sin embargo, que en zonas ya controladas, como Barrancabermeja, han introducido códigos de conducta. De todas maneras, su pecado es estructural. Creen que la guerra se gana quitándole el agua al pez. Las FARC, por su parte, se han degradado. Luego de que la superioridad aérea del Ejército les cerró el camino fijado desde la llamada Séptima Conferencia de 1982, hacia la transformación en ejército regular y el combate abierto con unidades militares fuertes, se han visto obligadas a retornar a un comportamiento clásico de guerrilla. Es verdad que con los paramilitares se enfrentan cada vez más de manera directa, pero en este caso su guerra horizontal de vengadores es una guerra degradada, sin reglas y sin cuartel. Existe además el problema de llegar por fin en forma significativa a las ciudades. Sólo podrán hacerlo, o bien a través del terrorismo, si es que deciden definitivamente renunciar del todo a buscar algún respaldo y vengarse de las clases medias urbanas por su falta de apoyo al proyecto revolucionario, o limitarse al secuestro y al asesinato selectivos en los centros urbanos para amortiguar, si es posible, el deterioro de su ya muy destruida imagen.

Todas las guerras civiles latinoamericanas de las últimas tres décadas se aproximan en mayor o menor grado al tipo descrito. La existencia de grupos paramilitares que eran o bien simples prolongaciones o muy dependientes del Ejército, determina que en casi todos los casos, la degradación del Estado nos permita hablar de procesos de victimización horizontal y recíproca entre el Estado y las guerrillas. En Colombia la autonomía relativa y creciente de los paramilitares frente al Ejército nacional hace más complejo el juicio. La dimensión más horizontal de la guerra está asociada a la confrontación entre guerrillas y

<sup>12</sup> Walzer, Michael. *Just and Unjust Wars, A Moral Argument with Historical Illustrations*. Nueva York: Basic Books, 1977, pp. 176-196.

paramilitares. Obsérvese, por último, que las guerras en general implican una combinación de procesos verticales y horizontales de victimización, de manera que la victimización horizontal representa apenas algo así como su diferencia específica.

En procesos verticales y unidireccionales de victimización, desde el punto de vista de los terceros concernidos y de los observadores neutrales y lejanos, resulta comparativamente fácil decir quiénes son los buenos y quiénes los malos. Bajo la premisa de una enorme claridad cognitiva y moral en torno a quiénes son los “chicos buenos”, y quiénes los “chicos malos”, el sentimiento dominante es el de una justicia vindicativa que exige castigo.

Desde idéntica perspectiva, la circunstancia de que en los procesos horizontales y bidireccionales de victimización haya un cierto equilibrio en la distribución de los recursos de fuerza, y con ello también un cierto equilibrio moral, explica, por el contrario, la eventual “suspensión” del juicio vindicativo y la emergencia de un sentimiento trágico, más proclive al perdón retributivo y a la reconciliación. Pensadores tan dispares y tan alejados en el tiempo como Hegel o Maquiavelo, como Max Weber, Isaias Berlin o Giovanni Sartori le han rendido tributo a esta idea<sup>13</sup>.

#### La justicia y el final de juego: el punto de vista interno de los enemigos-vengadores

Los caminos básicos para salir de la guerra son dos: la victoria o la negociación. Existen por supuesto caminos intermedios, victorias negociadas y negociaciones que equivalen a victorias. Existen además mil maneras de vencer y de negociar. Y sin embargo, cabe decir que, en general, mientras los actores armados conserven el control de la situación de salida, las victorias van a implicar impunidad para los vencedores y castigo para los derrotados, en tanto que las negociaciones van a implicar una transacción y con ello, una combinación de castigo y amnistía, variable para todos los bandos según las correlaciones de fuerza y las destrezas negociadoras de los enemigos<sup>14</sup>.

¿Qué explica por lo menos esta relativa previsibilidad de los resultados en materia de justicia e impunidad al final de una confrontación armada? Tzvetan Todorov lo expresa en una fórmula simple pero rica en implicaciones: “Los victimarios quieren olvidar, en tanto que las víctimas no pueden olvidar. Por ello, las víctimas tienen derecho a olvidar, en tanto que los victimarios tienen la obligación de recordar”<sup>15</sup>.

Del hecho psicológico de que los victimarios quieren olvidar, mientras las víctimas no pueden

<sup>13</sup> Susan Jacoby en su libro cita a Isaiah Berlin, quien, en su escrito *The Originality of Machiavelli* exaltó el valor de este último como aquel pensador que “sembró un permanente cuestionamiento problemático y profundo en el camino de la prosperidad”. La pregunta proviene del reconocimiento de que “los fines en la medida en que se plantean a la vez como lo último y como lo sagrado, entran en contradicción. Este sistema de valores puede entrar en conflicto sin que exista la posibilidad de la existencia de un arbitraje racional, no sólo en circunstancias excepcionales (como resultado de anomalías, de accidentes, o de errores –el choque de Antígona y Crenon o la historia de Tristán–), sino como parte de la condición normal de los humanos”. Y más adelante: “Si tan sólo existe una única solución para el problema, entonces los únicos problemas existentes son reconocer cuáles son los problemas, y cómo hacer que otras personas hagan parte de la solución por medio de la persuasión o de la fuerza. Pero si esto no es así (...), entonces el camino consiste en abrirse a la tolerancia y al compromiso”. (T. del E.) Jacoby, Susan. Ob. cit, pp 146-147. Es conocido cómo Hegel interpretó la Antígona como un ejemplo perfecto de tragedia de “motivos igualmente justificados”. Es cierto que le atribuye a esa perspectiva un valor limitado y que debe ser superado por un punto de vista más universal. De otro lado, el relativismo moral de los pensadores liberales de la Alemania de Weimar es conocido. Pongo de relieve el caso de Weber por su prominencia. Pero también juristas de la talla de Gustav Radbruch y Hans Kelsen transitaban por esos caminos. En su escrito sobre “la tolerancia”, afirma Sartori que esa idea, en su versión moderna, nació en el horizonte de las guerras religiosas europeas.

<sup>14</sup> Samuel P. Huntington distingue tres tipos de transición a la democracia: transformación, remplazamiento y transplazamiento. Carlos Nino, por su parte, distingue entre transiciones coactivas, consensuales y por colapso. Véase Huntington, Samuel. “The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century”. En: Kritz, Neil J. *Transitional Justice*. Volumen I. Washington D.C.: United States Institute of Peace, 1995. Nino, Carlos. *Radical Evil on Trial*. New Haven: Yale University Press, 1996, pp. 128 y ss. Todas estas variantes implican algún tipo y grado de negociación o de imposición.

<sup>15</sup> Todorov, Tzvetan. “Zvetan, Zehn Jahre Ohne Primo Levi”. En: *Mittelweg*. No. 36, Zeitschrift des Hamburger Institutes fuer Sozialforschung, octubre-noviembre, 1998, p. 36.

olvidar, y de su complemento normativo en la idea de que las víctimas tienen derecho a olvidar en tanto que los victimarios tienen el deber de recordar, se deriva la explicación para buena parte de las tensiones y dinámicas básicas que caracterizan la llamada “justicia retroactiva”<sup>16</sup> en los procesos de transición de la dictadura a la democracia y de la guerra a la paz.

La interpretación jurídica dominante parte de la premisa de que los enemigos militares son victimarios que desean olvidar y que tienen además el poder para negociar y para imponer el olvido por decreto. Es por eso que las amnistías, en cuanto desconocen el deber de recordar que se imputa a los victimarios, son interpretadas como actos de “cinismo”, sólo explicables, pero nunca justificables, por la necesidad de resignarse a las lógicas político-instrumentales que gobiernan los procesos de transición.

Pero los enemigos no se autorrepresentan, en primer lugar, como victimarios, sino como víctimas-victimarios inocentes, y en consecuencia como vengadores. Que luego de una victoria militar los vencedores se regalen con una amnistía generalizada y en cambio apliquen justicia contra los vencidos resulta por ello apenas natural. Del hecho de que los enemigos se autorrepresentan como víctimas-victimarios inocentes, y en cambio representan al otro como victimario-víctima culpable, se desprende que los vencedores creen que tienen no sólo una justificación retributiva para sus crímenes sino además un “derecho a olvidar”. Por el contrario, en la medida en que los vencedores representan a los vencidos como victimarios, les atribuyen toda la culpa por el origen y por la barbarie de la guerra, y les aplican castigos retributivos, los cuales son la cristalización más intensa del “deber de recordar”, en cabeza de los victimarios. De esta manera, la guerra toda puede ser interpretada *a posteriori* como una guerra punitiva o como una ejecución judicial. No de otra manera se explica el fenómeno de la “compensación retributiva de culpas”, que opera casi como regla al final de todas las guerras, aun en aquellas en que hay vencedores y vencidos.

En la Carta de Londres que reguló los grandes procesos de Nuremberg se prohibió de manera

expresa la aceptación del argumento del *tu quoque*. En la práctica, sin embargo, gracias al brillo de la defensa, se lo aplicó de manera tácita a la guerra de submarinos en el Pacífico en favor del almirante Doenitz. Su fuerza es tanta, a pesar de que el discurso moral reniegue de él, que amenazó seriamente la credibilidad pública de todo el espectáculo de juzgamiento, en la medida en que los crímenes innumerables del Ejército soviético durante la última gran contraofensiva y los bombardeos ingleses a las ciudades alemanas todavía torturaban la memoria colectiva de las víctimas. Sólo el carácter incomparable del holocausto judío como *radical evil* y el sometimiento riguroso de los jueces a las reglas del *rule of law* pudieron salvar la justicia de Nuremberg de la crisis de legitimidad en que parecía sumirla el sentimiento trágico de justicia que acompaña los procesos de victimización recíproca horizontal, propios de la guerra total<sup>17</sup>. Y ni qué decir del escepticismo con el cual el pueblo japonés enfrentó los tribunales que impusiera el General MacArthur, luego de las bombas atómicas de Iroshima y Nagasaki.

Si la compensación recíproca de culpas aparece como un argumento fuerte incluso en situaciones de victoria y en escenarios de juzgamiento de los vencidos, su fuerza es mucho mayor en los escenarios políticos de negociación. Es cierto que el razonamiento que lo funda será más o menos creíble dependiendo del grado de verticalidad y unidireccionalidad, por ejemplo de horizontalidad y reciprocidad que caracterice los procesos de victimización a los cuales se aplique.

En el Chile autoritario de la década de los ochenta, Pinochet, antes de acceder a dar los primeros pasos hacia la transición desde la dictadura militar y hacia la democracia, expidió una ley de auto-amnistía que cobijaba en lógica “compensatoria” tanto los crímenes de los militares como los de la oposición. Pero sabemos que la oposición a la dictadura chilena fue prácticamente inexistente, de manera que toda la represión estuvo edificada sobre la ficción ideológica de una “guerra preventiva”, en un clima de polarización ideológica pero sin violencia efectiva. Por ello sabemos también que aquello de la compensación recíproca de culpas, como argumento para justificar la amnistía

<sup>16</sup> Nino, Carlos Santiago. Ob cit.

<sup>17</sup> Véase Persico, Joseph E. *Nuremberg: Infamy on Trial*. Nueva York: Penguin Books, p. 338, 1994. Bassiouni, M. Cherif. *Crimes Against Humanity*. pp. 502-503; Walzer, Michael. Ob.cit., pp. 147-151. Sobre los procesos de Nuremberg y su respeto por el debido proceso, véase buena parte de los artículos contenidos en: Cooper, Belinda (editora). *War Crimes: The Legacy of Nuremberg*. Nueva York: TV-Books, 1999.

general, fue una mentira, una manera de ocultar el carácter puramente vertical y unidireccional del proceso de victimización que se llevó a cabo durante la dictadura.

¿Cabe decir lo mismo de la guerra peruana contra el grupo terrorista Sendero Luminoso, la cual dejó víctimas distribuidas casi por igual entre los dos bandos?<sup>18</sup> ¿Aún, cabe decir lo mismo de la guerra salvadoreña, a pesar de que el Estado, el cual luchaba en una proporción favorable de 5 a 1 o de 9 a 1 contra su enemigo, fue el responsable de entre el 66% y el 85% entre bajas y víctimas, en tanto que al FMLN, una guerrilla comparativamente limpia y con fuerte impulso hacia la regularización, no le fueron imputables sino los porcentajes restantes? Todavía la guerra salvadoreña encarna, en mi opinión, a pesar de la desproporción entre los crímenes y bajas de los unos y los crímenes de los otros, un claro proceso de enfrentamiento y de victimización recíproca horizontal, que hace creíble el argumento de la compensación retributiva.

A más tardar a estas alturas, algún lector con un claro y riguroso concepto de justicia estará a punto de gritar para recordarme que “un crimen no borra otro crimen”, y que además el olvido general por decreto no permite aprender de los grandes crímenes del pasado, ni tampoco prevenir su repetición hacia el futuro. Ambas afirmaciones son ciertas.

Las objeciones son irrefutables. En mi defensa puedo alegar, sin embargo, que éstas expresan básicamente el punto de vista de aquellas víctimas y demás segmentos sociales, entre los no combatientes y la población civil que no se sienten representados y que no se identifican con los actores armados, sino que se distancian de ellos, hasta el punto de que los perciben como victimarios.

En efecto, mi observación en torno a la lógica de la compensación retributiva de culpas como fundamento de la amnistía no refleja el punto de vista de las víctimas, ni el de la población civil no victimizada, sino el punto de vista de los guerreros, en el entendido de que son éstos quienes, por lo menos durante las negociaciones y mientras se

establece la paz, dominan el tablero de las decisiones. Sólo el punto de vista interno de los enemigos enfrentados permite entender las guerras, siguiendo la tradición de la *Antígona* de Sófocles, como tragedias de motivos igualmente justificados. Así las interpretó la tradición secularizante que fundó el Estado moderno y el derecho clásico de los conflictos armados, cuando, mirando hacia el pasado de los siglos XVI y XVII en boca de Alberico Gentili, definió las guerras confesionales religiosas entre católicos y protestantes de manera radicalmente aporética, como guerras justas *ex utraque parte*<sup>19</sup>. En ello habita un factor importante de relativización de la enemistad y de fundamentación de la tolerancia.

Desde el punto de vista de la sociedad como conjunto, o de la justicia abstracta en que se articula, el interés más fundamental es posiblemente el de la prevención, es decir el del “nunca más”, el de que el horror no se repita, sin desdeñar por ello la urgencia social de reivindicar también el interés retributivo y reparatorio de las víctimas y aún, el interés resocializador de los victimarios, en la medida en que resultan fundamentales para la reincorporación de ambos al grupo social. La única manera de evitar que la amnistía conduzca por el camino de la compensación anticipada de culpas a un olvido facilista sin capacidad de prevención, es compensando la eventual falta de castigo con una alta dosis de memoria y de verdad. También las comisiones de la verdad y no sólo el castigo, son dispositivos para reforzar la memoria y la prevención, y si se quiere, para mejorar la calidad del olvido.

#### SOBRE LA RECONCILIACIÓN

En el marco de las guerras irregulares, dijimos, la enemistad se construye sobre la base de narrativas opuestas, en cuya oposición desempeña un papel central la dialéctica de la víctima y el victimario. En efecto, resulta difícil imaginar una oposición más radical que aquella de representar al otro como *victimario*-víctima culpable, mientras uno se representa a sí mismo básicamente como *víctima*-victimario inocente. La reconciliación, por el con-

<sup>18</sup> En Perú, en doce años de guerra entre un ejército y unas guerrillas que estaban en una relación de once soldados contra un guerrillero, el terrorismo de Sendero fue sin embargo capaz de equilibrar el de víctimas a lado y lado en una proporción de 50%-50%. Véase Nasi, Carlo. “Peace Accords in Colombia, El Salvador, Guatemala: A comparative Study” Tesis de doctorado. Notre Dame: Universidad de Notre Dame, 2002.

<sup>19</sup> Sobre la importancia de A. Gentili para la estructuración del derecho clásico de los conflictos armados en torno a un concepto acotado de la enemistad, véase Schmitt, Carl. *Der Nomos der Erde im Jus Publicum Europaeum*. Berlin: Dunkler und Humblot Verlag, 1953.

trario, entendida en un sentido realista, ajeno a las fantasías consensualistas, consiste en el acercamiento progresivo de las narrativas opuestas<sup>20</sup>. Acercar las narrativas opuestas, por su parte, es escapar al blanco y negro del juego de la enemistad y adentrarse en la verdad más profunda y opaca de los grises; es reconocer la presencia y la significación de las zonas grises, de figuras que son a la vez *víctimas-victimarios*, y *culpables e inocentes*.

#### Las zonas grises

Mi caracterización de los procesos verticales y unidireccionales de victimización oculta la existencia de zonas grises. En efecto, ni siquiera un ejemplo como el de Auschwitz, donde los victimarios y las víctimas parecían pertenecer a dos campos claramente diferenciados fue en su realidad histórica tan perfecto. En su texto inolvidable sobre *"The Drowned and the Saved"* Primo Levi, con su humanismo incomparable, hace un estudio de las relaciones sociales dentro del universo concentracional, cuyo capítulo más amplio y más elaborado es el dedicado a las "zonas grises"<sup>21</sup>. Con esa expresión alude él a aquellas figuras que eran simultáneamente víctimas y victimarios, y que estaban suspendidas en la mitad del camino de la represión. Comunistas, nacionalistas polacos y muchos judíos, victimizados por sus captores, estuvieron dispuestos a victimizar a sus compañeros de desgracias con la esperanza de "sobrevivir". Sus funciones eran múltiples. Iban desde los famosos "Kapos", largamente recordados por su sadismo, hasta aquellos otros que obtenían pequeños privilegios por vigilar la limpieza y el orden de las camas en las barracas. Su cálculo, en efecto, no siempre fue equivocado. Personajes

de la zona gris representan, sin duda, una proporción significativa dentro del grupo final de sobrevivientes. Levi, quien era implacable en su juicio sobre los victimarios, afirma, sin embargo, que frente a los habitantes de la zona gris no es capaz de hacer un juicio condenatorio. Su doble condición de victimarios y de víctimas lo aturde, despierta su compasión. El caso de Chaim Rumkowski el comerciante judío del gueto de la ciudad de Lodz, en Polonia, quien fuera intermediario entre el gobierno nazi de ocupación y su pueblo victimizado, quien se autoproclamó emperador, acuñó moneda con su efigie y maltrató a sus compañeros de desgracia, le suscita, como él mismo lo dice, una *impotencia judicandi*<sup>22</sup>.

Suponiendo, de nuevo, que el régimen totalitario de la Alemania de Hitler era una suerte de gran campo de concentración, así que se trataba de un sistema político apuntalado sobre un modelo de represión vertical y unidireccional, en el cual el gran campo social de los victimarios victimizó ciertos segmentos de población como eran los judíos, los gitanos y los comunistas, el asunto de las zonas grises se nos plantea aún con mayor fuerza. Pero lo mismo cabe decir, en general, de los regímenes autoritarios y de los de ocupación. "Denunciantes", "informantes" y "colaboradores" son apenas dos, acaso las más conocidas pero no las únicas, entre las muchas figuras candidatas a habitar las zonas grises, bajo la premisa, por supuesto, de que el amedrentamiento y la presión de conformidad ejercida sobre ellos hayan constituido motivaciones determinantes para su conducta criminal.

Las guerras, dijimos, comportan dinámicas complejas en las cuales se combinan procesos de

<sup>20</sup> Dwyer, Susan. "Reconciliation for Realists". En: *Carnegie Council on Ethics and International Affairs*. Vol. 13, 1999, pp. 81-88.

<sup>21</sup> Levi, Primo. *The Drowned and the Saved*. Nueva York: Vintage, 1989. Marie Smyth, por su parte, en un ensayo maravilloso sobre Irlanda del Norte, afirma: "Se ha discutido que el recuerdo de las víctimas es algo que suele afectar por más tiempo a aquellos que han experimentado más pérdidas. De esta forma, debemos compartir ese recuerdo como una forma de solidaridad con aquellos que han perdido más seres queridos. Esto también nos sirve como un proceso de educación para nosotros mismos, y como una forma de construir una explicación inclusiva y común sobre aquello que le ha sucedido a nuestra sociedad durante los últimos treinta años. Debido a que nuestras propias heridas nos pueden enceguecer, parte del proceso de recordar debe consistir en examinar no sólo nuestra historia en tanto víctimas, sino nuestra historia de dolientes al hacerlo con otras personas. Tan sólo cuando podemos recordar, no sólo lo que nos han hecho sino lo que le han hecho a otras personas en nuestro nombre, la reconciliación será posible. El peligro del recuerdo es que reescribiremos nuestro pasado para ocultar nuestra deshonor y sólo exhibir la de nuestros enemigos". (T. del E.) Smyth, Mary. *Remembering in Northern Ireland: Victims, Perpetrators and Hierarchies of Pain and Responsibility*. En: Hammer, B. *Past Imperfect*. p. 48.

<sup>22</sup> Levi, Primo. Ob. cit., p. 60.

victimización vertical y horizontal. También las guerras, en la medida en que los enemigos militares y políticos están organizados en estructuras verticales de dominación, reproducen análogas figuras. También guerras, como la colombiana, en la cual los actores armados establecen pequeñas dictaduras regionales y locales, y regímenes volátiles de ocupación, están plagadas de denunciantes, de informantes y de colaboradores. Pero la figura que mejor refleja la horizontalidad de la guerra y su diferencia específica frente a las dictaduras de la paz –por ejemplo, del orden sin guerra– es sin duda la del vengador. También él como ya lo dijimos, es una víctima que se transforma en victimario.

Si limitamos el concepto de víctima y el de la verdadera venganza a los límites estrechos de las identificaciones en el seno de la familia como unidad productiva y de afectos, el número de los vengadores y la extensión de la zona gris resultan reducidos. Si por el contrario, hacemos extensiva la dialéctica de la víctima y el victimario al concepto del enemigo, entonces la guerra toda, por lo menos en cuanto guerra recíprocamente degradada, amenaza convertirse en una inmensa zona gris. Para efectos judiciales resulta fundamental conservar una definición restringida de la venganza; para efectos políticos y en el marco de una política general de reconciliación, en cambio, resulta necesario ampliar los conceptos de la venganza y el de la zona gris, evitando de toda manera que un falso humanismo reconciliatorio diluya toda noción de rendición de cuentas.

#### SOBRE EL PERDÓN RECÍPROCO

Dice Michael Ignatieff: “Pueblos que se creen víctimas de agresiones tienen una incapacidad explicable para entender que también ellos cometen atrocidades. Los mitos de inocencia y de victimización sufrida son obstáculos poderosos en el camino de confrontar hechos desagradables”<sup>23</sup>.

La compensación recíproca de culpas entre enemigos que se autorrepresentan como vengadores es todavía muy cercana a la figura de la enemistad. Quienes compensan culpas de manera unilateral o bilateral, luego de terminada la contienda, son individuos y grupos que aceptan repre-

sentar al otro como víctima-victimario inocente para conservar el derecho a representarse a sí mismos de la misma manera. Su juego de espejos es un juego de imágenes no invertidas. Su “mímesis” es una mímesis simple y positiva, autocomplaciente con la propia barbarie, ajena al arrepentimiento, proclive a un olvido de mala calidad y a la repetición. Para que la amnistía no resulte contraria al principio de la prevención, para que sea compatible con el interés social en el “nunca más”, debe estar apuntalada sobre el conocimiento y el reconocimiento de una verdad mucho más profunda y a la cual es difícil acceder en términos emocionales, cual es la de que los vengadores no son sólo víctimas inocentes sino también victimarios culpables.

Los escenarios y procesos de conflicto y reconciliación entre enemigos-vengadores implican en realidad una relación compleja, un juego de espejos entre cuatro roles y dos calificaciones básicas de los mismos. Se trata de un juego de identificaciones positivas y negativas entre víctimas-victimarios, en el cual las calificaciones del otro, y de sí mismo en términos de culpabilidad o inocencia, permiten visibilizar o invisibilizar moralmente, de manera permanente o temporal, alguno de los roles alrededor de los cuales se articulan las identidades propia y ajena. Pero se trata también de una suerte de fenomenología de la conciencia, la cual debe pasar de estratos más superficiales a estratos más profundos de comprensión del significado del otro y de sí mismo<sup>24</sup>.

La guerra –sobre todo la guerra degradada– es, como ya lo vimos, un juego de identificaciones cruzadas entre enemigos que representan al otro como *victimario*-víctima culpable, y a sí mismos como *víctimas*-victimarios inocentes. La primera figura de la reconciliación, todavía muy cercana a las lógicas de la guerra y de la enemistad, y piensa con ello a la “regresión”, es la de los enemigos que se reconocen recíprocamente como víctimas-victimarios inocentes, en un juego de identidades no cruzadas sino paralelas. La lógica que sigue su perdón recíproco es demasiado fácil como para ser capaz de producir cambios profundos en las actitudes y en el comportamiento. Quienes compensan culpas de esa manera suelen

<sup>23</sup> Véase Ignatieff Michael. *Articles of Faith, Index on Censorship*, citado por Cherry, Janet. “Historical Truth: Something to Fight For”. En: Villa-Vicencio, Charles y Verwoerd, Wilhelm. *Looking Back, Reaching Forward*. Ciudad del Cabo: University of Cape Town - Cape Town Press, 1998, p. 142.

<sup>24</sup> Soy plenamente consciente del hecho de que la fenomenología de la conciencia de los vengadores está muy cerca de la fenomenología de la conciencia y de la dialéctica del amo y el esclavo, desarrolladas por Hegel en su *Fenomenología del espíritu*.

ser todavía vengadores sin arrepentimiento. Su identidad básica, estabilizada y endurecida alrededor de la sobrevaloración de su condición de víctimas inocentes, y de la infravaloración y el ocultamiento moral de la condición de victimarios culpables, no ha sido alterada. Son los mismos de antes, obsesionados, inflexibles en su capacidad de respuesta, obtusos en su estructura motivacional, dominada por el odio retributivo.

El tránsito hacia la reconciliación, como un estadio más profundo de la conciencia, implica que esas primeras imágenes del espejo estallen en mil pedazos. Sólo cuando alguna suerte de trauma positivo, de empatía, de encantamiento recíproco, les permite descubrir en el otro, que los mira con tristeza desde el otro lado del espejo, a la víctima inocente, de manera que los vengadores alcanzan a vislumbrar en sí mismos al victimario culpable que también son, ingresan en el mundo del arrepentimiento, del perdón profundo y, en último término, de la verdadera reconciliación. Sólo si descubro al otro como la víctima inocente que también es y me descubro a mí mismo como el victimario culpable que también soy, acaso seré capaz de perdonarle al otro su condición de victimario culpable. De otra manera, pienso, resulta mucho más difícil.

La distinción entre procesos verticales y procesos horizontales de victimización implica la existencia de dos modelos distintos de perdón, el perdón vertical y unidireccional y el perdón horizontal y recíproco. Donde está clara la distribución de roles entre victimarios y víctimas, la relación de

victimización está edificada sobre la existencia de sólo dos roles, el victimario-culpable y la víctima-inocente. En estas circunstancias el perdón, desde el punto de vista de la razón moral, es, como dice Derrida, refiriéndose al concepto límite del perdón incondicional, simple “locura”, el perdón de lo imperdonable<sup>25</sup>. En situaciones de victimización recíproca horizontal entre enemigos-vengadores, el perdón –en cuanto recíproco condicional–, en cambio, tiene un sustento racional adicional en el principio de retribución. Ello vale tanto para la figura muy imperfecta de la compensación recíproca de culpas, como para la más veraz del indulto.

Primero Oscar Wilde, en forma fugaz en sus cartas de prisión, y luego Hannah Arendt de manera sistemática, nos recordaban con agudeza insuperable cómo el perdón es la única figura del *ethos* individual y colectivo capaz de alterar la ineluctabilidad del pasado, es decir, capaz de romper el lazo que nos une con el pasado-presente eterno de la venganza<sup>26</sup>. En ese sentido, perdonar es ciertamente escapar de la pesadilla de una idea fija, de una sed implacable, de la cual se dice que es “agotadora”<sup>27</sup>. El perdón vertical e incondicional que le otorga eventualmente la víctima a su victimario tiene por ello un claro valor terapéutico. Pero el juego de espejos de la reciprocidad es además un hilo de Ariadna, una guía adicional, una señal de camino que le agrega plausibilidad emocional y sentido moral a la curación.

Entre los extremos del perdón incondicional y el perdón retributivo se encuentra, por supuesto, la figura del perdón pedido. El reconocimiento

<sup>25</sup> Derrida, Jacques. *On Cosmopolitanism and Pardon*. Nueva York: Routledge, 2001.

<sup>26</sup> Dice Hannah Arendt: “La solución contra lo irreversible o lo impredecible del proceso iniciado por la acción humana no surge de una facultad que probablemente sea superior a la humana. La posible salvación para la difícil situación de lo irreversible –de ser incapaz de deshacer lo que alguien ha hecho aunque esa persona no supiera, y no haya podido saber, lo que estaba haciendo– es la facultad de perdonar” (T. del E.). Véase Arendt, Hannah. *The Human Condition: A Study of the Central Conditions Facing Modern Man*. Nueva York: Doubleday Anchor Books, 1959, pp. 212-213.

<sup>27</sup> Hablando de venganza dice Samuel Písar, citado por Martha Minow: “No podríamos vivir en el pasado, pero el pasado vive en nosotros”. Por su parte Michael Ignatieff, también citado por Minow, explica: “Lo que parece ocurrir en la antigua Yugoslavia es que el pasado continua atormentando a sus ciudadanos porque en realidad no es el pasado. Estos lugares no están viviendo un orden temporal consecutivo, sino un orden simultáneo, en el cual el pasado y el presente son continuos, agrupan un conjunto de fantasías, distorsiones, mitos y mentiras. Los reporteros en la guerra de los Balcanes señalaban comúnmente que en algunas ocasiones, cuando se encontraban narrando historias atroces, no sabían si esas historias habían ocurrido el día anterior, o en 1941, o en 1841, o en 1441”. (T. del E.). Véase Minow, Martha. *Between Vengeance and Forgiveness*. Boston: Beacon Press, pp. 13-14. Martha Minow transcribe apartes del testimonio impresionante de Jadranka Cigelj, una de las miles de mujeres bosnias violadas durante la guerra de la antigua Yugoslavia, quien toma distancia frente a sus victimarios y depone todo deseo de vengarse de ellos y asume perdonarlos, con base en dos razones básicas: no quiere parecerse a ellos y “el odio es extenuante”. Véase Minow, Martha. Ob. cit., pp. 7 - 8.

de la víctima por parte del victimario implícito en “pedir disculpas” puede constituirse en un motivo para que la víctima perdona<sup>28</sup>. El perdón pedido puede articularse como un momento en la dinámica del perdón recíproco. Al fin y al cabo lo que denomino una relación horizontal es el conjunto de una dialéctica compleja susceptible de desagregarse analíticamente en dos momentos verticales de relación de victimización y reconciliación.

Paul Ricoeur distingue entre identidades fundadas en la mismidad (*idem*) e identidades narrativas (*ipso*). Las primeras, parecidas al yo cartesiano o kantiano, son inflexibles. Como los héroes y caracteres del teatro griego, son figuras de un destino que tienen que realizar<sup>29</sup>. Así son los vengadores. Es por eso que la reconciliación, a pesar de la lógica retributiva que habita en el juego de las identificaciones entre los enemigos, el tránsito de la autorrepresentación como víctimas inocentes a aquella otra como victimarios culpables, es tan difícil y traumática. La reconciliación, por su parte, sólo puede tener lugar sobre la base de una reconstrucción de la propia identidad a la manera de una identidad narrativa, capaz de incorporar rupturas y cambios de sentido en la propia historia personal. El perdón recíproco y la reconciliación sólo se logran cuando los antiguos vengadores se reconocen –y la sociedad los reconoce– como víctimas-victimarios, simultáneamente inocentes y culpables.

Los escenarios y rituales de reconciliación promovidos en horizontes de victimización vertical y unidireccional son muy problemáticos, por cuanto están en contravía del sentimiento vertical y vindicativo de justicia. Cuando los campos de la victimización están claramente delimitados y las víctimas tienen claro –tanto cognitiva como moralmente– quiénes son sus victimarios, no quieren sino venganza o justicia estatal retributiva. En el horizonte de procesos horizontales y recíprocos de victimización, además de escenarios verticales de perdón condicionado al pedido de disculpas, se deben construir, pienso, escenarios horizontales de perdón recíproco capaces de visibilizar la

tragedia de los vengadores y la dimensión aporética del conflicto.

Visibilizar las zonas grises en general, pero sobre todo la tragedia de las guerras como procesos horizontales de victimización recíproca constituye una estrategia practicable a muchos niveles. Tal vez, resulte posible diseñar, por ejemplo, modelos terapéuticos a la manera de juegos de roles orientados a hacer posible que por lo menos algunas categorías de víctimas accedan a la conciencia de que también fueron victimarios. Ello, acaso, podría contribuir a su curación en la medida en que les ayudaría a relativizar el carácter absoluto de su condición de víctimas, y a escapar a la trampa emocional del odio justificado, de un odio que simultáneamente los redime y los condena. Los obligaría a abrirse hacia la compasión por el otro.

Se pueden igualmente promover comisiones de la verdad. Éstas se prestan mucho más que los escenarios judiciales para el estudio y la visibilización de las zonas grises. A diferencia de los escenarios judiciales, las comisiones de la verdad pueden cubrir largos períodos y grandes contextos sociales y políticos. Y lo que es igualmente importante, pueden capturar las zonas grises con toda su ambivalencia. Los historiadores y los hacedores de textos escolares tienen un papel fundamental en la aproximación de las narrativas opuestas a través de la visibilización de los grises. Los escenarios públicos de perdón recíproco y reconciliación no implican, por supuesto, perdón y reconciliación automáticas en el plano individual, pero pueden iniciarlos e inducirlos. Los procesos colectivos de reconciliación toman mucho tiempo, a veces siglos. Las comisiones de la verdad con sus informes, sus rituales y su teatralización representan, a lo sumo, el punto de partida de un largo viaje.

#### LA NUEVA HEGEMONÍA DE LA JUSTICIA RETRIBUTIVA

En el marco de la globalización, la universalización de los derechos humanos y su complemento en la nueva justicia universal, en la medida en que se han articulado políticamente,

<sup>28</sup> Sobre el tema del “perdón pedido” se ha escrito abundantemente en Estados Unidos durante los últimos años. El pensador alemán Herman Luebbe, publicó un magnífico libro sobre el tema. Véase Luebbe, Herman. *Ich Entschuldige Mich*. Berlín: Siedler Verlag, 2001. En Colombia, el caso más reciente e interesante de “petición de disculpas” fue el protagonizado por el Presidente Samper, en relación con el reconocimiento de la participación estatal en el genocidio de la Unión Patriótica.

<sup>29</sup> Véase Ricoeur, Paul. *Oneself as Another*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press, 1992, pp. 113-158.

han permitido un cambio paulatino en la correlación de fuerzas entre los intereses de víctimas y victimarios. A pesar de que son todavía los actores armados, y no la sociedad civil ni la comunidad internacional, quienes concentran en general el mayor poder durante las fases de la transición cercanas a la terminación de las guerras, la verdad es que ya las presiones de la comunidad internacional, inmune como es a las amenazas de los guerreros, son tan grandes y tan permanentes, que le permiten a las víctimas internamente articularse con una fuerza y a una velocidad antes jamás imaginable, hasta el punto de que la caída de los grandes victimarios se ha convertido en una cuestión de tiempo. El corto plazo todavía pertenece en parte a los victimarios. El mediano plazo, en cambio, empieza a pertenecer a las víctimas. Y es que silenciados los fusiles o restablecidas las libertades y vencido el miedo inicial, la capacidad de auto-organización de las víctimas y de la sociedad civil en general, se fortalece. Pinochet se demoró bastantes años en caer, pero cayó. No importa qué sucesivas declaraciones de fragilidad y de demencia senil le hayan evitado escapar al juzgamiento y al castigo. De la arrogancia del dictador ya no queda nada. Milosevic se demoró menos en morder el polvo de la nueva justicia.

No significa lo dicho que no haya muy fuertes tensiones en materia de justicia también en la comunidad internacional. Ésta no es un bloque homogéneo, sino un ámbito infinitamente complejo de relaciones y de intereses. Creo, sin embargo, que los defensores del castigo retributivo sobre el perdón están a la ofensiva. Su posición tiende a tornarse hegemónica bajo el impulso del gran sueño de alcanzar por fin la paz perpetua bajo la sombra del Superestado mundial de derecho.

La intervención de Naciones Unidas (Onusal) en el conflicto salvadoreño representó en ese sentido un giro importante. Entonces, y por primera vez, se intentó edificar la política de paz negociada sobre la base de un modelo de privilegio de la justicia sobre la impunidad. Los acuerdos humanitarios y la comisión de la verdad fueron expresiones de ello. Hoy, la creación de la Corte Penal Internacional debe ser entendida como un triunfo significativo de los juristas del Estado de derecho sobre los políticos y los diplomáticos, y con ello, como un triunfo de la justicia sobre la reconciliación.

#### Los límites del derecho: sus dificultades para lidiar con los vengadores

El derecho penal es un sistema de regulación de la conducta edificado en la sobrevisibilización de la dimensión vertical y unidireccional de la victimización, y sobre el oscurecimiento de su dimensión horizontal y retributiva. Quiero expresar brevemente algunas de las razones que fundamentan esta tesis:

a) El derecho penal moderno está construido sobre la exclusión de la venganza y del odio retributivo como causales de justificación.

b) El derecho penal moderno tiene presupuesta la existencia de un Estado eficiente, tiene presupuesta la paz. Su naturaleza es la de un *peace keeper* y acaso la de un *peace builder*, pero mucho menos la de un *peace maker*. Su tarea es evitar la venganza a través de la justicia retributiva. Su comprensión y su capacidad de respuesta frente al fenómeno de la venganza plenamente desplegada y generalizada bajo la forma de la guerra son muy limitadas.

c) El derecho penal moderno está fundado sobre un modelo de responsabilidad penal individual. Su comprensión del problema de las identidades colectivas es muy restringido. Está básicamente limitado a la teoría de las organizaciones criminales. La figura del vengador, imposible de ser pensada en todas sus implicaciones sino únicamente en el seno de las identidades colectivas, familia, tribu, nación, etnia, grupo religioso, partido político, etc., le resulta extraña. La legítima defensa y la ira y el dolor intensos no alcanzan a justificar la venganza sino de manera muy limitada en el espacio y en el tiempo. El derecho poco o nada puede decir sobre la construcción de las identidades entre enemigos colectivos a través de la dialéctica de la venganza.

d) El derecho penal moderno está edificado sobre una lógica binaria. El proceso penal es un típico producto de la modernidad, amigo de los sentidos unívocos y enemigo de la ambivalencia. Se trata, en tales términos, de un sistema orientado a producir a través de sus sentencias dos resultados básicos, las declaraciones de culpabilidad e inocencia. En esta perspectiva, se trata de una máquina orientada hacia la reducción de los grises a la polaridad blanco-negro. Los colaboradores y los informantes, pero sobre todo los vengadores, no pueden ser respetados por el derecho en su trágica ambivalencia como víctimas-victimarios. Su tarea final, luego de discutir las defensas, es cortar el nudo y declararlos culpables

o inocentes. Si la defensa resulta convincente, entonces se dice, por ejemplo, que fueron meros “instrumentos” y se declara su inocencia. En caso contrario, se los declara victimarios-culpables.

e) El derecho penal moderno es, por fortuna para los ciudadanos, un derecho penal de acto, no de grandes contextos ni de actor. La investigación judicial se restringe a la iluminación de contextos muy limitados. El entendimiento de la guerra como dialéctica de enemistades entre grupos que construyen recíprocamente sus identidades como vengadores, a través de largas y complejas experiencias de victimización, no es su problema.

f) En la perspectiva de un derecho penal de responsabilidad individual y de acto, toda victimización tiende a aparecer como un hecho vertical y unidireccional.

g) El derecho moderno es estado-céntrico. En la medida en que las guerras se alejan del paradigma interestatal de la regularidad y se horizontalizan hasta el punto de parecer simples cadenas de *vendettas*, el derecho de los conflictos armados deja de estar en capacidad de regularlas. De otro lado, las guerras interestatales y las guerras desplegadas en la analogía del Estado tienden a ser leídas por el derecho como procesos paralelos de victimización vertical. No es casualidad que el principio de reciprocidad, eje de las representaciones horizontales de la guerra, haya prácticamente desaparecido del derecho internacional.

#### **El derecho penal internacional: un triunfo y un baluarte de la civilización**

Pero no hay que equivocarse. Discutir los límites del derecho en lo que atañe a su comprensión y a su capacidad para lidiar con el fenómeno de la venganza acaso resulta necesario para poder resignificar positivamente la amnistía y para abrirle un espacio más autónomo al valor de la reconciliación. Pero la verdad es que el derecho penal, con su privilegio estructural del castigo retributivo sobre la impunidad, representa en general una gran conquista civilizatoria. No sólo se trata de la

gran alternativa ofrecida a las víctimas para motivarlas a que renuncien a la venganza, lo cual ya es en sí mismo suficiente para explicar su sitio de honor en la historia de la civilización. Como derecho penal internacional, además, cumple una tarea importantísima en el mundo moderno: la de vigilar de manera implacable al gran victimario potencial: el Estado. En ello consiste su estado-centrismo.

En general, se habla de estado-centrismo para referirse al viejo paradigma del derecho internacional, hoy superado, el cual reconocía a los estados como únicos sujetos del derecho internacional. Con la emergencia de actores no estatales como son las ONG de todo tipo, las grandes corporaciones y, en materia de responsabilidad penal, los individuos, como actores independientes en la escena internacional, se dice que el estado-centrismo ha sido superado. Pero la verdad es que el estado-centrismo sigue vivo y ha pasado a un estadio superior de articulación. Hoy, a comienzos del siglo XXI, el Estado es el centro de un sistema de rotación de juicios empíricos y de valor que lo hacen aparecer de manera alternada como un dios o como un demonio.

El Estado absolutista, el *Leviathan* de Hobbes, había nacido hacia los siglos XVI y XVII para proteger a sus súbditos. Él mismo, a su vez, para poder ejecutar su tarea sin tropiezos, estaba protegido por una suerte de presunción de inocencia en favor de sus actos de fuerza. El liberalismo, con su discurso de las libertades fundamentales empezó ya desde el siglo XVIII a cuestionar esa presunción. Pero fue el Holocausto del pueblo judío a manos del Estado nazi-alemán aquello que la subvirtió. La antigua presunción de inocencia que amparaba al Estado moderno, se transformó en una suerte de presunción de culpabilidad. El dios moral se transformó en el demonio<sup>30</sup>.

La humanidad entendió que el Estado, con su enorme concentración de recursos de fuerza y de poder, es el gran victimario potencial. Las estadísticas lo confirman una y otra vez. La mayor parte de los genocidios y de los grandes crímenes perpetrados después de la Segunda Guerra Mundial y

<sup>30</sup> Véase, entre muchos estudios escritos sobre el papel de los estados como grandes victimizadores, el Informe de Human Rights Watch. *Playing the Communal Card. Communal Violence and Human Rights*. Abril de 1995. En idéntico sentido cabe anotar cómo tanto Madeleine H. Morris (editor) como Cherif Bassiouni (editor especial) de la compilación *Accountability for International Crimes and Serious Violations of Fundamental Rights*, publicada por el International Human Rights Law Institute de la Universidad De Paul y por el International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences, insisten –en el preámbulo y en la introducción– en que el Estado es el gran criminal potencial.

hasta el presente, han sido organizados y agenciados desde los estados. El genocidio de Ruanda no constituye una excepción. Aun en las guerras intestinas entre estados y guerrillas, suelen ser los primeros las máquinas de guerra que producen el mayor número de víctimas. Al derecho clásico liberal de los derechos humanos y al derecho de los conflictos armados, primeros baluartes de vigilancia del Estado, se sumaron desde entonces los discursos sobre el genocidio y los crímenes de lesa humanidad, orientados a controlar al Estado. Incluso el derecho de los conflictos armados, si bien dejó de ser interestatal, en su nueva versión humanitaria de los protocolos de Ginebra de 1977 sigue teniendo como referente central al Estado, aunque se ocupa de otros actores armados a los cuales no consigue interpretar sino en la analogía del Estado, como son los movimientos guerrilleros y antiguerrilleros. Sólo el artículo tercero, común a los cuatro convenios de Ginebra de 1949, constituye una verdadera excepción, en la medida en que también regula conflictos de muy baja intensidad, inapropiados para ser pensados y regulados en la analogía del Estado. La globalización –y con ella fenómenos como la nueva Corte Penal Internacional– no ha servido para debilitar sino por el contrario para fortalecer el estado-centrismo. El carácter subsidiario de la nueva Corte está llamado no a destruir a los estados nacionales sino a fortalecer la vigilancia sobre los mismos y obligarlos a que se porten como tales, en defensa de los derechos humanos de los individuos.

#### LA JUSTICIA TRANSICIONAL EN COLOMBIA

Después de veintidós años de negociaciones fallidas entre el Estado y las FARC, las mayorías políticas de la democracia colombiana se aprestan para hacer, en serio, la guerra. Por lo menos en eso parece consistir el mandato del nuevo Presidente Álvaro Uribe. Pero también esta nueva etapa de la guerra colombiana tendrá que terminar algún día. Muy probablemente, su solución será de todas maneras negociada. El empate doloroso para todas las partes o la victoria sin aniquilamiento habrán de conducir a una negociación entre “halcones”, a menos que al final la magnitud del desastre haga necesario reciclar a las “palomas”. A más tardar durante la discusión de los acuerdos de paz habrá que plantearse en serio los asuntos del castigo y el perdón, la justicia y la reconciliación.

Se trata de un tema difícil. No será suficiente con afirmar que el castigo es una condición nece-

saria para la reconciliación. Ni que el perdón es un derecho privado de las víctimas, en tanto que el castigo es una obligación pública de los estados. Tampoco bastará con decir que sin amnistía no habrá negociación ni reconciliación posible. La verdad es que hay profundas tensiones entre ambos valores. Ninguno de los dos podrá ser completamente sacrificado. Habrá que buscar una fórmula de compromiso que combine castigo y perdón. Y lo que es igualmente importante, habrá que poner a la verdad a mediar entre la justicia y la reconciliación.

¿Qué criterios se habrán de utilizar para trazar la línea divisoria entre el castigo y la impunidad? Habrá que establecer una clara gradación y una jerarquización de los tipos de autoría y participación. Habrá que distinguir entre los líderes y planificadores, de un lado, y los ejecutores, del otro. Habrá que generar una categoría especial para los responsables de los delitos más atroces. Habrá que definir los agravantes, los eximentes y los atenuantes de la responsabilidad para los distintos grados y tipos de autoría y participación. Habrá que resucitar el principio de la obediencia debida, y eventualmente también el del odio retributivo, como atenuantes, si no como eximentes de la responsabilidad. Una fórmula de amnistía general e incondicional como expresión de un olvido oficial por decreto no tendrá suficiente aceptación. Habrá que pensar en el uso abundante de indultos particulares, lo cual implica que se habrán de llevar a cabo las investigaciones pertinentes, de manera que se garantice un grado mínimo de sanción social y de prevención, y se satisfaga el llamado derecho de las víctimas y de la sociedad toda a que se conozca la verdad. La exclusión o la rebaja de pena por delación desempeñará muy seguramente un papel importante en este difícil escenario, en la medida en que favorece el castigo de las cúpulas, ofrece impunidad para los rangos bajos y sirve de paso al derecho a la verdad. Habrá que definir dispositivos de toda índole para compensar a las víctimas. Éstos serán más necesarios cuanto mayor sea el grado y la generalización de la impunidad otorgada. Suponiendo que, por ejemplo, “la reforma agraria” haga parte de la agenda de negociación, los dispositivos de justicia reparatoria deberán ponerse a disposición de una política general de redistribución de tierras, para compensar a los desplazados y demás víctimas de la guerra. Habrá que darle vida a una comisión de la verdad que sea, a la vez, un soporte para la justicia y para la reconciliación.

Pero más allá de éstos y de otros complejos asuntos jurídicos como el de las “purgas” y demás sanciones administrativas, una de las cosas más difíciles será, sin duda alguna, conciliar las presiones de la comunidad internacional y de la justicia global en favor del castigo de los culpables con la necesidad interna de estabilizar la paz y de promover la reconciliación, apelando a fórmulas de soberanía popular.

La ratificación reciente del tratado de Roma sobre la jurisdicción y la competencia de la nueva Corte Penal Internacional habrá de cambiar definitivamente, si no el desarrollo de la guerra, por lo menos sí el de las negociaciones de paz. Bajo su sombra, los tribunales nacionales quedarán definitivamente obligados a hacer justicia. Al respecto y a pesar de que soy pésimo profeta, no me queda ninguna duda. Se equivocan quienes piensan que el retiro de la firma del tratado de Roma por parte de la administración Bush o la certificación en derechos humanos significan un apoyo firme a la impunidad o a la connivencia entre militares y paramilitares. La vara con la cual ellos miden su papel de coloso con presencia militar en cien países no habrá de ser la misma que nos apliquen a nosotros ni ahora ni en nuestra futura posguerra. Aun dentro de Estados Unidos, y a pesar del guerrerismo propiciado por el horror del 11 de septiembre, la capacidad de presión y de cabildeo de los grupos de derechos humanos y la conciencia sobre la importancia del tema humanitario en el Congreso y en la administración estadounidenses ya son hoy tan grandes, que ni las complicidades de hoy entre militares y paramilitares, ni las propuestas de impunidad generalizada del día de mañana tendrán el apoyo del “big brother”.

Colombia no es lo que en Estados Unidos llaman un “Estado-forajido”. Sus elites nacionales y regionales, a pesar de la responsabilidad que les cabe en el fracaso de construir un Estado-nación y una democracia liberal sobre premisas de justicia y de mayor igualdad, han tenido el acierto de garantizarle al país un lugar en el concierto de los estados decentes. Nuestros gobernantes y nuestra clase dirigente son altamente sensibles a la presión de la comunidad de los estados, y no están dispuestos a practicar políticas que nos conduzcan al aislamiento. La presión internacional, asociada al clamor persistente de las víctimas, hará inevitable la aplicación inicial de justicia contra los responsables intelectuales y materiales de algunos de

los crímenes más atroces. La cacería judicial de los líderes militares y políticos comprometidos con la barbarie que sobrevivan a las pugnas internas y a las urgencias de ocultamiento de los crímenes perpetrados y que resulten políticamente premiados por haber hecho posible la negociación, tomará más tiempo. Acaso no caerán todos, pero los que no caigan no tendrán tranquilidad y ya no serán héroes nacionales sino a lo sumo villanos semiclandestinos, sin visa para casi ninguna parte, y sin muchas ganas de viajar al exterior.

Hasta hace poco tiempo tuve serias dudas sobre la utilidad de este dispositivo en un contexto de negociación. Hoy, en cambio, habida cuenta de su carácter suplementario, y luego de que el tablero en que se juegan el ajedrez de la guerra y la política ha sido alterado de manera sustancial, tanto en el plano interno como en el internacional, estoy cada vez más convencido de que el gobierno y el Congreso colombianos dieron el paso correcto. El mensaje es para todos. No sólo la práctica sistemática del secuestro, las pipetas de gas y los carros-bomba, los atentados contra la infraestructura y los asesinatos selectivos de líderes políticos y funcionarios civiles en los pueblos y en las ciudades, por parte de las guerrillas, así como la práctica sistemática y continuada de los paramilitares de asesinar civiles en forma individual y colectiva, simultánea o sucesiva, y su empeño macabro en desplazar población tendrán que ser juzgados en los tribunales nacionales, y en ausencia de éstos, en el nuevo tribunal internacional. También la alianza entre segmentos de las fuerzas militares y los paramilitares, ampliamente documentada como está por las organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos y hasta por Naciones Unidas y el Departamento de Estado de Estados Unidos, habrá de ser puesta en la picota pública y será por lo menos parcialmente castigada.

En cualquier caso, en la misma medida y proporción en que la sociedad colombiana se vaya untando de sangre voluntaria y de culpas compartidas, trazar una línea de ruptura con el pasado de la guerra exigirá desde el comienzo el desarrollo de un doloroso ritual de “chivo expiatorio”<sup>31</sup>, definido en los acuerdos de paz y orquestado a través del sistema judicial, preferiblemente en el marco del Estado de derecho, con respeto pleno por el debido proceso y por los principios de tipicidad y no retroactividad de la ley penal. Sólo de esa manera podrá la sociedad colombiana

<sup>31</sup> Girard, René. *La Violence et le Sacré*. Paris: Grasset, 1972.

recuperar su imagen internacional y su autoestima colectiva.

Los líderes políticos y militares de todos los bandos lo saben o lo presienten, y en todo caso lo temen; así, dedican buena parte de su tiempo a diseñar estrategias de sobrevivencia judicial y política. Castaño, por ejemplo, quien había renunciado a la dirección única de las AUC y favorecido la descentralización de responsabilidades entre los comandantes de bloque, por lo menos en parte, buscando eludir la justicia criminal, terminó disolviendo la confederación. Sus memorias son una angustiada pero no arrepentida y, en todo caso, vana defensa judicial, edificada sobre la justificación de sus crímenes mediante el argumento de una venganza que se estira como un chicle en el tiempo y el espacio, y que se extiende no sólo a los colaboradores y simpatizantes de la guerrilla sino también hacia todo aquel que disiente de su proyecto antisubversivo.

Siempre he creído que a “Tirofijo” y al “Mono Jojoy” los trasnocha menos la justicia internacional que a Castaño. Al fin y al cabo, los primeros tienen la piel dura que deja una larga vida diciéndose y repitiéndose un discurso de ruptura, un discurso lleno de desprecio por la “oligarquía” y por su justicia de clase. Los paramilitares, en cambio, creen en el sistema, creen en su justicia y sueñan con hacer parte de él. Ello sin duda los vuelve más sensibles y permeables. Sin embargo, se comenta que Marulanda preguntaba con insistencia sospechosa a quienes lo visitaban en la zona de distensión sobre el número de estados que ya habían ratificado el tribunal de Roma.

No sólo algunos generales y demás comandantes de tropa estarán durmiendo mal. Por lo menos, los más previsivos o paranoicos entre las elites civiles estarán rezando para que la teoría del poder de veto y de las fracturas entre el poder civil y el poder militar que heredamos del Frente Nacional les alcancen a servir de excusa, de manera que la cacería judicial y política de brujas no llegue hasta ellos.

A los líderes políticos, los generales, y los estrategias en general, se les cobrará la frialdad de cálculo desplegada en su guerra sucia de

mapas y de escritorio. A Castaño no lo van a condenar por haber matado a los asesinos de su padre, sino por perpetrar masacres de civiles, por ordenar o tolerar torturas para recabar información, y por desplazar poblaciones para vaciar y fundar nuevos dominios territoriales, para acceder a nuevas fuentes de recursos. A los cabecillas de las FARC les sucederá lo propio por fundar sus finanzas en la economía del secuestro, por utilizar en forma sistemática un arma tan atroz como los cilindros de gas –errática en su dirección y capaz de producir sufrimientos innecesarios–, por imitar a los “paras” en el tratamiento de sus supuestos apoyos sociales y acaso también, si la moral revolucionaria no les señala límites a futuro, por querer ablandar a las clases medias y altas de los centros urbanos mediante el terrorismo.

A algunos generales de la República y, de pronto también, a algunas autoridades civiles del orden regional y nacional, finalmente, los visitará la némesis justiciera por su apoyo a, o por su tolerancia con la famosa “alianza”<sup>32</sup>. Al fin y al cabo ya desde los días del proceso dispuesto por el General McArthur contra el general Yamashita, pero sobre todo después de los procesos más recientes contra algunos líderes serbios en el tribunal *ad hoc* de la antigua Yugoslavia, la justicia internacional le ha ido perdiendo el miedo a las responsabilidades penales por omisión<sup>33</sup>.

El derecho en general después de la segunda posguerra mundial, pero especialmente el derecho global de la Posguerra Fría, está cada vez más obsesionado –y con razón– por castigar a las cabezas de los estados y de las grandes organizaciones criminales en general, más que a sus bases, revirtiendo una milenaria tendencia histórica a castigar a los más débiles y subordinados.

Las razones están a la mano. Primero, el impacto preventivo de castigar a las cabezas es mayor. Segundo, a mayor rango mayor responsabilidad, y tercero, es más fácil construir una teoría de la culpa moral dirigida a los grandes capitanes y no a los ejecutores y autores materiales de la barbarie en situaciones de guerra. Al fin y al cabo una cosa es hacer planes y dar órdenes desde lejos y en frío, siguiendo los dictados de la razón estra-

<sup>32</sup> Acaso el informe más completo escrito hasta ahora documentando los alcances de la alianza entre militares y paramilitares en Colombia es el de Human Rights Watch. *La ‘Sexta División’, relaciones militares - paramilitares y la política estadounidense en Colombia*. Septiembre de 2001.

<sup>33</sup> Wasserstrom, Richard. “Conduct and Responsibility in War”. En: May, Larry y Hoffman, Stancey (editores). *Collective Responsibility*. Maryland: Rowman and Littlefield Publisher, 1991, pp. 192 y ss.

tégica, y otra muy distinta tomar determinaciones rápidas en situaciones difíciles o pelear en caliente, obedeciendo órdenes, aturrido por el miedo y por la rabia, y sin acabar de entender lo que está en juego<sup>34</sup>.

Es cierto que probar de manera directa la autoría y la participación en la parte alta de las cadenas de mando es más difícil que hacerlo en el nivel de los autores materiales, pero también es cierto que la existencia de un patrón de repetición y el carácter sistemático de una conducta criminal permiten inferir que se trata de una política por cuya vigencia hay que llamar a rendir cuentas a las cabezas.

En Argentina, el establecimiento de un patrón sistemático y persistente, y el discernimiento de una política a través del informe Sávalo, del famoso “Nunca más”, representó un papel central en el esclarecimiento y atribución de responsabilidades a los miembros de las juntas militares. Es cierto que a diferencia de Argentina, Colombia no representa un caso de Estado burocrático-autoritario y centralizado. Nuestra guerra consiste en un autoritarismo fragmentado y hasta anarquizado. Las FARC son una especie de organización federal, y los paramilitares ya no son ni siquiera una confederación. El papel de las jefaturas regionales y no sólo el de los comités centrales es fundamental. Entre nosotros la responsabilidad de los mandos medios en la barbarie es mayor, y el acceso probatorio a las últimas cabezas mucho más difícil.

Pero, ¿qué hacer con los demás?, con los pequeños criminales, con los colaboradores y los financiadores, pero sobre todo ¿qué hacer con los vengadores de todos los bandos? La idea de que la guerra colombiana es una guerra contra la población tiene mucho de cierto pero oculta una dimensión muy importante del conflicto. Muchos colombianos son sujetos y no sólo objetos de la confrontación. Ahora que aparentemente los paramilitares han llegado al Congreso, ahora que no sólo sectores de centro político, sino también sectores de extrema derecha y que apoyan la gue-

rra sucia, han llegado al poder, está claro que el país comparte también una culpa colectiva.

¿Qué hacer con las víctimas de la extorsión y el secuestro guerrillero que apoyan de mil maneras el paramilitarismo? ¿Qué hacer con las víctimas de la extorsión y de la desaparición y con los desterrados que deciden apoyar de una u otra manera a las guerrillas? ¿Qué hacer con los ganaderos de Córdoba y con los bananeros de Urabá que financian a las ACCU? ¿Qué con los empresarios del Valle del Cauca que financian al Bloque Calima de las autodefensas? ¿Qué hacer con los pequeños comerciantes y transportadores del Meta, del Vichada y del Caquetá que, amedrentados, garantizan suministros y que informan a las FARC? ¿Qué con los soldados rasos de todos los bandos, apabullados por sus superiores y constreñidos a obedecer órdenes, a pesar de las jurisprudencias de la Corte Constitucional en contrario, forzados a cometer crímenes de guerra? Castigarlos a todos será imposible. Y es que acaso hacerlo no tenga ningún sentido.

Colombia muy seguramente habrá de tener no sólo pequeñas comisiones locales de la verdad mientras dura el conflicto, como es el caso de la Comisión de Trujillo negociada entre el gobierno y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sino además una gran comisión de la verdad posconflicto, pactada por las partes en conflicto durante la negociación y agenciada por el Estado. Sólo la verdad y su memoria pueden sustentar una amnistía que sea perdón y no olvido –indulto y no amnistía como solemos decir en Colombia–.

En general, supuesta la hegemonía del legalismo retributivo, la justificación de las comisiones de la verdad sólo procede a través del argumento de que son un complemento y no un sustituto de la justicia. Pienso que hay que ir un poco más lejos. No se trata sólo de que sean un soporte para la justicia, sino también para la reconciliación, entendida ésta como un valor autónomo y no simplemente tributario de la justicia.

Priscilla Hayner, en un magnífico estudio comparativo, contabilizaba en su momento 24 comi-

<sup>34</sup> Sobre las tensiones entre una lectura de la violencia y de la guerra como lenguaje de la razón instrumental o estratégica de un lado; y del otro, como lenguaje estético-expresivo, véase Von Trotha, Trutz (editor). *Soziologie der Gewalt*. Westdeutscher Verlag, Opladen/Wiesbaden, 1997. Véanse sobre todo los artículos de Trutz von Trotha, Brigitta Nedelmann y Wolfgang Sofsky. La distinción es importante no sólo por sus implicaciones en lo que atañe a una teoría racionalista de la responsabilidad, sino además por sus implicaciones para pensar el punto de vista de las víctimas. El lenguaje de la razón instrumental, al leer la violencia como medio para alcanzar un fin, las oculta; el lenguaje estético-expresivo, en cambio, en cuanto expresión de una visión de la violencia como “herida sobre el cuerpo” las visibiliza. En esta misma dirección se orienta el maravilloso libro de Elaine Scarry, *The Body in Pain. The Making and Unmaking of the World*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

siones de la verdad desde 1974<sup>35</sup>. La notoriedad pública de este instrumento comenzó con las comisiones del Cono Sur. Su plena madurez –y legitimidad– la ha alcanzado luego del experimento de Sudáfrica. Por ello, los primeros y acaso más conocidos intentos por justificarlo estaban asociados a la idea de que las dictaduras y en general los regímenes autoritarios y totalitarios cuentan con una enorme capacidad para ocultar la verdad. Con las comisiones de la verdad se trataría de descubrirla, de destaparla.

Una guerra como la colombiana, donde el sistema democrático reinante pareciera permitir todavía –aunque cada vez menos– que la verdad escape a través de los medios de comunicación y de las redes de derechos humanos a todo esfuerzo de ocultamiento, no parecería requerirlas. La guerra, sin embargo, tiene su manera peculiar de matar la verdad. Por supuesto, también la oculta y, sobre todo, ahora cuando con la globalización la comunidad internacional se ha tornado tan vigilante. Pero aún más que ocultarla, la distorsiona. La convierte en versiones antagónicas y favorables a los distintos partidos. En las guerras, la verdad es un arma que utilizan todos los bandos.

Por ello, después de una guerra, la tarea de las comisiones de verdad es en parte distinta a la que cumplen en las dictaduras sin conflicto. Su oficio primordial es describir en blanco y negro lo que fue escrito en blanco y negro, pero además, redescubrir los grises. En la realización de esa tarea, las comisiones de la verdad son superiores al derecho. El derecho es una máquina de leer en blanco y negro, maravillosa para resaltar y para valorar lo que fue escrito con sangre en blanco y negro, pero relativamente incompetente para mostrar los grises. Mientras el derecho pone los casos –cognitiva y moralmente– claros de victimización en el centro y las zonas grises en la periferia del sistema, un discurso sobre la reconciliación debe poner las zonas grises en el centro. Nuestra comisión deberá tener en cuenta las peculiaridades de ambos mundos cromáticos. Para ello deberá extenderse, por lo menos en materia de grises, hasta los comienzos del Frente Nacional. Pienso, por último, que una comisión oficial de la verdad y la reconciliación para Colombia, estará inevitablemente, y para bien, muy interferida por la comunidad internacional, pero deberá ser refrendada democráticamente. Quiera Dios que de esa manera la justicia y la reconciliación se concierten ambas para un “Nunca más”.

<sup>35</sup> Hayner, Priscilla B. *Unspeakable Truths. Confronting State Terror and Atrocity*. Nueva York: Routledge, 2001.

# La política internacional del gobierno de Pastrana en tres actos\*

## Diana Marcela Rojas Rivera

Profesora del Instituto de Estudios Políticos  
y Relaciones Internacionales, IEPRI,  
Universidad Nacional de Colombia

\* El presente artículo forma parte de la investigación "Actores, estrategias y procesos de la política exterior colombiana 1982-2002", adelantada por la autora en el IEPRI.

UNO DE LOS ASPECTOS MÁS RESCATABLES de la administración Pastrana fue su manejo de la política internacional. Su programa de gobierno, centrado en el proceso de negociación con las guerrillas, tuvo entre sus pilares más importantes la llamada "diplomacia por la paz", esto es, una estrategia orientada a conseguir apoyos políticos y financieros en la comunidad internacional para la solución del conflicto armado interno colombiano. El balance de tal política resulta contrastado: si bien es posible encontrar aciertos y una maduración en el manejo de la política exterior del país, los objetivos de tal estrategia aún están por alcanzarse.

La estrategia internacional desarrollada entre 1998 y 2002 por el gobierno colombiano puede ser analizada como una pieza de teatro que desenvuelve su trama al ritmo de los acontecimientos y con difíciles momentos de tensión dramática. Ella se desarrolla en tres actos: el primero, la optimista entrada en escena de la llamada "diplomacia por la paz"; el segundo, que llamaremos "diplomacia por el dólar (y el euro)", y un tercero, más reciente y menos lustroso, denominado "diplomacia antiterrorista". Intentaremos examinar, al final, los resultados que al presente arroja la estrategia internacional del gobierno saliente, y los retos que quedan en este campo para el nuevo gobierno.

### PRELUDIO: LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA GUERRA Y DE LA PAZ

La internacionalización implica la convergencia, en un momento dado, de los principales te-

<sup>1</sup> Ante la necesidad de apelar a conceptos nuevos que intenten dar cuenta de la novedad del fenómeno, varios analistas acuden a la noción de "interméstico" para señalar cómo los factores domésticos y los internacionales se entrelazan hasta que resultan indisolubles. Véase Rosenau, James. *Along the Domestic-foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. Walker, RBJ. *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

mas domésticos con los asuntos más importantes de la agenda internacional. Entre sus principales efectos, la internacionalización logra difuminar, o incluso borrar, la clásica división entre la política doméstica y la política internacional<sup>1</sup>.

Así concebida, esta clara superposición de las agendas nacionales e internacionales se observa desde los años ochenta para el caso colombiano. Pero, en virtud de los acontecimientos que dieron lugar al fin del orden bipolar y al proceso de globalización, así como por la agudización del conflicto armado interno, la tendencia se profundizó, sobre todo en los últimos años de la década de los noventa.

En efecto, durante este último período, Colombia dejó de ser un “país problema” en el contexto internacional, para convertirse en el país que escenifica los mayores riesgos y peligros de la seguridad regional. ¿Cómo sucedió? Sin duda, el proceso guarda relación con el narcotráfico en tanto vector de la internacionalización del conflicto armado interno. Gracias a él, los temas de mayor importancia en la agenda internacional de la Posguerra Fría aparecen claramente presentes en la situación colombiana y su conflicto interno.

En el caso del narcotráfico, su relación con el conflicto armado interno es evidente a través de las zonas de cultivo y de la presencia guerrillera o paramilitar en ellas: la vinculación de los actores armados al comercio ilícito de drogas es cada vez más patente. Pero, al mismo tiempo, otros temas de la agenda internacional aparecen con nitidez. Con respecto a los derechos humanos, por ejemplo, el vínculo se establece a través de las muertes violentas o fenómenos como el desplazamiento, las masacres, la toma y destrucción de poblaciones, el secuestro, la desaparición forzada o la tortura. El tema de la migración aparece por la vía del éxodo de colombianos que, por razones económicas, políticas o sociales, han salido del país en número creciente durante los últimos años. El tema del medio ambiente se vincula con la guerra por vía de los costos económicos que implica el fenómeno de las drogas ilícitas, la contaminación de los ecosistemas –tanto por los precursores químicos para la producción de la cocaína como por las sustancias utilizadas en la fumigación de los cultivos ilícitos y, adicionalmente, con la voladura de oleoductos–. Un tema de carácter más reciente, el del terrorismo, se presenta en virtud de los métodos utilizados por los actores armados para definir sus estrategias y defender sus posiciones e intereses en la guerra.

La internacionalización no sólo aparece por vía temática, sino también en la medida en que las relaciones con los países vecinos y con otras naciones relevantes para el país se impregnan de temas y problemas ligados al conflicto armado interno. Por ejemplo, con países vecinos como Venezuela, Ecuador, Perú y Panamá, la inseguridad fronteriza, las incursiones armadas de guerrilla y paramilitares en sus territorios, el secuestro de ciudadanos de esos países, las migraciones de colombianos y el tráfico de armas son temas que marcan las relaciones de dichos países con Colombia. Así mismo, con los países europeos y Estados Unidos asuntos como las drogas ilícitas, el medio ambiente, los derechos humanos, el secuestro y la seguridad de sus inversiones en Colombia, entre otros, definen las relaciones con esas naciones y muestran la manera como el conflicto armado interno permea prácticamente toda la agenda internacional del país.

En esas condiciones, la internacionalización de los temas de la guerra y de la paz se ha hecho patente. Las denuncias internacionales en torno a las consecuencias que sobre la población ha generado la agudización del conflicto, las constantes quejas de organismos internacionales en materia de derechos humanos, las preocupaciones y reclamos por parte de países vecinos ante el desbordamiento de la lucha armada en la frontera y sus temibles consecuencias, las presiones para buscar alternativas de solución a la confrontación armada, el auge en los cultivos y producción de narcóticos, el deplorable estado de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, se convirtieron, a partir de 1996 y cada vez más, en temas urgentes de una agenda doméstica con visibilidad internacional plena.

Probablemente el gobierno de Ernesto Samper no estaba en condiciones de acometer tareas específicas para hacerle frente a esta nueva y creciente situación. Todo intento por desarrollar un perfil propio fue sometido por la presión de Estados Unidos<sup>2</sup>. En esas circunstancias, la política internacional del gobierno Samper giró más en función de su propia crisis y buscó, en lo fundamental, la obtención de respaldo en aras de la gobernabilidad. Lo internacional se miró como oportunidad para jugar en escenarios multilaterales y romper el “cerco” diplomático que Estados Unidos sostenía sobre el mandatario colombiano. Con el arribo de Andrés Pastrana a la Presidencia de la República, por el contrario, la prioridad será la “internacionalización de la búsqueda de la paz” como propuesta para

<sup>2</sup> Acciones como las continuas descertificaciones, la cancelación de la visa del Presidente y las de otros funcionarios del gobierno y una embajada proconsular como la de Miles Frechette marcaron esa presión.

contrarrestar los efectos negativos que estaba generando la guerra. ¿Cómo se llevó a cabo este objetivo? ¿A través de qué mecanismos? ¿Cuáles fueron sus resultados? Es ello lo que intentaremos desarrollar a continuación.

#### ACTO I.

##### LA "DIPLOMACIA POR LA PAZ" EN ESCENA

Recién elegido Presidente, Andrés Pastrana inició con fuerza lo que en su momento denominó "diplomacia por la paz". Comenzó en Washington, con un encuentro informal pero trascendente con el Presidente estadounidense Bill Clinton. Continuó con los miembros del Congreso norteamericano que ligaban las negociaciones de paz al asunto de la droga, y culminó con un apoyo meridiano para una conversación con la guerrilla, si lograba unir a ello la erradicación de los cultivos y las soluciones que el problema del narcotráfico necesitaba. Pastrana habló, por primera vez, de la desmilitarización de cinco municipios y de una especie de "Plan Marshall" para las zonas cocaleras.

Poco antes del inicio oficial de las conversaciones con las FARC, varios hechos mostraron el avance de la "diplomacia por la paz" adelantada por Pastrana. En primer lugar, un acuerdo de cooperación militar entre los dos países estableció un grupo de trabajo bilateral; se aprobó la construcción de un centro de investigaciones e interceptación de comunicaciones apoyado por la CIA en la Amazonia; se creó el primero de tres batallones antinarcóticos y, al mismo tiempo, Estados Unidos empezó a aprobar licitaciones para venta de armas especiales a Colombia. En segundo lugar, se abrió paso el apoyo internacional al inicio de conversaciones con las FARC.

El objetivo declarado del nuevo gobierno era encauzar la creciente visibilidad y la preocupación internacional por la situación colombiana, hacia apoyos concretos para el naciente proceso de paz con las guerrillas. En general, el conjunto de principios, estrategias de respuesta internacional, prioridades temáticas y geográficas, así como los instrumentos para la ejecución de la política internacional fueron denominados "diplomacia por la paz", y su estrategia fue plasmada en dos impor-

tantes documentos: en el Plan de Desarrollo, a través de un acápite dedicado a la agenda exterior del país, y en una publicación del Ministerio de Relaciones Exteriores en la que se fijaron los parámetros de la política exterior<sup>3</sup>.

La filosofía que inspiró la estrategia internacional se basó en la idea de que la crisis nacional no podía ser resuelta a partir de los esfuerzos y recursos domésticos, sino que, cada vez más, la participación de la comunidad internacional se hacía imprescindible. De este modo, los propósitos nacionales internos por alcanzar una solución política del conflicto armado debían ser complementados con el apoyo y la colaboración de los países industrializados y los organismos internacionales. Tal cooperación debía estar orientada a mejorar las condiciones socioeconómicas de las regiones más afectadas por el conflicto armado, y sometida al principio de no intervención en los asuntos del fuero político interno. Se señalaba, finalmente, que "la iniciativa política de las negociaciones" dependía del gobierno colombiano, y que a la comunidad internacional sólo correspondía un "papel de asistencia"<sup>4</sup>.

Aunque los medios concretos para poner en práctica los objetivos y principios expresados no se enunciaron, la estrategia supuso un manejo centralizado de la política exterior colombiana en manos del Presidente y un cercano y reducido grupo de colaboradores entre los que se contaban el Canciller Guillermo Fernández de Soto, el Consejero Presidencial Jaime Ruiz y el embajador en Washington, Luis Alberto Moreno.

Los objetivos anunciados se implementaron a través de una intensa diplomacia presidencial que se tradujo en numerosos encuentros bilaterales en busca de créditos, inversiones y apoyo para la política de paz.

La búsqueda de pronunciamientos a favor del proceso de paz se desplegó en aquellas instancias multilaterales a cuyas reuniones asistió el Presidente: los No Alineados en Sudáfrica, el Grupo de Río en Panamá y México, la Asamblea de las Naciones Unidas en Nueva York, la Cumbre Iberoamericana en Portugal y Cuba, la segunda cumbre de la Asociación de Estados del Caribe en República Dominicana, la reunión de América Latina y el Caribe con

<sup>3</sup> Véase *El cambio para construir la paz. Plan Nacional de desarrollo. Bases 1998-2002*. Acápite V "Agenda Internacional", Capítulo I: "El contexto". Bogotá: Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, 1998. Y *Diplomacia por la paz*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998.

<sup>4</sup> *Diplomacia por la paz*. Ob. cit., p. 10.

la Unión Europea realizada en Río y el 85o. Aniversario de la construcción del Canal de Panamá<sup>5</sup>.

A su vez se conformó el llamado “Grupo de Países Amigos”, con el fin de facilitar los acuerdos y los contactos entre los actores del conflicto y el gobierno colombiano. Además, Colombia fue elegida como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU para el período 2001-2002<sup>6</sup>. Sin embargo, la piedra angular de la estrategia internacional de Pastrana la constituyó el llamado “Plan Colombia”.

## ACTO II.

### ¿“DIPLOMACIA POR LA PAZ”

### O “DIPLOMACIA POR EL DÓLAR”?

#### El plan de la discordia

El triunfo de Pastrana distensionó las relaciones con Estados Unidos y obtuvo un apoyo condicionado a la política de paz. Los contactos y visitas entre el gobierno de Colombia y el de Estados Unidos se hicieron permanentes. Pastrana se reunió en tres ocasiones con el Presidente Clinton durante los cinco primeros meses de su mandato. La primera, cuatro días antes de que Pastrana se posesionara. Luego, durante un viaje realizado a Nueva York, con el fin de intervenir en el 53o. período de la Asamblea de las Naciones Unidas. Finalmente, en la visita de Estado realizada por el Presidente colombiano a Washington, a finales del mes de octubre de 1998. Se multiplicaron igualmente las visitas de altos funcionarios norteamericanos a Colombia, así como los debates y audiencias en el seno del Congreso estadounidense y en distintas entidades de ese país con expertos de ambas naciones.

La estrecha relación evidenciaba la creciente preocupación norteamericana por el aumento del poder de la guerrilla colombiana y su vinculación con el narcotráfico. Washington comenzó a definir a Colombia como amenaza para la estabilidad y seguridad regional y hemisférica. Las posiciones se dividieron en lo referente a las negociaciones con las FARC. Para un poderoso grupo de congresistas republicanos –la línea dura de los militares del Pentágono y el Comando Sur y el Zar

antidrogas–, las negociaciones de paz con la guerrilla podían debilitar la lucha contra el narcotráfico. Este sector consideraba que la paz no sería viable sin fortalecer al Ejército colombiano y, en consecuencia, se solicitó al gobierno de Clinton aumentar la ayuda militar para combatir a la guerrilla, sin respaldar el despeje solicitado por las FARC. Para otro sector, liderado por congresistas demócratas y funcionarios del Departamento de Estado, se debía, por el contrario, apoyar el proceso de paz sin limitantes y respaldar a las fuerzas armadas bajo la condición del respeto a los derechos humanos.

Inicialmente el gobierno de Clinton apoyó las negociaciones con las FARC en forma clara. Una muestra de ello fue la reunión que sostuvo el vocero del grupo guerrillero, Raúl Reyes, con funcionarios del gobierno norteamericano en Costa Rica, en diciembre de 1998. En esas conversaciones secretas se abordó el tema de la erradicación de los cultivos ilícitos y se inició una aproximación a la agenda de los diálogos en la zona de despeje. Sin embargo, el asesinato de tres indigenistas norteamericanos a principios de 1999 acabó con la posibilidad de un acompañamiento estadounidense al proceso de negociación, se deterioró la imagen de las FARC en ese país y se incrementó el apoyo norteamericano a las Fuerzas Militares.

El proceso no fue ajeno a las crisis. En el marco interno, la primera de ellas se remonta a la salida de los militares del Batallón Cazadores, unidad del Ejército ubicada en la zona de despeje. Prosiguió la ocasionada en abril de 1999, tras el retiro de dos generales de las filas del Ejército nacional, acusados por el Departamento de Estado de Estados Unidos y *Human Rights Watch* de sostener vínculos con grupos paramilitares. Posteriormente, una de las más graves ocurrió cuando el comisionado para la paz, Víctor G. Ricardo, aceptó incluir en la agenda de negociaciones con la guerrilla el tema de la reforma a las Fuerzas Militares y aceptó una desmilitarización indefinida de los cinco municipios de la llamada zona de “El Caguán”. Pastrana conjuró la crisis, recibió la renuncia del Ministro de Defensa Rodrigo Lloreda y prometió que en el futuro las relaciones del gobierno con la cúpula militar serían más fluidas.

<sup>5</sup> Ramírez, Socorro. “Política exterior colombiana: diplomacia para la paz y la economía”. En: Restrepo, Luis Alberto (coordinador). *Síntesis 2000. Anuario social, político y económico de Colombia*. Bogotá: IEPRI-Fundación Social-Tercer Mundo Editores, 2000, p. 140.

<sup>6</sup> Los detalles de éstas y otras acciones diplomáticas pueden ser consultadas en: *La política exterior colombiana. Documentos 1999-2000-2001*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría Ejecutiva, 2002.

El apoyo de Clinton fue esencial. El mismo día en que los militares protestaron por el anuncio de Víctor G. Ricardo, Clinton elogió al Presidente Pastrana “por su fuerte compromiso personal con la paz y su gran coraje por alcanzarla”. Como franco espaldarazo a la política de paz, la Casa Blanca consideró las negociaciones con la guerrilla como la mejor manera de lograr metas conjuntas: “Mejoras económicas para todos los colombianos, mayor seguridad regional, respeto por los derechos humanos y la justicia, y un freno efectivo al narcotráfico”<sup>7</sup>. Desde luego, se advirtió que, al apoyar los esfuerzos de paz, no se renunciaba a “llevar a la justicia” a los responsables de la muerte de norteamericanos. Sin duda, la posición de la Casa Blanca abrió una importante agenda para “El Caguán”, desarrollada con continuas visitas a la zona por parte de destacados funcionarios internacionales.

No obstante, durante el primer semestre de 1999, la confrontación militar entre el movimiento guerrillero y la fuerza pública no tuvo tregua. Quizá por ello, diversas voces en Estados Unidos esgrimieron la decisión de fortalecer al Ejército colombiano y convertirlo en principal sujeto de ayuda. La paciencia del gobierno de Estados Unidos comenzó a agotarse cuando acusó a los líderes de las FARC de ser los “directamente responsables” en la lentitud de las conversaciones, y de “manipular en forma cínica el proceso”<sup>8</sup>. Sin embargo, su giro radical se percibió con claridad a finales de julio de 1999, con la visita a Bogotá del Zar antidrogas Barry McCaffrey.

En esa ocasión, McCaffrey declaró a Colombia “país en seria y creciente emergencia”, y criticó a Estados Unidos por “no haberle prestado una atención suficiente y adecuada”. Confirmó su petición al Departamento de Estado para “triplicar la ayuda militar americana hasta alcanzar los mil millones de dólares en el próximo año fiscal”, y advirtió que sólo así podría detenerse el “flujo de dinero, corrupción y violencia que impone la droga”. Aunque el general McCaffrey señaló que Estados Unidos no

intervendría con tropas en Colombia y que se tenía “gran respeto y deferencia por el proceso de paz”, también expresó que “la línea entre las operaciones antinarcóticos y las contrainsurgentes se borraba a menudo por el papel que la guerrilla jugaba en el tráfico de drogas”<sup>9</sup>.

Poco después, Thomas Pickering, Subsecretario de Estado de Estados Unidos, viajó a Bogotá con el propósito de evaluar la estrategia de paz del gobierno Pastrana y definir en concreto la ayuda militar. Como conclusión de su examen, advirtió que Colombia no tenía un plan que “explicara en forma clara las perspectivas del proceso de paz” y que era necesario construirlo si Colombia quería apoyo financiero. La necesidad de reestructurar las fuerzas armadas bajo la premisa de que no era posible consolidar la paz sin resolver el problema del narcotráfico se planteó con mayor fuerza, y se articuló la lucha antinarcóticos a la contrainsurgente en la visión norteamericana del proceso.

En estas circunstancias nació el Plan Colombia. De las versiones iniciales, plasmadas en el Plan de Desarrollo propuesto por el Presidente Pastrana al inicio de su gobierno, se saltó a la solicitud de ayuda militar con base en un presupuesto elaborado y sustentado con la participación de asesores norteamericanos destacados por Madeleine Albright y un grupo de funcionarios colombianos encabezados por Jaime Ruiz, jefe del Departamento Nacional de Planeación.

De hecho, tal fue la razón por la cual el Plan Colombia nació con dos versiones. La primera fue propuesta inicialmente en el Plan de Desarrollo 1998-2002, y se basaba en la idea de crear condiciones económicas, sociales y ambientales favorables a una política de paz integral. Insistía, al mismo tiempo, en la necesidad de otorgar un papel activo a la sociedad para atacar las raíces de la violencia: la exclusión política y económica, y el contraste de formas democráticas de gobierno con la pobreza y la desigualdad<sup>10</sup>. La versión presentada en octubre de 1999 al gobierno norte-

<sup>7</sup> “Clinton Praises Ceding of Region to Colombian Rebels. President Views it as Part of Courageous Effort to End War with Marxists”. En: *The Sun*. 22 de mayo de 1999.

<sup>8</sup> Citado en “Las FARC son cínicas: E.U.”. En: *El Espectador*. 20 de julio de 1999.

<sup>9</sup> Una completa relación del proceso de conversaciones con las FARC y sus secuencias, así como de las referencias que acerca de ello hizo la prensa norteamericana, puede encontrarse en: Rojas, Diana y Atehortúa, Adolfo. “Ecos del proceso de paz y el Plan Colombia en la prensa norteamericana”. En: *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Bogotá: IEPRI - Planeta, 2001. pp. 115-191.

<sup>10</sup> Cf. González, Fernán. “Para leer el Plan Colombia”. En: Cien Días. Bogotá: Cinep, septiembre -noviembre de 2000. Y García, Andelfo. “Plan Colombia y ayuda estadounidense: una fusión traumática. En: *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Ob. cit., pp. 193-306.

americano fue completamente diferente, redactada en inglés con la ayuda de asesores norteamericanos y centrada en la lucha militar contra el narcotráfico como condición para la paz, el fortalecimiento del Estado y el desarrollo económico. Más adelante, Colombia conocería dos versiones más: la oficial, redactada ante peticiones de sectores de la oposición liberal del Congreso colombiano, y una cuarta, elaborada entre mayo y julio de 2000 y dirigida a posibles donantes en Europa, Canadá y Japón, con énfasis en el desarrollo alternativo, la recuperación económica, la negociación del conflicto, la defensa de los derechos humanos, el fortalecimiento institucional y la participación comunitaria.

A la manera de los vendedores que acomodan el producto a las necesidades y gustos del cliente, el gobierno de Pastrana redactó versiones distintas del Plan Colombia de acuerdo con la conveniencia. Así, el famoso Plan adquirió unas connotaciones “camaleónicas” que terminaron por desdibujarlo y por generar, a la larga, más desconfianzas y equívocos que apoyos claros, tanto entre los países ante los que fue presentado como en el ámbito doméstico.

#### La diplomacia por el dólar

Aunque el trámite del paquete de ayuda dirigido a Colombia y presentado por el Presidente Clinton al Congreso norteamericano fracasó en la segunda mitad del año 1999, Clinton lo avaló de nuevo el 11 de enero de 2000 como “asunto de emergencia” y de “fundamental interés nacional”. La discusión en el Congreso norteamericano fue tan profunda que, en agudos momentos, su aprobación estuvo en peligro<sup>11</sup>.

A efecto de impulsarlo, Pastrana viajó a Estados Unidos en enero de 2000 para reunirse con los congresistas de los comités de apropiaciones en ambas cámaras y con el Presidente Clinton. Aunque pocos días antes Madeleine Albright, cuatro congresistas y el secretario del Ejército estadounidense, Louis Caldera, habían estado en Colombia, la visita del Presidente a Washington fue, en la práctica, la primera acción de cabildeo intenso que el gobierno colombiano adelantaría en Estados Unidos a lo largo del primer semestre de 2000. Era la puesta a prueba de su “diplomacia

por la paz” que ahora parecía convertida en una “diplomacia para la ayuda financiera”: una “diplomacia por el dólar”. Como resultado de la visita de Pastrana, Clinton prometió “trabajar duro para construir un consenso bipartidista favorable a Colombia”.

Hacia el mes de febrero de 2000, cuando se abrió el debate en el Comité de apropiaciones de la Cámara de Representantes, la situación era difícil. Algunas propuestas en el Congreso buscaron posponer la discusión del paquete de ayuda o negar su trámite. Otros congresistas presentaron enmiendas que dificultaban el camino y expresaban dudas con respecto a las fuerzas armadas de Colombia. De cierta manera, la competencia electoral por la Presidencia en Estados Unidos tomaba como escenario las discusiones de los congresistas.

En el momento más crucial de la discusión y votación del paquete de ayuda en la Cámara de Representantes, el propio Presidente Clinton habló inesperadamente desde la Casa Blanca para pedir el voto a favor del Plan Colombia lo más rápido posible. Al final, el proyecto se salvó con un acuerdo de enmienda entre republicanos y demócratas con relación a la defensa de los derechos humanos, la exigencia de un plan para eliminar los cultivos de coca y amapola en el año 2005, y un límite para la presencia militar norteamericana en Colombia, fijado en 300 personas en un mismo momento, excepto para misiones de rescate.

Tras el resultado positivo en la Cámara, el *lobby* del gobierno colombiano se trasladó con todas sus energías al Senado. Pastrana viajó de nuevo a Washington para entrevistarse con el Senador republicano Trent Lott, quien se negaba todavía a iniciar el correspondiente proceso en el Senado. Por supuesto, Pastrana se reunió con otros senadores demócratas y republicanos.

El debate en el Comité de apropiaciones del Senado comenzó por fin en mayo, en medio de un clima favorable al recorte de la ayuda militar. La discusión, muy similar a la sostenida en la Cámara, aprobó un paquete de ayuda a Colombia cuyos términos finales debían acordarse en conferencia con representantes de ambas cámaras. En conclusión, la ayuda se fijó en 860 millones de dólares, más 330 ya aprobados. Se decidió entre-

<sup>11</sup> Cf. Rojas, Diana Y Atehortúa, Adolfo. Ob. cit. Buena parte del presente acápite se fundamenta en las investigaciones y conclusiones del artículo citado.

gar a la Fuerza Pública 18 helicópteros *Blackhawk* y 42 *Huey*<sup>12</sup>. Se aprobó una inversión de 51 millones de dólares en el área de derechos humanos, y otras sumas menores se destinaron al desarrollo alternativo, al fortalecimiento judicial y al apoyo de los desplazados. No obstante, las imperiosas condiciones impuestas al desempeño de las fuerzas armadas en Colombia fueron transformadas en un *waiver*, un procedimiento que concede al Presidente de Estados Unidos la posibilidad de conceder la ayuda por motivos de “interés de seguridad nacional”<sup>13</sup>.

El cierre del telón en este acto fue la visita del Presidente Clinton a Colombia: un hito en las relaciones bilaterales y una ratificación de la visibilidad y atención sin precedentes que el conflicto colombiano adquiriría en el ámbito internacional. Colombia dejaba de ser considerado país “paria”, en el mismo rango en que se encuentran Libia o Irak, para ser tratado como país “en emergencia”, necesitado de cuidados intensivos para sobrevivir. Este giro está basado en un cambio, tanto en la percepción y el lugar que ocupa el caso colombiano en la agenda de política exterior norteamericana, como en el replanteamiento de la estrategia con la que se busca afrontar el desafío que dicho caso plantea para la seguridad hemisférica en la Posguerra Fría.

Las implicaciones para el país de la visita de Clinton fueron múltiples. Los efectos sobre el nivel de popularidad y de credibilidad del gobierno Pastrana se hicieron sentir de inmediato. Esto le dio al gobierno un considerable respiro nacional e internacional, en momentos en que el proceso de paz parecía estancarse y enfrentaba serios peligros de ruptura. Otra de las consecuencias de la visita se presentó en el ámbito de las relaciones con los países de la región. A pesar de las reticencias y del temor que suscitaba la “mala vecindad” colombiana, tales países no podían desconocer el apoyo abierto que manifestó el gobierno norteamericano y sus llamados a propiciar escenarios de entendimiento. Finalmente, la visita comprometió aún más al gobierno nacional en el logro de resultados tanto en el terreno del proceso de

paz como en el de la lucha antinarcóticos. El apoyo norteamericano no se expresaba ahora en impulso a las conversaciones con la guerrilla sino en material militar para su confrontación.

#### La diplomacia por el Euro

La diplomacia ante Europa arrancó con buenos augurios. Con ocasión de la posesión de Pastrana como Presidente de la República, varios gobiernos de la Unión Europea, como Francia, Gran Bretaña y España, y otros países como Rusia, manifestaron su disposición a colaborar en la solución negociada del conflicto armado. Alemania participaba desde tiempo atrás en las negociaciones con el ELN. Por otra parte, el comité de ayuda humanitaria de la Comisión Europea destinó siete millones de dólares para que las ONG adelantaran en Colombia programas en favor de los desplazados, al tiempo que el Parlamento europeo propuso exigir a la comisión de derechos humanos de la ONU el nombramiento de un relator especial para Colombia.

Europa parecía ser el mediador más propicio para lograr un acercamiento entre las partes en conflicto. Fue así como a comienzos de febrero de 2000, cinco negociadores de las FARC, acompañados por representantes del gobierno y el Congreso, viajaron a varios países europeos para analizar los diversos modelos económicos. El objetivo de este viaje era comprometer a los actores del conflicto ante la comunidad internacional y con ello aumentar la confianza en el proceso de paz.

El apoyo financiero europeo empezaba a concretarse: en abril de 2001 el Comisario Europeo de Relaciones Exteriores anunció la entrega de 335 millones de euros para el proceso de paz en Colombia. Sin embargo, rápidamente este entusiasmo y muestra de compromiso con la causa colombiana se vio ensombrecido por la continuidad de las acciones militares por las FARC y los tropiezos del proceso de paz, así como por una fuerte corriente de opinión que comenzó a ver el Plan Colombia no como un plan de paz sino como un plan de guerra. A ello contribuyeron de manera decisiva sectores no gubernamentales

<sup>12</sup> Los helicópteros se distribuyeron así: 16 *Blackhawk* fueron para las Fuerzas Militares, 2 para la Policía, y 30 *Huey* para las Fuerzas Militares y 12 para la Policía.

<sup>13</sup> Cf. “Military Aid to Colombia is a Waste of U.S. Tax Dollars”. En: *Newsday*. 26 de junio de 2000. “White House Clear Hurdle on Colombia Involvement”. En: *The Washington Post*. 28 de junio de 2000. “House Approves Colombia Aid”. En: *Financial Times*. 30 de junio de 2000. “OK Likely on \$1.3b Drug War. US Sees Aid to Colombia Lasting at Least 5 Years”. En: *The Boston Globe*. 30 de junio de 2000. Mayor información referente a los contenidos de la ayuda puede encontrarse en: Rojas, Diana y Atehortúa, Adolfo. Ob. cit.

Europeos, los cuales han insistido, desde entonces, en que la estrategia formulada no sólo no soluciona el conflicto sino que, de manera directa, contribuye a agravar la aguda crisis humanitaria que vive el país.

En estas circunstancias, el Parlamento europeo aprobó una resolución en la que expresó una clara oposición al Plan Colombia. Sin duda, el Plan era percibido en Europa como una estrategia fundamentalmente norteamericana que reproducía su política antinarcoóticos en estrecha relación con una lucha contrainsurgente. A su juicio, y debido al enfoque militarista, el Plan no sólo no contribuiría a resolver la guerra en Colombia sino que terminaría diseminándola por toda la región andina. A cambio se proponía una especie de “plan alternativo” dirigido a apoyar proyectos de asistencia social y económica que contribuyera a paliar los efectos del conflicto armado sobre la población, y creara un ambiente más propicio para las negociaciones de paz.

Hay una divergencia significativa entre las percepciones que tienen la Unión Europea y Estados Unidos en relación con la crisis colombiana. Desde la perspectiva europea, el Plan Colombia es el resultado de la reconversión, bajo los intereses norteamericanos, “de un problema que durante años fue considerado como un conflicto entre gobierno y guerrilla”, a otro “al que se le adhirió la dimensión del narcotráfico, reduplicando ésta en una novedosa concepción de narcoterrorismo. Por tanto, la lógica de la nueva estrategia fue la de arrebatar a la guerrilla su fuente económica y, de esta manera, poder terminar con la amenaza insurgente por medios militares”<sup>14</sup>.

Para los europeos, el origen de la crisis colombiana no se limita al narcotráfico y la existencia de las guerrillas; la crisis también se genera en la corrupción gubernamental, en la injusticia social y en la debilidad del Estado. Frente a ello, han insistido en una salida negociada al conflicto armado, el fortalecimiento de las instituciones y las prácticas democráticas, así como en el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Sin embargo, ese compromiso no ha estado acompañado del respaldo financiero re-

querido. La ayuda efectiva por parte de la Unión Europea sigue supeditada a que se reforme la parte más polémica de la participación norteamericana. Como lo sostiene Joaquín Roy, “los gobiernos y organizaciones europeas tienen la impresión de que a ellos se les pide pagar una factura económica y social, mientras que en el otro lado del Atlántico el drama es reducido a un problema de narcotráfico y enfrentamiento militar”<sup>15</sup>.

A ello se agrega que en la definición de su política exterior, la Unión Europea no actúa como un bloque monolítico:

Algunos sectores y gobiernos europeos se sienten inclinados a ofrecer su apoyo incondicional. Otros prefieren expresar su preocupación e irritación ante los aspectos más polémicos del Plan o sus variadas interpretaciones. Por regla general, la mayoría de los Estados miembros se muestran muy escépticos ante un proyecto que perciben como inspirado y dirigido por Estados Unidos. Al mismo tiempo, estos mismos gobiernos experimentan extrema dificultad para entender los objetivos de una operación que se relaciona con los límites de la injerencia en los asuntos externos de otro país<sup>16</sup>.

Países como Bélgica y Alemania han insistido en que la Unión Europea debe tomar distancia del Plan Colombia y condicionar la ayuda que se preste. El gobierno francés ha manifestado su respaldo con algunas reservas debido a la capacidad de presión que tienen sectores domésticos que trabajan en el tema de los derechos humanos. De allí que, en general, los países europeos han hecho la cuidadosa distinción entre el “proceso de paz”, que apoyan, y el “Plan Colombia”, al cual se oponen.

Lo cierto es que, a pesar de las divergencias de visiones e intereses en juego, Colombia sigue siendo un tema prioritario en la agenda internacional actual. La agudización de la crisis, así como la multiplicación de sus efectos negativos sobre la región e incluso la seguridad global, hacen que la Unión Europea mantenga su atención y que además advierta que el tratamiento del conflicto colombiano requiere un enfoque regional. En relación con esta última preocupación aparecía la

<sup>14</sup> Cepeda, Fernando. “La política exterior de Colombia y la internacionalización del proceso de paz”. Conferencia dictada en *Florida International University*, 14-15 de marzo de 2001.

<sup>15</sup> Roy, Joaquín. “La asistencia europea a Colombia: ¿Una contribución virtual a un plan de paz virtual?”. En: *Colombia Internacional*. No. 51, enero-abril de 2001. Bogotá: CEI, Universidad de los Andes, p. 13.

<sup>16</sup> Ídem, p. 9.

propuesta norteamericana de ampliar el Plan Colombia hacia la región en la llamada Iniciativa Regional Andina, IRA, presentada por el Presidente Bush ante el Congreso norteamericano a principios de 2001. El enfoque regional a primera vista parecía más “suave”: menos centrado en la asistencia de tipo militar y más en la sustitución de cultivos y la ayuda económica. Sin embargo, bajo el esquema de la “securitización” de la agenda internacional después de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, el gobierno norteamericano vuelve a hacer énfasis en la necesidad de fortalecer la capacidad militar de los países del área para enfrentar los potenciales flujos de refugiados, guerrilleros, paramilitares o narcotraficantes, y ahora terroristas, en tránsito por las fronteras.

El enfoque regional también se ha hecho imperativo por vía de las demandas y reclamos crecientes de los países vecinos; ellos no sólo no han bajado la guardia ante los efectos del conflicto armado colombiano en sus propias fronteras, sino que además se han visto involucrados en varios episodios que generaron crisis en el manejo de las relaciones fronterizas y en el propio proceso de paz. Ha sido el caso con las altisonantes declaraciones del Presidente Chávez y algunos de sus ministros, así como del escándalo por el tráfico de armas para las FARC provenientes de Perú y bajo la complicidad de Vladimiro Montesinos durante el gobierno de Fujimori. En varias ocasiones, el conflicto colombiano se ha convertido en el chivo expiatorio de la debilidad de tales gobiernos, o en la carta que se juega para obtener fondos internacionales.

### ACTO III.

#### LA DIPLOMACIA ANTITERRORISTA

Los eventos del 11 de septiembre tuvieron un gran impacto en el manejo de la política exterior de Estados Unidos hacia el resto del mundo, así como en la propia orientación de la estrategia internacional colombiana. En adelante, el gobierno estadounidense ha enfocado todas sus prioridades en la “lucha global contra el terrorismo”. La mirada de Estados Unidos sobre el conflicto colombiano se enmarca en ese nuevo contexto. Los ataques terroristas del 11 de septiembre centraron la atención sobre los nexos de la violencia internacional, que incluyen el terrorismo, el narcotráfico, el lavado de dinero y el crimen organizado.

Colombia aparece involucrada en la lucha global contra el terrorismo en virtud de que tres

organizaciones armadas al margen de la ley forman parte de la lista de organizaciones terroristas presentada por el gobierno norteamericano<sup>17</sup>, y las tres están profundamente involucradas en el negocio del narcotráfico. Las conexiones entre Colombia y el terrorismo proliferaron. La embajadora de Estados Unidos, Anne Patterson, por ejemplo, comparó los tres grupos colombianos calificados como terroristas con los *talibán* afganos, y anunció medidas para privar a los terroristas y a otros criminales del acceso al sistema financiero internacional. Igualmente anunció que Estados Unidos quiere enjuiciar a los miembros de los tres grupos que están involucrados en narcotráfico y lavado de dinero, y buscará su extradición.

Rápidamente, tanto el gobierno de Pastrana como algunos sectores estadounidenses buscaron capitalizar el nuevo contexto para destacar que la distinción entre la lucha antinarcóticos y la lucha contrainsurgente se hacía menos justificable, y lograr con ello superar uno de los grandes obstáculos en la obtención de la ayuda internacional, particularmente en la norteamericana.

Ello se evidenció por la forma en que los hechos del 11 de septiembre permearon el debate realizado en octubre de 2001 en el Senado norteamericano sobre el nuevo paquete de ayuda. Los defensores de la ayuda plantearon la necesidad de reconocer a Colombia como uno de los teatros de la batalla global contra el terrorismo. A través de ello se ha buscado ampliar el programa anti-narcóticos para apoyar la lucha contra los grupos insurgentes. Se trató de redefinir el paquete de ayuda antinarcóticos como paquete de ayuda antiterrorista y de convencer a la mayoría en el Congreso de que el tráfico ilícito de drogas en Colombia alimenta una amenaza terrorista para Estados Unidos. Es de señalar que, durante el debate, los argumentos en contra de la aprobación de la ayuda se centraron en la eficacia de la estrategia antinarcóticos, los derechos humanos y los problemas ambientales, pero ninguno rebatió los argumentos concernientes al terrorismo.

De este modo, después del 11 de septiembre, se ha pasado de la “amenaza que representan las drogas para los ciudadanos norteamericanos”, como argumento principal para sustentar la ayuda, a hacer énfasis en la “amenaza de los grupos terroristas colombianos contra ciudadanos e intereses norteamericanos”. Se sostiene que la presen-

<sup>17</sup> Éstas son FARC, ELN y AUC.

te campaña contra el terrorismo amerita continuar la ayuda militar en Colombia, dirigida a operaciones antinarcóticos que tendrán como objetivo a las FARC y al ELN, ambos en la lista de grupos terroristas del Departamento de Estado. Sin embargo, el argumento no es nuevo sino, más bien, oportunista.

Reinterpretar el papel de Estados Unidos frente al conflicto colombiano en términos de la lucha antiterrorista concede argumentos a quienes, desde el principio, han defendido la lucha contra-insurgente como mecanismo para erradicar el tráfico ilícito de drogas. Por esta vía se busca acabar con la ambigüedad presente hasta ahora en el Plan Colombia, acerca de si se trataba de una lucha antinarcóticos o una lucha contrainsurgente. En adelante, ambas quedarían legitimadas en una sola y única lucha contra el terrorismo, en la cual Colombia podría convertirse en laboratorio para la nueva política norteamericana y en un frente más de la guerra global. Así lo evidencian las declaraciones de la embajadora Patterson, para quien “el Plan Colombia sigue siendo la estrategia antiterrorista más efectiva que podríamos diseñar”.

Desde principios del año 2002, la administración Bush ha impulsado la posibilidad de ampliar la ayuda antinarcóticos a Colombia para ofrecer respaldo a la lucha contrainsurgente. Dicha ampliación incluye un mayor intercambio de información de inteligencia sobre la guerrilla, así como el entrenamiento de un batallón adicional que sirva como fuerza de reacción rápida para proteger la infraestructura económica, y sobre todo la petrolera. No obstante, el tema es altamente sensible en el Congreso norteamericano, dadas las prevenciones que existen de que la ayuda a Colombia involucre a Estados Unidos en una guerra contrainsurgente al estilo Vietnam.

Sin embargo, estas reticencias fueron dejadas de lado a partir de la ruptura del proceso de paz en febrero de 2002. Un mes atrás, el Presidente Pastrana había dado un ultimátum a las FARC, pero las labores del asesor especial de la ONU, James Lemoyne, junto con los embajadores de los Países Amigos del proceso fueron definitivas en la resurrección de las conversaciones de paz, que se hallaban virtualmente rotas por cuenta de los controles sobre los cinco municipios desmilitarizados que impuso el gobierno en octubre del año anterior. Gracias a estos buenos oficios se firmó un acuerdo dos días después, con la garantía de la comunidad internacional; allí las dos

partes se comprometían a tener listo un pacto de cese al fuego para el 7 de abril. Pese a ello, rápidamente la guerrilla adelantó una sangrienta escalada terrorista. En seguida, el secuestro de un senador fue la gota que derramó el vaso de un proceso ya moribundo. El 20 de febrero el Presidente Pastrana declaró rotas las conversaciones con las FARC y dio por terminada la zona de despeje, ordenando a las fuerzas armadas retomar el territorio.

A partir de la ruptura del proceso de paz, el gobierno colombiano dio un claro giro a su estrategia internacional. La “diplomacia por la paz” y la subsiguiente “diplomacia por el dólar” cedieron el espacio a una “diplomacia anti-terrorista”. El objetivo de ella, según declaraciones del Presidente Pastrana, consiste en ejercer una mayor presión internacional sobre los grupos subversivos como un factor esencial para la posibilidad de aspirar a “una reducción de la intensidad del conflicto y a una negociación de paz con posibilidades de éxito”.

El rompimiento del proceso de paz terminó por abrir las compuertas a la identificación entre lucha antinarcóticos y lucha antiterrorista, así como a la posibilidad de que Colombia se convirtiera en teatro de operaciones de la lucha global antiterrorista. Por solicitud de Colombia, el Presidente Bush presentó en el mes de marzo de 2002 un nuevo plan de ayuda consistente en 374 millones de dólares en asistencia militar y 164 millones de dólares en asistencia económica y social para Colombia. Así mismo, la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó en marzo una resolución que planteaba, por primera vez, ayudar a Colombia para defender su democracia de los ataques de la guerrilla y los paramilitares.

En abril, el Presidente Pastrana viajó a Washington para hacer cabildeo ante el Congreso estadounidense en momentos en que la coyuntura le resultaba favorable. En plena cruzada contra el terrorismo, nadie en Estados Unidos puede oponerse a que las FARC, el ELN y las AUC sean consideradas terroristas. Incluso hay consenso en que no se pueden trazar líneas divisorias entre el narcotráfico y el terrorismo. Acciones como la solicitud en extradición de tres miembros de las FARC, incluido el jefe del Frente 16, más conocido como el “Negro Acacio”, y las medidas para rastrear y bloquear los activos de estos grupos en el sistema financiero internacional reafirman esta tendencia.

La actitud estadounidense contrasta con la asumida inicialmente por la Unión Europea que en

mayo incluyó a las AUC en su lista de organizaciones terroristas, pero se abstuvo de hacerlo con las FARC, hecho que causó polémica en el gobierno colombiano y en diversos sectores del país. La posición europea se basó en la polémica sobre la utilidad de cerrar una salida política calificando a las FARC de grupo terrorista. No obstante, luego de presiones y de una fuerte diplomacia presidencial ante la Unión Europea y los distintos gobiernos, esta guerrilla fue incluida en la lista de organizaciones terroristas en el mes de junio, no sin la mirada atónita por parte de algunos sectores europeos que no se explicaban cómo sólo unos cuantos meses atrás el propio Pastrana les solicitaba con el mismo ahínco recibir a los representantes de las FARC y apoyar el proceso de paz.

Otros escenarios internacionales fueron propicios para esta diplomacia antiterrorista: en la Cumbre de Países Andinos, con participación de Estados Unidos, realizada en Lima en el mes de marzo, los mandatarios allí reunidos acordaron crear una estrategia común de lucha contra los grupos terroristas que se nutren del narcotráfico. Del mismo modo, en la Cumbre de Río, celebrada el mes siguiente, se emitió una declaración en la que se condenan los actos terroristas y secuestros perpetrados por las FARC. En esta misma reunión Pastrana le solicitó al Presidente mexicano, Vicente Fox, expulsar de México a los representantes de las FARC, lo cual condujo a Fox a ordenar suspender las oficinas de la guerrilla colombiana en territorio mexicano.

Sin duda, la diplomacia antiterrorista ha logrado su objetivo de cercar internacionalmente a la guerrilla. La actual coyuntura internacional y la presión del gobierno colombiano le resta valiosos espacios a las FARC y refuerza la condena internacional a sus métodos. Sin embargo, no queda claro cómo dicha situación contribuirá en la conformación de futuros espacios de negociación y de acompañamiento de la “comunidad internacional” a un nuevo proceso de paz, si es que éste llega a darse.

#### NOTAS PARA UN BALANCE

Pese a los esfuerzos iniciales del gobierno de Pastrana por fijar los alcances y los límites del tratamiento internacional al conflicto armado, la implementación de la “diplomacia por la paz”, que devino en una “diplomacia económica” y en su última etapa terminó siendo una “diplomacia antiterrorista”, se caracterizó por las visiones y los intereses encontrados de los distintos actores internacionales, por la concepción vaga y oscilante en la manera como el gobierno adelantó el proceso de negociación con la guerrilla, por el ritmo frenético y a veces imprudente del cubrimiento informativo a las negociaciones por parte de los medios de comunicación, nacionales e internacionales, así como por el impacto de los acontecimientos más recientes en el escenario internacional.

Un balance de los logros y desaciertos de la estrategia diplomática adelantada en los últimos cuatro años debe tener en cuenta que la internacionalización presenta riesgos significativos. Algunos de ellos pueden ser controlables. Sin embargo, no podemos desconocer que se maneja un alto grado de contingencia y de complejidad en la medida en que se eleva el número de actores y de temas involucrados. Por fuerza, el país se ha hecho más vulnerable a los avatares internacionales, al ritmo en que los acontecimientos domésticos adquieren mayor “resonancia” internacional y logran producir efectos o “turbulencias” que, en determinados momentos, pueden ser difíciles de controlar<sup>18</sup>.

A pesar de la centralidad del tema de la paz en las primeras gestiones internacionales del gobierno de Pastrana, el país no tenía suficiente claridad respecto al significado de la participación de la comunidad internacional en una salida negociada al conflicto armado interno. Al principio se generaron muchas expectativas, e incluso se planteó que dicha comunidad se constituía en un garante de la seriedad y continuidad del proceso de paz. Expectativas que con el tiempo mostraron ser excesivas por diversas razones. Nuestro propósito, precisamente, es intentar un balance final de todo ello.

<sup>18</sup> Según algunos análisis, el gobierno internacionalizó a fondo el conflicto sin pasar la participación de la comunidad internacional por el filtro de la no intervención, la prudencia y el respeto por la soberanía del país. Contrario a lo planteado conceptualmente, la política exterior colombiana operó como una lupa frente la internacionalización del conflicto: antes que transformarla positivamente, intensificó en varias ocasiones su potencial desestabilizador. Carvajal, Leonardo. “Paz y política exterior: entre la intervención y la cooperación (a propósito de la “diplomacia por la paz” del gobierno de Andrés Pastrana el primer año)”. En: *Oasis 99. Observatorio de análisis de los sistemas internacionales*. Bogotá: CIPE - Universidad Externado de Colombia, 2000, p. 302.

### La “anarquización” de la política exterior

La “internacionalización” de la política doméstica colombiana ha significado para los últimos gobiernos una pérdida del monopolio de la representación a nivel internacional. Sobre todo en el último periodo, han proliferado estrategias internacionales por parte de actores nacionales muy diversos, que van desde los actores armados, ONG, organizaciones cívicas, autoridades locales, entidades gubernamentales, todas ellas actuando de acuerdo con sus propias lógicas e imperativos. Por ejemplo, los actores armados también desarrollaron sus propias estrategias internacionales buscando ampliar su presencia en escenarios internacionales que pudieran serles favorables, tratando de legitimar su causa, buscando reconocimiento político o aliados para el proceso de negociación, o en función de otros objetivos como la compra de material bélico o la denuncia internacional de violación de los derechos humanos.

La vinculación entre actores domésticos e internacionales, la capacidad de los actores domésticos de diseñar e implementar estrategias en diversos escenarios internacionales, así como de actores internacionales de involucrarse en el escenario nacional, ha tenido como consecuencia el otorgar a los actores internacionales mayor capacidad de influencia sobre el proceso de paz colombiano.

La “diplomacia por la paz” no tuvo en cuenta esta especie de “anarquización” en el manejo de la política exterior. Buena parte de sus dificultades se derivan de este desconocimiento de la existencia y capacidad de maniobra de otros actores subnacionales o supranacionales, formales e informales, que incidieron y siguen incidiendo en su estrategia internacional.

### Heterogeneidad de percepciones e intereses

En el desarrollo de la “diplomacia por la paz” se fue haciendo evidente que esa llamada “comunidad internacional” no correspondía a un actor unitario y homogéneo, sino más bien a un conjunto de actores muy variados en su naturaleza, sus intereses, así como en su voluntad y capacidad de acción frente a la crisis colombiana. A su vez, los actores domésticos tenían diferentes percepciones y expectativas respecto a la participación internacional en el proceso de negociación<sup>19</sup>.

El tema de una “comisión internacional de acompañamiento” en el proceso de negociación –que dio lugar a enfrentamientos entre las partes y al congelamiento de las conversaciones–, mues-

tra muy bien las diferencias sustanciales que existían entre el gobierno y las FARC en relación con el papel que debía desempeñar en los diálogos la llamada comunidad internacional. La propuesta de conformar dicha comisión surge de las denuncias sobre los abusos por parte de la guerrilla en la zona de despeje. Para el gobierno, dicha comisión debía constituirse de inmediato y verificar el comportamiento de la guerrilla en dicha zona. Para las FARC, éste era un punto por tratar cuando se negociaran acuerdos susceptibles de verificación. El Presidente sostuvo que no habría negociación sin comisión internacional, posición en la que fue respaldado incluso por el gobierno norteamericano. Pero la resistencia de las FARC hizo ceder al gobierno, que aceptó negociar sin comisión y reanudar las conversaciones posteriormente.

### Un dispositivo diplomático inadecuado

Es innegable el avance que ha tenido la diplomacia oficial colombiana en los últimos años; sin embargo, el dispositivo diplomático de Pastrana enfrentó los mismos obstáculos que, en general, se han presentado a la política exterior colombiana en su conjunto. Dichos obstáculos pueden definirse como: dificultad en la creación, generación, interpretación o formación de consensos nacionales, unidireccionalidad y carácter excluyente en la definición de los intereses nacionales, baja profesionalización del servicio exterior, dificultades naturales en la coordinación interinstitucional dentro del gobierno y entre entidades del Estado, la dicotomía entre la claridad constitucional que señalan al Presidente de la República y a la Cancillería como conductores supremos de la política exterior del país, frente a la evidencia cotidiana de la existencia de toda una maraña de actores, intereses y visiones sobre los asuntos internacionales, roles que en la práctica no son susceptibles de ser dirigidos ni conducidos. En consecuencia, se presenta una imposibilidad funcional de coordinar las internacionalizaciones que aparecen en forma paralela: la diplomacia oficial gubernamental, la diplomacia de las guerrillas, la diplomacia oficial pero de carácter estatal (protagonizada por el Congreso, las cortes, la Fiscalía, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, entre otras instituciones del Estado), la diplomacia paramilitar, la diplomacia de las organizaciones no gubernamentales: del sector privado, los grupos de presión, y en general, la que adelantan la gran variedad de formas organizativas de la sociedad civil colombiana.

<sup>19</sup> Ramírez, Socorro. Ob. cit., pp. 141 y 146.

El gobierno de Pastrana trató de centralizar la coordinación de la diplomacia oficial gubernamental. Sin embargo, como concluye Carvajal, “ello resulta difícil de lograr debido a ese complejo entramado que forman los diversos intereses e intersecciones de las entidades gubernamentales. Ello es aún más difícil cuando se trata de coordinar el conjunto de las ‘diplomacias paralelas informales por la paz’”<sup>20</sup>.

A pesar de las declaraciones y promesas al inicio del gobierno de Pastrana, la política exterior sigue siendo vista como un mecanismo de politiquería interna destinada a pagar favores electorales o a concretar acuerdos con los congresistas. En su mayoría, todavía los cargos clave de la diplomacia política y económica del país siguen siendo designados en virtud de criterios ajenos a la meritocracia y a la defensa de los intereses nacionales en el exterior. Unas cuantas excepciones muestran lo crucial y efectivo que resulta una diplomacia profesional y moderna, como es el caso de la embajada en Washington bajo la dirección de Luis Alberto Moreno.

#### La “economización” de la estrategia

En muchas ocasiones la diplomacia para la paz quedó reducida a la búsqueda de recursos económicos, desaprovechando escenarios y apoyos políticos internacionales para avanzar en la promoción de la paz. Por ejemplo, el tema ambiental, que parecía ocupar un lugar importante en el dispositivo diplomático formulado inicialmente, terminó siendo reducido al debate en torno a la fumigación de cultivos ilícitos.

Aun así, y pese al activo cabildeo internacional, los recursos económicos conseguidos por el gobierno no han sido del monto previsto inicialmente. Se cuestiona incluso la falta de compromiso de los mismos colombianos porque Pastrana no logró recolectar los 4 billones de dólares que el Plan Colombia diseñado en un principio había prometido poner en la mesa.

La mayor ayuda ha provenido de Estados Unidos mientras que, por el lado de la Unión Europea, varios de los recursos prometidos todavía no llegan. Algunos elementos podrían explicar estos pobres resultados: los tropiezos del proceso de

paz, la confusión sobre lo acordado entre gobierno y FARC acerca de la verificación de la zona de despeje, y el fracaso final en las negociaciones en febrero de 2002. Todo ello generó altos niveles de incertidumbre que al final desalentaron la solidaridad internacional.

No obstante, algunos resultados se pueden rescatar. Ha sido el caso de la reciente aprobación en el Congreso estadounidense de una renovación del ATPA (Acuerdo de Preferencias Arancelarias para la región Andina), que si bien se halla condicionada al pago de cuantiosas indemnizaciones a empresas norteamericanas en litigio con el Estado colombiano, ofrece ventajas al sector exportador nacional.

#### Una estrategia ambigua

Uno de los objetivos (no siempre declarado abiertamente) del Plan Colombia era poder recuperar la iniciativa política y militar ante la ofensiva de las guerrillas. ¿Cuál ha sido el resultado hasta ahora en este campo?<sup>21</sup> Los sucesivos aplazamientos de las conversaciones, las cambiantes posiciones del gobierno y una nueva escalada de las acciones guerrilleras redujeron la credibilidad en el proceso y la capacidad de la administración Pastrana para conducirlo. Esto alimentó a su vez una corriente de opinión pública que empezó a creer en la viabilidad de una solución militar, apoyada ahora en lo que las fuerzas armadas han reivindicado como éxitos operativos<sup>22</sup>.

Es innegable que la reestructuración de las fuerzas armadas, el cambio de estrategia, así como el apoyo técnico, financiero y de inteligencia proveniente de Estados Unidos han producido resultados. Los efectos más palpables hasta hoy son la existencia de los batallones antinarcóticos y la amplia campaña de fumigación en el sur del país. A través de los dineros del Plan Colombia se proporcionó también una infraestructura de apoyo a los recursos de aviación, se adquirió una flotilla de helicópteros, se brindó asistencia para la reestructuración orgánica del estamento militar, se instaló un radar en la base de Tres Esquinas con el objetivo de proporcionar información a los helicópteros de la brigada antinarcóticos, y se inició un programa de comando y control de radar para

<sup>20</sup> Carvajal, Leonardo. Ob. cit., p. 330.

<sup>21</sup> Para mayor detalle sobre los resultados del Plan Colombia al presente, véase Rojas, Diana. “Relaciones Colombia-Estados Unidos”. En: *Síntesis 2002*. Bogotá: IEPRI. En prensa.

<sup>22</sup> Luego de la contratoma de Mitú en 1999, en la que las fuerzas armadas sorprendieron a la guerrilla con ataques nocturnos y apoyo aéreo, la correlación de fuerzas empezó a cambiar.

brindar un sistema capaz de monitorear los múltiples radares localizados en el país.

Indudablemente, estos resultados pueden ser reivindicados como logros de la “diplomacia por la paz” o de lo que hemos llamado “diplomacia por el dólar”. Sin embargo, nos encontramos lejos del objetivo inicial. Todavía las fuerzas armadas no están en capacidad de derrotar militarmente a las guerrillas y de quitarles la iniciativa en el terreno. La guerra ha arreciado y la guerrilla ha sufrido duros golpes; no obstante, muchos sectores se preguntan en Colombia si acaso no será más efectiva la inversión social que la militar para diezmar la guerra.

De otra parte, la “diplomacia por la paz” reforzó la “narcotización” de la agenda internacional del país. Sin lugar a dudas, la piedra angular del Plan Colombia ha sido la erradicación aérea, estrategia que se basa en los resultados obtenidos en los países andinos<sup>23</sup>. Las operaciones se iniciaron el 19 de diciembre de 2000 en el departamento de Caquetá y luego siguieron en el vecino departamento de Putumayo. Poco después se trasladaron a zonas del norte y oriente del país. Aunque el balance sea prematuro –dado que el Plan Colombia lleva menos de dos años de aplicación–, los resultados hasta ahora no son los más alentadores. Un reporte de Naciones Unidas fechado el 19 de mayo de 2002 indicaba que los cultivos de coca se habían incrementado en un 60% durante el último año, cubriendo las bajas en producción presentadas por Perú y Bolivia.

La oposición a la erradicación aérea en Colombia y las críticas por parte de sectores del Congreso norteamericano se vieron reforzadas por la iniciativa emprendida por los gobernadores de los departamentos del sur del país, aquellos que más directamente ven afectadas sus poblaciones por la campaña de erradicación de cultivos. Los gobernadores dieron a conocer los problemas de sus regiones a través de una campaña internacional en la que pidieron menos fumigación aérea y más programas de sustitución y desarrollo alternativo. Una de las críticas a la estrategia de erradicación de cultivos por vía aérea se dio en torno a los efectos nocivos de la fumigación sobre la salud humana y el medio ambiente.

En el Plan Colombia se “recicla” entonces la misma estrategia antinarcóticos que se viene apli-

cando en el país durante los últimos 20 años bajo presión norteamericana, y nuevamente vuelve a mostrar sus fracasos: más que erradicar los cultivos ilícitos, éstos se han desplazado hacia otras regiones del país e incluso hacia otros países. Además, con la presión sobre las comunidades cocaleras, se ha profundizado la crisis económica y social del sur del país, a pesar de los programas de sustitución voluntaria y desarrollo alternativo.

#### **EPÍLOGO: ¿QUÉ LE QUEDA AL NUEVO GOBIERNO?**

Hace cuatro años el país gozaba de visibilidad e interés internacional. La administración que se iniciaba tuvo ventajas para el desarrollo de una política internacional activa que apoyara el naciente proceso de paz con la guerrilla. Por el contrario, la situación actual significa un giro de 180 grados. Del apoyo y la mirada benévola y entusiasta frente al proceso de paz, se ha pasado al desencanto y la indiferencia. Por ello, el reto del nuevo gobierno será la recuperación del interés y, sobre todo, construir credibilidad en torno a estrategias realistas y viables para el tratamiento del conflicto armado en Colombia.

#### **La lucha global contra el terrorismo**

El cambio en el panorama internacional le da más posibilidades al país de seguir en el centro de las preocupaciones internacionales dada la “securitización” de la agenda internacional. La mirada de los países sobre el conflicto colombiano, particularmente la de Estados Unidos, se enmarca en el nuevo contexto generado por la reacción a los ataques terroristas del 11 de septiembre. No obstante, la polémica suscitada por la no inclusión inicial de las guerrillas en la lista de organizaciones terroristas de la Unión Europea mostró hasta qué punto no queda claro, ni para los gobiernos europeos ni para el gobierno colombiano, cuáles son las consecuencias que se derivan de la lucha global contra el terrorismo para el tratamiento del conflicto armado colombiano y la reanudación de las negociaciones con los grupos armados, ahora “terroristas”.

El nuevo gobierno se enfrenta al imperativo de mostrar los resultados del Plan Colombia, ya que en los primeros años de su aplicación éstos no

<sup>23</sup> Según datos del Departamento de Estado, desde el año 2000 el cultivo de coca disminuyó un 33% en Bolivia y 12% en Perú, gracias a la erradicación aérea. En los cinco últimos años, cada país redujo los cultivos ilícitos en más del 60%. Éste también se planteó como el objetivo en Colombia, donde el Plan supone una reducción del 50% en los cultivos de coca durante los próximos cinco años.

han sido los esperados. En el reporte de junio pasado de la Contraloría General del Congreso de Estados Unidos, GAO, se cuestionó el compromiso del gobierno colombiano frente al Plan y los resultados concretos de la ayuda. Ello dificulta a su vez la consecución de recursos frescos, tal y como lo revelan los álgidos debates que han tenido lugar en el Congreso norteamericano para la aprobación del nuevo paquete de ayuda. Además, los recursos disponibles para asistencia internacional por parte de los países industrializados se reorientan hacia otras prioridades. En el caso de Estados Unidos, su lucha contra el terrorismo centra la atención y los recursos en los países de Asia Central y el Medio Oriente.

#### Credibilidad internacional

Los actores internacionales, especialmente los europeos, miran con mucha preocupación el agravamiento de la compleja situación colombiana. Ello, junto con la información y la experiencia acumulada en los últimos cuatro años, han ido generando una actitud de escepticismo frente a una solución negociada de la guerra colombiana.

A ello se suma la grave crisis humanitaria que amenaza empeorarse en los años siguientes. En varias categorías mundiales de problemas humanitarios, Colombia se ubica en los primeros lugares: registra el mayor índice de secuestros del mundo; fuera de los conflictos africanos, es uno de los países con más niños reclutados para la guerra; tiene una población indigente –que crece cada año– superior al promedio de los países latinoamericanos; sus muertos fuera de combate equivalen a los que fallecen en guerras de alta intensidad, y en los últimos cuatro años se han desplazado más personas por el conflicto que en los diez años de la guerra centroamericana. Estas realidades no pueden esconderse, y menos aún se pueden postergar las respuestas ante problemas tan graves. Para ello es preciso contar con el apoyo internacional.

El legado de la administración Pastrana consiste en haber posicionado a Colombia dentro de las prioridades de la agenda norteamericana. El próximo gobierno tendrá la ventaja de poder reinventar y ajustar el Plan Colombia a las nuevas realidades. Sin embargo, debe ser consciente de que no tendrá mucho tiempo para presentar el proyecto y debe ostentar una política internacional más coherente.

Con la gira adelantada por Álvaro Uribe Vélez a Estados Unidos y Europa, éste ha buscado man-

tener, en algunos casos, o recuperar, en otros, las puertas abiertas por la “diplomacia por la paz” de Pastrana. Sin embargo, el éxito de lo que promete ser la continuidad de una activa diplomacia presidencial, empieza por acallar los temores y las dudas que se tienen en torno al nuevo Presidente. En efecto, los rumores respecto a sus pasados vínculos con paramilitares y narcotraficantes, así como por la reticencia que suscita su propuesta de autoridad entre algunos sectores si ella significa una guerra total, son obstáculos para el mantenimiento y la profundización de una solidaridad europea que en los cuatro años de la administración Pastrana alcanzó niveles sin precedentes. Uribe, de todos modos, ha comenzado tratando de hacer frente a esas reticencias con los anuncios de un eventual diálogo y la búsqueda de la mediación de Naciones Unidas en el conflicto.

#### Tomar la “internacionalización” por los cuernos

De la experiencia del gobierno anterior, la nueva administración puede sacar como lección que en el manejo de la crisis del país resulta más adecuado imprimir una orientación “selectiva” a la internacionalización, es decir, internacionalizar lo necesario y mantener en el nivel doméstico aquellos asuntos que no requieren tratamiento en el exterior, o que al tener vínculos con el escenario internacional magnifican su potencial desestabilizador, dificultando la solución negociada. Se trata entonces de internacionalizar todo aquello que dinamice y coadyuve al manejo interno del tema, así como de “domesticar” aquellos temas que requieran un típico manejo nacional y evitar aquellos factores internacionales que puedan entorpecer el manejo interno de conflicto armado. La internacionalización de la paz –y de los demás temas de la agenda política exterior–, debe buscar disminuir la “vulnerabilidad” del país ante los hechos que acontecen por fuera de las fronteras nacionales y controlar la “sensibilidad” del proceso frente a las diversas situaciones del acontecer nacional. Ello es particularmente álgido en relación con el tema del terrorismo hoy.

Es indudable que el país requiere una diplomacia activa y adaptada a las condiciones cambiantes y complejas del actual escenario internacional, capaz de aprovechar las oportunidades y superar los límites que se generan internacionalmente frente a la crisis colombiana. No obstante, ¿hasta qué punto es posible distinguir claramente cuáles elementos resultan favorable o desfavorablemente internacionalizados, y

hasta dónde el nuevo gobierno nacional contará con el margen de maniobra y con la capacidad de controlar dichos elementos? No sólo el gobierno entrante cuenta con poco oxígeno en sus reservas, dado el desgaste del proceso de paz y la agudización de la guerra, sino que además la turbulencia internacional actual le resta posibilidades de acción autónoma.

Es evidente que una participación asertiva de Colombia en el proceso de globalización pasa necesariamente por una solución sólida y a largo plazo de su conflicto armado interno. Para el país, los costos que representan la inestabilidad, la pérdida de competitividad y el deterioro de la imagen externa como resultantes de la situación de guerra han sido muy altos. Por ejemplo, la calificación de Colombia como *país riesgo*, que incide en su competitividad de los mercados internacionales, está directamente relacionada con la existencia del conflicto armado, el cual afecta de manera directa la estabilidad económica y política del país. En este momento y hacia el futuro, la internacionalización

no es una opción para el país; en realidad, no podemos decidir si internacionalizarnos o no porque ya de hecho lo estamos. Sin embargo, existe aún un margen de maniobra susceptible de ser ampliado para decidir *cómo* internacionalizar los temas de la guerra y de la paz.

La experiencia de los últimos años nos muestra que el país no estaba preparado para afrontar este proceso acelerado de internacionalización, más aún cuando a lo largo de su vida republicana se había caracterizado por su carácter marcadamente “parroquial”. La internacionalización sigue siendo un reto tanto en su comprensión como en su manejo práctico. Y es justamente en este campo donde se presentan serios peligros para el futuro del país. Lo peor que podría pasarnos es que a medida que se agudiza el conflicto y el proceso de paz se hace inviable, Colombia termine cayendo, dentro de unos años, en la categoría de los países “desahuciados”, países que a nadie interesan y pueden “desaparecer” del escenario mundial sin mayores traumatismos.

# La compleja relación colombo- venezolana. Una coyuntura crítica a la luz de la historia

[116]

## Socorro Ramírez Vargas

*Profesora del Instituto de Estudios  
Políticos y Relaciones Internacionales,  
IEPRI, Universidad Nacional de  
Colombia*

LAS RELACIONES ENTRE COLOMBIA Y Venezuela han oscilado entre largos períodos de distanciamiento y conflicto, y breves y esporádicas fases de cooperación. Los primeros, han correspondido a tensiones derivadas de la seguridad fronteriza, a una excesiva acumulación de asuntos sin resolver y a la parálisis de los mecanismos previstos para el diálogo y la negociación. Los segundos, han tomado forma una vez se han logrado superar las coyunturas más álgidas, o cuando se llega a un manejo concertado de los problemas de seguridad, lo que permite una reactivación de la búsqueda de acuerdos sobre los demás aspectos de la relación binacional.

Desde 1999, ambos países han entrado de nuevo en un período de desencuentro, y no faltan razones que ayuden a explicarlo. En estos años, las dos naciones han enfrentado críticas coyunturas internas, al mismo tiempo que se ven obligadas a asumir las complejas dinámicas hemisféricas e internacionales de un mundo globalizado en el que no sólo la Región Andina sino casi toda América Latina y el Caribe no encuentran hasta ahora formas positivas de inserción.

Que existan problemas en una frontera muy activa entre países vecinos no puede ser un argumento suficiente para que todos los asuntos pendientes se transformen en otras tantas fuentes de conflicto. La existencia de incidentes e interpretaciones encontradas entre naciones que, como Colombia y Venezuela, comparten una extensa y diversa zona fronteriza es apenas normal<sup>1</sup>. Habría que preguntarse si estas dificultades tienden a transformarse en conflicto por la persistencia tácita o explícita, en el fondo de la relación entre ambos países, de serios temores sobre la existen-

<sup>1</sup> La frontera tiene una extensión de 2.219 kilómetros, y de ella hacen parte áreas de intensa conurbación y zonas de menor población en donde se comparten importantes recursos naturales.

cia de presuntas o reales amenazas a la seguridad del uno por parte del otro. Sería necesario preguntarse también si el diferendo limítrofe continúa siendo una fuente de profunda intranquilidad y desconfianza mutua, tan profunda, que ha llevado incluso a que, en sus cálculos estratégicos, cada Estado considere a su vecino como la primera y eventual hipótesis de conflicto armado internacional.

Así mismo, cabe la pregunta de si la persistencia silenciosa de esta hipótesis, alimentada por enfoques realistas de las relaciones internacionales que no se ajustan a los inaplazables imperativos de cooperación que hoy impone la globalización en curso, subyacen y condicionan todos los demás nexos entre ambas naciones. Tal vez por ello, un aumento ocasional de las tensiones en torno al problema de seguridad tiende a magnificar todos los demás problemas pendientes, a paralizar los mecanismos institucionales para su solución y a propiciar su acumulación, lo que a su vez, enturbia aún más la relación entre los dos países. Por fortuna, hasta ahora los gobiernos centrales de Colombia y Venezuela han respetado fielmente el acuerdo de solución pacífica de controversias que firmaron a comienzos del siglo XX. Gracias a ello, las coyunturas críticas siempre se han resuelto mediante el diálogo directo y, en las ocasiones en las que éste se ha considerado agotado, ambas naciones han recurrido a instancias mediadoras internacionales y han acogido sus conclusiones. Sin embargo, los asuntos de seguridad siguen impidiendo la consolidación de una sólida confianza mutua entre los dos estados, y la coordinación de políticas e instrumentos para la atención de la agenda binacional.

En este trabajo nos proponemos ubicar la crítica coyuntura por la que viene atravesando la relación binacional entre febrero de 1999 y junio de 2002 –período en el que coinciden los gobiernos de Hugo Chávez y Andrés Pastrana– en el contexto de una historia más amplia de las relaciones binacionales. Primero, situaremos esta etapa en la ya muy larga historia de una relación centrada en la delimitación de las fronteras terrestre y de áreas marinas y submarinas. Luego, mostraremos su lugar en relación con el corto pero productivo esfuerzo de acercamiento mutuo y de establecimiento de canales de diálogo y negociación acordados a fines de los años ochenta. Finalmente, desde allí revisaremos la creciente tensión binacional vivida durante los últimos años.

## RELACIONES CONDICIONADAS POR LA SEGURIDAD

En 1833, apenas tres años después de la disolución de la Gran Colombia, Caracas y Bogotá firmaron el Tratado Pombo-Michelena. El convenio se refería no sólo a los límites entre ambos países, sino también al comercio y la navegación entre ellos. A pesar de que ese temprano y amplio acuerdo jamás entró en vigor, sí abrió un período de cooperación entre las dos naciones, del que hacía parte incluso el compromiso de ayuda mutua frente a los rebeldes que intentaran conspirar contra los respectivos gobiernos. Luego, en 1842, un convenio de amistad estableció la libre navegación por los ríos comunes, en el Lago de Maracaibo y en el Orinoco hasta el Atlántico. Sin embargo, estos episodios de cooperación se vieron luego frenados por la reapertura y posterior parálisis de las negociaciones limítrofes, que llevaron a Venezuela, dos años después, a suprimir la libre navegación antes acordada.

La difícil labor de delimitación de las fronteras terrestres se tomaría un siglo. En 1881, luego de infructuosas negociaciones directas, Bogotá y Caracas decidieron someter sus diferencias al arbitraje. La expedición del laudo español tomó diez años, pero luego, desde 1891, transcurrieron cincuenta años de continuas discrepancias sobre la ejecución del laudo, debido a sus implicaciones frente a temas como el comercio y la navegación. Para resolver las diferencias sobre la viabilidad de su aplicación parcial y la demarcación de la frontera, en 1916 los dos gobiernos acudieron de nuevo al arbitraje, esta vez suizo, que a su vez, tardó otros seis años. Como el consejo suizo estaba facultado además para demarcar la frontera, en 1922 designó una comisión de expertos, quienes, acompañados por misiones de Venezuela y Colombia, iniciaron sus trabajos de demarcación en aquellos sectores fronterizos donde no existía acuerdo. Esta labor concluyó en 1924, sin que hubiera logrado dar por terminado su cometido.

A pesar de no haber logrado todos sus propósitos, los arbitrajes de 1891 y 1922 contribuyeron a crear un clima favorable para las relaciones binacionales como lo reflejan el convenio de 1925 para la construcción del puente internacional sobre el río Táchira, y el acuerdo de 1928 sobre reposición de hitos fronterizos y demarcación de puntos de la frontera; pero lo más importante es que contribuyeron a la firma en 1939, del tratado de no agresión, conciliación, arbitraje y arreglo judicial –uno de los acuerdos más completos en el

ámbito hemisférico—, que contempla la renuncia al recurso de las armas como instrumento político en la relación binacional, la solución pacífica de las controversias y el establecimiento de una comisión permanente dedicada a examinar y conciliar las cuestiones en litigio. Este ambiente cooperativo permitió finalmente, en 1941, el acuerdo de límites terrestres y de navegación, en el que los dos países se reconocen recíprocamente y a perpetuidad el derecho de libre navegación de los ríos comunes.

Superado el momento álgido sobre asuntos limítrofes, fue posible entonces entrar a considerar otros asuntos esenciales de la relación. En 1942, se acordó un estatuto fronterizo en términos muy amplios y cooperativos, tanto que eliminó el pasaporte en la región fronteriza y reguló los flujos espontáneos entre poblaciones vecinas, estableció un manejo conjunto de asuntos ambientales y definió un sistema de cooperación judicial y de seguridad fronteriza, con el compromiso de apoyo mutuo para la persecución de cuatros, contrabandistas y delincuentes con el fin de evitar que se refugiaran en el territorio vecino o buscaran desde allí desarrollar su actividad delictiva<sup>2</sup>. Sin embargo, estas disposiciones se fueron desdibujando progresivamente hasta el punto que hoy, a comienzos del siglo XXI, las poblaciones fronterizas tienen dificultades hasta para apoyarse en sus urgencias escolares o de salud, y no existe entre ellas un manejo conjunto de los temas de seguridad.

El acuerdo de límites y el estatuto de frontera abrieron, entre 1941 y 1969, el período de cooperación más amplio que ha conocido la relación, en el que —salvo los episodios de 1952, asociados a problemas de soberanía sobre los cayos de Los Monjes— primó en esas casi tres décadas un manejo proactivo de la vecindad. Los más ricos en iniciativas de cooperación fueron los siete años finales, de 1959 a 1966, con la firma de acuerdos y de cooperación y la conformación en 1965 de la

primera comisión de integración fronteriza. Esto fue posible, entre otras cosas, gracias a que, con la firma del Frente Nacional en Colombia, en 1957, y del Pacto de Punto Fijo en Venezuela, en 1958, se produjeron cambios políticos en los dos países que trajeron estabilidad a cada uno de ellos y abrieron espacios de mutua cooperación.

Luego siguieron veinte años de tensiones ocasionadas por los intentos frustrados de delimitación de áreas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela, que coparían de nuevo la relación. Al concentrarse ésta en los asuntos fronterizos, se paralizaron casi todos los acuerdos de cooperación, incluida la comisión de integración fronteriza, la cual, a pesar de haber sido creada con carácter permanente, dejó de funcionar. Aun cuando habían sido ya muchas las décadas perdidas en la relación entre los dos países, los años setenta y ochenta significaron un enorme retroceso frente al proceso puesto en marcha por el estatuto fronterizo de 1942<sup>3</sup>, y por haber ido incubando uno de los episodios más críticos de la relación binacional.

Ante la falta de avance en las negociaciones durante los años setenta, el diferendo fronterizo se hizo más conflictivo, y su uso político y electoral frustró una fórmula de arreglo conocida como la Hipótesis de Caraballeda. Esa coyuntura representó un punto de inflexión en la historia del diferendo, ya que el problema dejó de ser una discusión jurídico-técnica entre dos estados, para convertirse en un asunto político-electoral, especialmente en Venezuela<sup>4</sup>. El asunto exacerbó además, en ese país, los antagonismos ya existentes entre el gobierno y la oposición, y llevó a la ruptura de las reglas que se habían observado en la formulación y ejecución de la política exterior venezolana, sustentada hasta entonces en un fuerte consenso bipartidista y en actitudes compartidas como la discreción, la moderación en el manejo de los conflictos y la responsabilidad política conjunta<sup>5</sup>. Esta ruptura del consenso, que

<sup>2</sup> Perazzo, Nicolás. *Historia de las relaciones diplomáticas entre Venezuela y Colombia*. Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República, 1981.

<sup>3</sup> García, Andelfo y Urdaneta, Alberto. “Desarrollo fronterizo: imperativo binacional”. En: Ramírez, Socorro Ramírez Cadenas, José María (editores). *Colombia y Venezuela: agenda común para el siglo XXI*. Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia - Universidad Central de Venezuela - Corporación Andina de Fomento - Convenio Andrés Bello - Tercer Mundo Editores, 1999, pp. 281-318.

<sup>4</sup> Jaffe, Angelina. *Las delimitaciones de zonas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela*. Caracas: s.f.

<sup>5</sup> Rey, Juan Carlos. *El futuro de la democracia en Venezuela*. Caracas: Instituto Internacional de Estudios Avanzados, 1989.

obedecía a la crisis del modelo económico y al deterioro del sistema político acordado en Punto Fijo, unió el tema del Golfo y de la migración de colombianos a Venezuela a la lucha política interna, y llevó a la suspensión de las negociaciones entre ambos países en marzo de 1981. A partir de entonces las tensiones fueron en continuo crecimiento. Al año siguiente, Estados Unidos vendió a Venezuela aviones caza F-16, con los cuales este país aumentaba su capacidad bélica. A su vez, en 1984, en Bogotá se publicaron mapas en los que aparecían los cayos de Los Monjes como parte de Colombia, y se demandó ante el Consejo de Estado la nota del canciller colombiano que, en 1952, le había reconocido soberanía a Venezuela sobre esos cayos. Entre tanto, la armada venezolana capturaba pesqueros colombianos, incursionaba en el territorio y espacio aéreo colombiano, y violaba el derecho a la libre navegación por los ríos comunes. Para completar el panorama, entre 1985 y 1987 se produjo una serie de incidentes fronterizos de naturaleza diversa<sup>6</sup>. En Colombia, hasta 1986, el diferendo no había suscitado debates públicos, ni había sido usado políticamente, pero el progresivo caldeamiento del tema hizo que la campaña electoral de ese año lo tuviera como uno de los pocos asuntos de política exterior presentes en el debate político.

En ese contexto de parálisis de las negociaciones y de permanentes incidentes fronterizos, en agosto de 1987 se generó el mayor de ellos cuando la corbeta colombiana Caldas, que navegaba en aguas que Colombia considera en litigio y Venezuela como aguas sobre las cuales ejerce soberanía, fue interceptada por naves de guerra venezolanas. La situación, que estuvo a punto de ocasionar un enfrentamiento militar de gravísimas consecuencias, se solucionó luego de la intervención de la OEA, de países amigos y de escritores de los dos países. Sin embargo, hasta finales de 1988, las relaciones binacionales permanecieron congeladas, continuaron las acusaciones mutuas, los incidentes de violación del espacio aéreo y terrestre en uno y otro país, así como la polarización de la opinión. Afortunadamente, el episodio de la corbeta Caldas reflejó –lo que ha sido una constante en las relaciones entre los dos países– que a pesar de los conflictos se ha respetado siempre el acuerdo de solución pacífica de las controversias logrado en 1939. Esto ha impedido un enfrentamiento bélico que podría

dejar profundas heridas en cada país y en la relación bilateral. Pero la tensión del diferendo copó la relación, y los asuntos pendientes se fueron haciendo cada vez más explosivos a falta de su adecuado tratamiento binacional.

Diecisiete meses después de haber estado *ad portas* de un enfrentamiento bélico, los dos presidentes, ambos hombres de frontera –Carlos Andrés Pérez, de Rubio Táchira, y Virgilio Barco, de Cúcuta Norte de Santander– decidieron darle un vuelco a la relación para conjurar cualquier riesgo futuro. Para ello realizaron una serie de reuniones, llegaron a importantes acuerdos y pusieron en marcha mecanismos institucionales de mucha utilidad. Así, se desbloqueó la discusión de asuntos que venían perturbando la relación.

El encuentro presidencial se produjo en Caracas, el 3 de febrero de 1989, el mismo día de la posesión de Pérez, y permitió varios acuerdos: integrar la comisión de conciliación prevista en el tratado de 1939, hacer un inventario de las cuestiones pendientes y proponer una metodología para su tratamiento, y conformar las comisiones de desarrollo fronterizo. Mes y medio después se reunieron nuevamente, esta vez en la población fronteriza de Ureña, y procedieron a designar las personas que integrarían la comisión de conciliación y los miembros de las comisiones presidenciales. Un año más tarde, el 6 de marzo de 1990, de nuevo Pérez y Barco se encontraron en Santa Marta para recibir el informe de los altos comisionados. Seis temas importantes conformaban la agenda binacional: 1) delimitación de áreas marinas y submarinas; 2) demarcación y densificación de hitos; 3) cuencas hidrográficas compartidas; 4) navegabilidad de los ríos comunes e internacionales; 5) migración, y 6) asuntos fronterizos. Como parte de la metodología se acordó un tratamiento global y directo de los temas de la agenda. En cuanto a los mecanismos, además de las reuniones de los presidentes y cancilleres, se establecieron periódicos encuentros de vicecancilleres, como una forma de seguimiento a los problemas y los acuerdos. También se pusieron en marcha las Comisiones Negociadoras (Coneg), encargadas de los cinco primeros asuntos de la agenda, y las Comisiones Presidenciales de Asuntos Fronterizos (Copaf), que debían atender el sexto tema relacionado con la zona fronteriza y la vecindad.

<sup>6</sup> Presidencia de la República. *Memoria al Congreso, 1986-1987*. Bogotá: Imprenta Nacional, pp. 395-397.

Al revisar el desarrollo de los acuerdos logrados entre 1989 y 1998, se observa que los presidentes, cancilleres y viceministros se reunieron una y otra vez en señal de entendimiento, y aprovecharon los eventos multilaterales para dialogar sobre diversos puntos de la agenda. Las Coneg fueron integradas por representantes de las principales organizaciones políticas de cada país, y su primera reunión conjunta se realizó el 14 de julio. En 1998, las Coneg entregaron a los presidentes saliente y entrante de Colombia, Ernesto Samper y Andrés Pastrana, así como al Presidente Rafael Caldera de Venezuela, un informe de sus acciones desde 1989. Aunque no se conocen los avances de las negociaciones, han surgido críticas al desempeño y utilidad de las comisiones<sup>7</sup>, y unas pocas defensas de su sentido, funcionamiento y alcance<sup>8</sup>.

En cuanto al funcionamiento de las Copaf, se pueden establecer tres periodos. El primero, de 1989 a 1991, que gracias al fuerte compromiso de los presidentes Pérez y Barco llevó a que se realizaran 15 encuentros, la mitad de los ocurridos desde su creación hasta mediados de 2002. El segundo período, de 1992 a 1998, disminuyó el número de reuniones a una por año, lo que refleja la crisis interna que vivió Venezuela –dos golpes de Estado y la salida de Pérez–, y los problemas fronterizos derivados de la agudización del conflicto armado colombiano. En el tercero, de 1999 a 2002, se vivieron dos años de parálisis de las Copaf, y posteriormente un retorno transitorio de su acción en medio de la agudización de las crisis internas de cada país, de los problemas en la frontera y de las divergencias entre los dos gobiernos.

En los períodos de mayor actividad, las Copaf han contribuido a establecer un clima propicio para la integración binacional y a impulsar proyectos para las regiones fronterizas. Su parálisis en momentos de crisis les ha hecho perder capacidad de incidencia, y la desconfianza entre el personal

estatal y político les ha quitado autonomía como órganos de vecindad y cooperación binacional. La falta de compromiso de los dos estados en el desarrollo de sus propuestas, las han hecho aparecer como entes inoperantes, dedicados a acumular diagnósticos. Tras doce años de existencia, sólo un 10% de sus recomendaciones se habían convertido en programas fronterizos<sup>9</sup>. Dejando atrás el análisis de los logros de esta etapa en la que predominó la cooperación, concentrémonos en la coyuntura crítica que de nuevo experimentó la relación con el cambio de los gobiernos que habían impulsado tres años de acercamiento productivo. El distanciamiento inicial de los nuevos gobernantes, seguido de los efectos nefastos del conflicto colombiano, aumentaron los problemas de seguridad en la frontera. Éstos sólo fueron cediendo cuando se acordaron mecanismos binacionales para su examen y manejo.

A fines de 1994, como lo señalan investigadores venezolanos, se empieza a vislumbrar un giro en la actitud de Caracas hacia Colombia. Las discrepancias habían comenzado en torno a la elección del secretario general de la OEA, cuando se enfrentaron el Canciller venezolano, Miguel Ángel Burelli, y el Ex presidente colombiano, César Gaviria. Este incidente generó malestar en Venezuela y fue seguido, en 1995, por una dura actitud que intentaba dejar en claro que no se continuaría otorgando a Colombia la importancia en la agenda de política exterior, que se le había dado durante los cinco años anteriores. A ese deterioro contribuyó el interés del Presidente Rafael Caldera por distanciarse de la política del destituido Presidente Pérez, quien había acordado todo el esquema de negociación y vecindad antes descrito<sup>10</sup>. Cada vez era menos frecuente encontrar expresiones que reconocieran la importancia política de atender seriamente la relación entre Venezuela y Colombia; el lenguaje diplomático

<sup>7</sup> Charry Samper, Héctor. "Incidencia de la situación de seguridad en la frontera colombo-venezolana y del proceso de delimitación de áreas marinas y submarinas en el conjunto de las relaciones bilaterales". En: Lanzetta, Mónica. *Agenda a largo plazo de la relación colombo-venezolana*. Bogotá: Tercer Mundo Editores - Corporación Andina de Fomento - Cámara de Comercio e Integración Colombo Venezolana, 1997, pp. 292-293. Carlos Romero, en el comentario a dicha ponencia manifestó acuerdo con la posición de Charry.

<sup>8</sup> Area, Leandro. *¿Cómo negociar con los vecinos? La experiencia colombo-venezolana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2000, p. 36.

<sup>9</sup> Ramírez, Socorro. "La frontera colombo-venezolana: entre episodios de cooperación y predominio del conflicto". Ponencia para el taller "Fronteras e integración en el Gran Caribe", organizado por CRIES, Panamá junio de 2002.

<sup>10</sup> Hernández, Miguel Ángel. "De Ureña a Cararabo: integración y conflicto en las relaciones colombo-venezolanas", p. 11.

tendía a privilegiar la competencia –cuando no la tensión y la desconfianza– y a restarle prioridad a los asuntos binacionales<sup>11</sup>. Del lado colombiano, comenzaba la aguda polarización interna durante el gobierno de Samper y la extrema presión norteamericana, que en medio de la crisis económica debilitaron al Estado y acrecentaron su incapacidad para darle salida al desbordamiento del conflicto interno. En ese contexto, mientras los gobiernos se distanciaban, la relación binacional pasaba de una “desgolfización” relativa al “enguerrillamiento”<sup>12</sup>.

Justo en febrero de 1995, cuando Rafael Caldera comenzaba su gobierno, el ELN atacó un puesto fluvial de la Armada venezolana en la población de Cararabo, que dejó ocho infantes de marina muertos. Los choques en la frontera pasaron a ocupar entonces el lugar central que antes había tenido el diferendo fronterizo en la opinión y los medios de comunicación. Como el ambiente no se prestaba para darle un manejo cooperativo a la situación, los problemas se agravaron y generaron un nuevo deterioro en la relación intergubernamental, que se superó lentamente cuando se restablecieron los canales de negociación.

En 1995, el gobierno de Caldera lanzó una política fronteriza de la que hacía parte la llamada “persecución en caliente” a la guerrilla colombiana, ante la percepción de que el gobierno colombiano era incapaz de ejercer un control real sobre su propia frontera, medida que suscitó rechazos en los dos países. Así mismo, puso en marcha el Teatro de Operaciones No. 1 en Guasimalito, deportó colombianos, lanzó la operación Sierra VIII contra cultivos ilícitos en el Perijá, incursionó en Arauca y durante todo el año habló de su interés en estrechar lazos con Brasil. El Presidente Samper, por su parte, denunció la violación del territorio colombiano y sobrevuelos de aviones de guerra venezolanos en el espacio aéreo nacional, tortura y asesinato de campesinos por la Guardia Nacional venezolana en la frontera. Por su parte, la Fiscalía detuvo en Bogotá a un miembro de la Disip venezolana comisionado para atender el problema del robo de vehículos, y lo acusó de pertenecer a una red internacional dedicada a ese negocio.

En 1996, salvo la inspección conjunta de la

zona fronteriza realizada por los dos cancilleres, continuaron las recriminaciones mutuas. La reunión de las Copaf tuvo cuatro convocatorias fallidas; el encuentro de los presidentes Caldera y Samper en Arauca fue cancelado luego de que este último mencionara, en su discurso del 20 de julio ante el Congreso, una posible venta de armas al narcotráfico y la guerrilla por parte de militares venezolanos. Nuevos ataques de la guerrilla a poblaciones venezolanas en 1997 fueron seguidos por la activación del Teatro de Operaciones No. 2 en la Fría, Estado Táchira, y por la amenaza venezolana de llevar los casos fronterizos ante las Naciones Unidas y la OEA.

Entre tanto, las FARC se dirigían a diversos sectores políticos y sociales venezolanos para buscar un *modus vivendi* en la frontera. En ese sentido, publicaron un mensaje en la prensa venezolana advirtiendo que Estados Unidos quería involucrar a las fuerzas armadas venezolanas en el conflicto colombiano, aprovechando cualquier incidente fronterizo o acogiendo a la tesis de la guerrilla como “enemigo común” y “narcoguerrilla”. La organización armada concluía proponiendo formas de comunicación directa con el gobierno venezolano para resolver cualquier malentendido que se pudiera presentar. Esta posición sería reiterada por un vocero de las FARC cuando afirmó:

Nos preocupan dos tesis. Una la de la persecución en caliente, cuya paternidad parece ser de origen estadounidense, y la otra es la del enemigo común, cuya autoría es de la cancillería colombiana. Lo que queremos es que Venezuela tenga una política independiente frente al conflicto neogranadino (...) Queremos que Venezuela sea neutral en el conflicto colombiano y si se inmiscuye –lo cual pasaría con la persecución en caliente– permitiría a los Estados Unidos entrar por la vía armada en Colombia, so pretexto en la lucha contra las drogas<sup>13</sup>.

Además, enviaron una carta a los gobernadores de los estados fronterizos de Apure, Amazonas, Táchira, Zulia y Barinas, que se encontraban reunidos en San Cristóbal en mayo de 1996, en

<sup>11</sup> Cardozo, Elsa. *El Diario de Caracas*. 24 de noviembre de 1994.

<sup>12</sup> Expresión de Miguel Ángel Hernández. “Venezuela y Colombia, de la ‘desgolfización’ al ‘enguerrillamiento’ en las relaciones bilaterales: 1989-1998”. Trabajo de ascenso UCV, 2000, p. 25.

<sup>13</sup> FARC. *Nuestra frontera es la paz*. Caracas: Ediciones El Centauro, 1998, p. 63. Citado por Hernández, Miguel Ángel. Ob cit., p. 277.

la que les proponían a ellos y al presidente Caldera iniciar negociaciones<sup>14</sup>. Dos meses después, los gobernadores encabezados por Francisco Arias Cárdenas, del Zulia, pidieron que los dispositivos militares de los Teatros de Operaciones estuvieran enmarcados en una estrategia política, y plantearon la necesidad de un diálogo con las guerrillas avalado por el Congreso y el gobierno venezolanos<sup>15</sup>.

El debate sobre las conversaciones con las guerrillas colombianas tomó forma en los medios venezolanos, mientras aumentaba el interés de Caracas en participar en un posible proceso de paz en Colombia<sup>16</sup>. En junio de 1997, Pompeyo Márquez, a nombre del MAS, participó en los diálogos abiertos por la comisión de paz del Congreso colombiano. El Ministro de Fronteras insistió en que participaba en representación de su partido y no del gobierno venezolano, ya que éste no estaba en capacidad de negociar con la guerrilla sino con el gobierno colombiano. Al ser interrogado sobre la aparente actitud conciliadora de representantes gubernamentales venezolanos hacia las FARC, Márquez respondió:

Venezuela lo que ha hecho es ser objetiva... La FARC declara una y otra vez que no tiene interés en hacer operaciones en territorio venezolano. Que le importan mucho las relaciones con Venezuela (...) El ELN, por el contrario, ha declarado una y otra vez que operará en territorio venezolano y que considera objetivo de guerra los intereses venezolanos en Colombia<sup>17</sup>.

Un miembro de las FARC –conocido como Ariel– alabó la participación de Pompeyo

Márquez en las negociaciones de paz en Colombia y agregó:

Nosotros creemos que es necesaria esa diferenciación. Mientras las FARC están haciendo una propuesta de paz, los compañeros del ELN han reivindicado como una línea propia los ataques en la frontera. Para Venezuela la diferenciación es una luz que se presenta en esta situación tan convulsionada (...) El mismo éxito que ha tenido la propuesta hecha por las FARC a Venezuela se ha convertido en un disuasivo para que el ELN reflexione sobre lo equivocado de su posición. Hemos conocido recientemente que ellos en un pleno nacional han acordado enfriar la situación en la frontera, provocada principalmente por las agresiones del frente Domingo Laín. Esperamos que den los pasos conducentes para que en definitiva renuncien a esa política de ataques a las Fuerzas Armadas de Venezuela<sup>18</sup>.

Pocos días después, Marcos Calarcá, miembro de la misma comisión de las FARC, reconoció que su organización venía dialogando con las autoridades venezolanas desde hacía un año, “con el fin de acabar las mafias binacionales que operan en la frontera, de respetar a la población y de poner fin a los ataques indiscriminados de la Guardia Nacional”<sup>19</sup>.

El ELN por su parte, a través de Manuel Pérez, manifestó estar dispuesto a dialogar con el gobierno venezolano sobre los problemas fronterizos<sup>20</sup>. Un año después, desde Maguncia, Alemania, Milton Hernández dijo que como resultado de una propuesta hecha por el ELN seis meses antes, es decir, a principios de 1998:

<sup>14</sup> El texto de las FARC se encuentra en *El Nacional*. 28 de mayo de 1996, citado en Hernández, Miguel Ángel. Ob. cit.

<sup>15</sup> *El Nacional*. 8 de julio de 1996, citado en Hernández, Miguel Ángel. Ob. cit.

<sup>16</sup> Declaraciones de Pompeyo Márquez y de las guerrillas colombianas sobre este propósito se encuentran en *El Nacional*. 28 de junio y 5 de julio de 1997 respectivamente; y en *El Universal*. 8 de julio de 1997; “FARC plantean diálogo con AD, Iglesia y DISIP”. En: *El Universal*. 2 de julio de 1997; “Diálogo con guerrilla requiere autorización del presidente”. En: *El Universal*. 3 de julio de 1997; “Dialogar con las FARC es actuar como tontos útiles”. En: *El Universal*. 4 de julio de 1997; “El ELN está dispuesto a dialogar con gobierno venezolano problemas fronterizos”. En: *El Nacional*. 5 de julio de 1997; “Diálogo con rebeldes enciende debate interno”. En: *El Nacional*. 5 de julio de 1997; “Venezuela no debe negociar con la guerrilla”. En: *El Universal*. 7 de julio de 1997; “Samper pide no hablar con las FARC”. En: *El Universal*. 8 de julio de 1997; “Aunque se desee no puede haber diálogo”. En: *El Universal*. 15 de julio de 1997. Artículos citados en Hernández, Miguel Ángel. Ob. cit.

<sup>17</sup> *El Nacional*. 28 de junio de 1997. Citado en Hernández, Miguel Ángel. Ob. cit.

<sup>18</sup> *El Universal*. 2 de julio de 1997. Citado en Hernández, Miguel Ángel. Ob. cit.

<sup>19</sup> *El Universal*. 8 de julio de 1997. Citado en Hernández, Miguel Ángel. Ob. cit.

<sup>20</sup> *El Nacional*. 5 de julio de 1997. Citado en Hernández, Miguel Ángel. Ob. cit.

Estamos en diálogos con el gobierno de Venezuela para llegar a acuerdos que acaben con los choques del ELN y la Guardia Nacional de ese país. Por eso se nota que nuestras acciones en la frontera han disminuido (...) Se trata de un pacto de convivencia y de relaciones armónicas (...) el respeto a nuestro territorio, comunidades, frontera y a los colombianos que, por efectos del desempleo, trabajan como peones en Venezuela, tratados casi como esclavos a los que, cuando hay que liquidarles sus prestaciones laborales, se les entrega a la Guardia Nacional para deportarlos o encarcelarlos<sup>21</sup>.

Al parecer, el interés de la guerrilla en avanzar en las conversaciones y llegar a un acuerdo con el gobierno de Rafael Caldera fue frenado por el proceso electoral venezolano<sup>22</sup>.

En el período de distanciamiento de la segunda mitad de los años ochenta, la recriminación mutua y la falta de manejo cooperativo de los problemas por parte de los gobiernos aumentó varios efectos negativos del conflicto colombiano sobre la frontera colombo-venezolana, como los secuestros, los daños ambientales y el tráfico ilícito de armas. Permitió también el desarrollo de problemas ligados a otro tipo de organizaciones ilegales como el tráfico de drogas ilícitas o el robo de vehículos.

Casi tres años después de suspendidas las reuniones presidenciales, Ernesto Samper y Rafael Caldera se encontraron en Guasualito, el 9 de agosto de 1997, y el Presidente colombiano le propuso a su homólogo que Venezuela contribuyera como facilitador del diálogo con las guerrillas. A mediados de julio de 1998, el propio Caldera señaló que su gobierno había respondido a los llamados de la guerrilla para negociar, que no estaban autorizados por el gobierno legítimo de Colombia, aunque habían apreciado dichos mensajes como muestra de reconocimiento de la posición de Venezuela a favor de la paz<sup>23</sup>.

Con la nueva aproximación entre ambos países, los mecanismos binacionales pudieron controlar o remediar algunos de estos asuntos. Así, la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) y Petróleos de Venezuela (PDVSA) llegaron a acuerdos para controlar y reparar los efectos nocivos de los derrames de crudo. La cuestión del tráfico de armas pasó al estudio bilateral de los dos ejércitos<sup>24</sup>, lo que contribuyó al acuerdo de cooperación sobre seguridad fronteriza y al establecimiento de la Comisión Militar Binacional Fronteriza (Combifron). Los ministros de Defensa y los comandantes de guarniciones fronterizas de ambas naciones se reunieron periódicamente para analizar sobre el terreno la problemática común, diseñar estrategias y aunar esfuerzos en la lucha por la seguridad fronteriza. Acordaron también un manual de procedimiento operativo<sup>25</sup>, pusieron en marcha un sistema binacional de inteligencia policial y crearon un mecanismo de verificación de incidentes, para posibilitar que las autoridades binacionales valoraran conjuntamente los hechos conflictivos. Una comisión mixta sobre drogas actuó episódicamente en el diseño de estrategias comunes para enfrentar este flagelo, y se firmaron varios acuerdos de cooperación para la lucha contra el tráfico de drogas, la erradicación de cultivos ilícitos y el control de precursores químicos. Así mismo, las fuerzas armadas de las dos naciones establecieron una metodología de cooperación en la serranía del Perijá para realizar operaciones coordinadas de control de cultivos ilícitos<sup>26</sup>. Incluso en mayo de 1998, Caracas autorizó la penetración del ejército colombiano en territorio venezolano para las labores de rescate de cadáveres y heridos, y para el contraataque desde la zona sur del Táchira<sup>27</sup>. Igualmente, el acercamiento permitió que el robo de vehículos dejara de tener un carácter conflictivo, y que a través de la cooperación, los dos gobiernos desarrollaran mejores instrumentos para hacerle frente<sup>28</sup>. Así mismo,

<sup>21</sup> *El Colombiano*. 11 de julio de 1998.

<sup>22</sup> Hernández, Miguel Ángel. Ob. cit., p. 277.

<sup>23</sup> *El Nacional*. 9 de julio de 1998, citado en Hernández, Miguel Ángel. Ob. cit., p. 277.

<sup>24</sup> Sanjuán, Ana María. "Tensiones y desafíos para la seguridad de Colombia y Venezuela desde una perspectiva binacional". Caracas: 1999.

<sup>25</sup> Ramírez, José Luis. "Colombia y Venezuela: profundizar la vecindad para evitar el conflicto". En: Ramírez, Socorro y Restrepo, Luis Alberto (coordinadores). *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los noventa*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores - IEPRI Universidad Nacional de Colombia, 1997, pp. 261-295.

<sup>26</sup> "Desalojo en Serranía del Perijá". En: *El Tiempo*. 29 de enero de 1998.

<sup>27</sup> *El Nacional*. 2 de julio de 1998.

<sup>28</sup> Burelli Rivas, Miguel Ángel. *Venezuela y Colombia en el nuevo milenio*. Caracas: Pensamiento y Acción - Fundación Rómulo Betancourt - IESA - CAF - Fundación Banco Mercantil, 1998, p. 32.

en junio de 1997 se reinstalaron las comisiones de demarcación de la frontera terrestre, cuyas labores se habían suspendido catorce años antes, y se reanudaron los trabajos sobre normalización de cuencas hidrográficas con la integración de las respectivas comisiones y el inicio de los estudios sobre el río Arauca, paralizados por 25 años.

Así, en la década de los noventa primó la cooperación, aunque los años en que ésta fue interrumpida (1995-1997) dejaron una huella negativa por la mirada unilateral de los asuntos en juego, cada vez más complicados. Entre los resultados positivos podemos destacar que, al ser abordados todos los asuntos pendientes para que tuvieran un tratamiento simultáneo, y al ser establecidos los mecanismos y canales para su discusión, el diferendo fronterizo retomó el curso de las negociaciones y, aunque la ausencia de una solución mantuvo la desconfianza entre los dos estados, dejó de copar la agenda binacional y permitió el tratamiento de otros temas muchas veces aplazados. Los acuerdos logrados por los dos gobiernos permitieron el entrecruzamiento de las economías, que en el marco andino constituyeron, en 1992, un área de libre comercio y, en 1995, un arancel externo común. Ese dinamismo hizo pasar los intercambios de un monto de US\$300 millones en 1989 a US\$2.242 millones en 1995, buena parte de los cuales permitieron una creciente complementación intra-industrial; en ese mismo período, las economías se articularon con inversiones cruzadas y alianzas estratégicas empresariales. Es posible que el incremento del comercio binacional, a contracorriente de las tensiones de 1995 a 1997, haya contribuido de alguna manera al nuevo acercamiento entre los gobiernos.

La al menos aparente “desgolfización” de la relación y la nueva aproximación binacional durante buena parte de los años noventa ayudaron también a transformar la mirada de la población de un país sobre el otro, como lo muestra la encuesta de opinión sobre percepciones mutuas realizada en 1999 por el Grupo Académico Colombia-Venezuela. Sus resultados destacan que –a diferencia de estudios anteriores– no se observan rasgos xenofóbicos de una población contra la otra, que un 95% de la opinión binacional está de acuerdo con un arreglo negociado y directo del diferendo sobre el Golfo, que un alto porcentaje valora positivamente la frontera común como

estímulo para la integración binacional, y reconoce como un gran logro el que, en los años noventa, cada uno de los dos países se haya convertido en el principal socio comercial del otro, después de Estados Unidos<sup>29</sup>. En la década de 1989 a 1998, si bien se incrementaron diversas formas de vinculación entre autoridades y comunidades fronterizas, éstas no lograron contrarrestar el deterioro de la relación intergubernamental.

En el ámbito político, las asambleas de frontera, las reuniones de gobernadores, el Consejo Binacional de Planificación entre las corporaciones de Táchira y Norte de Santander no han tenido continuidad. En el ámbito académico, la asociación de rectores de universidades, la Cátedra Venezuela en Cúcuta y la Cátedra Colombia en San Cristóbal, auspiciadas por universidades regionales y de ambos lados de la frontera, así como por el Convenio Andrés Bello, tuvieron las mismas características de los mecanismos políticos: muchas iniciativas y poca continuidad.

Lo negativo de este período es que el tema de la seguridad –derivado ahora especialmente de los efectos del conflicto colombiano– copó de nuevo la agenda, volvió a postergar el tratamiento de asuntos una y otra vez aplazados, consolidó concepciones hoy inadecuadas para su manejo, y paralizó durante un par de años los mecanismos de diálogo. Todo ello fraccionó la posibilidad de hacerles frente de manera conjunta a problemas agravados. Caracas y las autoridades de la zona de frontera trataron de buscar arreglos inmediatos con la guerrilla sobre la situación de la región limítrofe, actitud que terminó por agudizar los problemas. En la etapa siguiente, estos elementos negativos se profundizaron y le agregaron un ingrediente aún más explosivo a la relación binacional.

#### DETERIORO DE LA RELACIÓN EN COYUNTURAS CRÍTICAS DE CADA UNO DE LOS DOS PAÍSES

Los problemas de la relación bilateral que heredaron Hugo Chávez y Andrés Pastrana se complicaron en el período en que ambos coincidieron en la presidencia de sus países (febrero 1998 - agosto de 2002), ante todo, por el contexto hemisférico e internacional que tuvieron que enfrentar. Habiendo recuperado su hegemonía, Washington presiona por un alineamiento incon-

<sup>29</sup> Ramírez, Socorro; Cardozo, Elsa; Romero, Carlos; Ramírez, José Luis; Hernández, Miguel Ángel y Jaffe, Angelina. “Colombia y Venezuela: proyección internacional y relación bilateral”. En: Ramírez, Socorro y Cadenas, José María. Ob. cit., pp. 117-206.

dicional en torno a sus cruzadas antidrogas primero y luego antiterrorista, e impone múltiples condicionalidades para la construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En ese entramado tan difícil, se estrechan los márgenes de maniobra de ambos países. Los de Colombia, por el agobio de sus vulnerabilidades y conflictos internos que se internacionalizan por estar ligados a temas centrales de la agenda global, por la crisis económica y la fragilidad del Estado. Los de Venezuela, porque el proyecto de Chávez de enterrar el acuerdo de Punto Fijo y adelantar su “Revolución Bolivariana” para implantar la V República y atender las esperanzas que su proyecto despertó, suscita fuertes reacciones nacionales y de su principal socio comercial, Estados Unidos.

Colombia busca salidas al conflicto interno y ante el estrecho campo de acción, hipoteca buena parte de su diplomacia por la paz a las estrategias norteamericanas. Venezuela se distancia del proyecto norteamericano y para lograr mayor autonomía intenta reeditar las viejas gestas del tercermundismo; con el arma del petróleo y con aliados descalificados por Washington revive y asume el liderazgo de la otrora poderosa Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Ambos países se ven compelidos por las dinámicas implacables de la globalización y el mercado, y por el coloso del Norte que, por carecer de contrapesos en la Posguerra Fría, asume una postura cada vez más unilateral: aprovecha la vulnerabilidad de Colombia para extender su política sobre la región andina, y no tolera las divergencias de su tradicional y seguro abastecedor de petróleo. Ninguno de los dos países logra insertarse de manera no empobrecedora en el complejo mundo globalizado y, a pesar de ser cada uno el socio principal del otro después de Estados Unidos y de constituir entre ambos el motor de la Comunidad Andina, no articulan una estrategia conjunta para mejorar sus condiciones de negociación internacional. Más bien, esta crítica situación de la rela-

ción bilateral, tal vez la más aguda a la que se han enfrentado los dos países después de los conflictivos años setenta y ochenta, le agrega tres ingredientes explosivos a la situación de cada uno y a la relación bilateral: serias divergencias políticas, mutua incompreensión de la realidad de cada país y estilos políticos diametralmente opuestos<sup>30</sup>.

Ante todo, por primera vez en la historia binacional, los dos gobiernos le apuntaban a opciones políticas opuestas que, aunque no están dirigidas a competir una contra otra, sí tienen repercusiones mutuas. Antes, las divergencias se inscribían en un marco de coincidencias políticas, al punto que bastaba una llamada entre los presidentes para entrar en sintonía. Ahora, Hugo Chávez se distancia de Washington al tiempo que Pastrana cifra sus esperanzas en Estados Unidos. Bogotá y Washington articulan en el Plan Colombia la lucha antidrogas con el conflicto armado. Mientras tanto, Caracas prohíbe los sobrevuelos norteamericanos para el control antidrogas<sup>31</sup>, reacciona contra el Plan Colombia al considerar que vietnamiza a su vecino<sup>32</sup>, introduce la preocupación por un posible desbalance militar entre los dos países y denuncia que el Plan es una política dirigida también a entorpecer el proceso político venezolano. El Presidente Pastrana pide el ingreso de Colombia al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA, por su sigla en inglés) o al menos el establecimiento de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos<sup>33</sup> y se compromete con el ALCA. Por su parte, el Presidente Chávez se acerca a su homólogo brasileño Fernando Enrique Cardozo, y crea con él la empresa Petroamérica excluyendo a Colombia, país inicialmente invitado a hacer parte de ese proyecto, e intenta negociar con Brasil<sup>34</sup> su ingreso al Mercosur, por encima de la Comunidad Andina, desconoce las normativas y fallos de esta organización y cuestiona el ALCA.

Pero el deterioro de la relación también se deriva de la mutua incompreensión de la situación interna, de cada uno de los dos países. Por un

<sup>30</sup> Ramírez, Socorro y Hernández, Miguel Ángel. “Colombia-Venezuela: construir canales de comunicación para evitar el conflicto”. En: *Revista del Sur*. Enero - febrero de 2001.

<sup>31</sup> “Fuerza multinacional contra las drogas”. En: *El Nacional*. 24 de mayo de 1999; “Ratifican no a sobrevuelos”. En: *El Espectador*. 25 de mayo de 1999, p. 13-A; “Venezuela reitera negativa a sobrevuelos de Estados Unidos”. En: *El Espectador*. 5 de julio de 2000.

<sup>32</sup> “Venezuela apoya ayuda a Colombia pero no en el plano militar”. En: *El Espectador*. 4 de julio del 2000.

<sup>33</sup> “Colombia se prepara para tratado comercial con Estados Unidos”. En: *El Espectador*. 4 de agosto de 2000; “Impulso a negociaciones bilaterales”. En: *El Tiempo*. 31 de agosto de 2000.

<sup>34</sup> “Venezuela mira hacia el sur”. En: *El Tiempo*. 2 de febrero de 1999.

lado, se trata del escalamiento del conflicto armado colombiano, de la crítica situación política y económica que heredó Andrés Pastrana, de su esfuerzo por buscar caminos para conseguir la negociación política y de la saturación de la población con la guerra. Mientras tanto, Caracas, aunque ofrece su territorio para los diálogos y señala su disposición de apoyar la paz, trata de intervenir unilateralmente sobre el conflicto colombiano; a veces, para paliar los efectos sobre su territorio y, a veces, para impulsar su opción ideológica. Con esta posición se diferencia de la que llama “rancia y sanguinaria oligarquía colombiana”, y se acerca a la guerrilla, que ha dicho que comparte el proyecto bolivariano. Por otro lado, se trata del derrumbe del sistema político venezolano y de la instauración de su remplazo, ante lo cual, Bogotá, alarmada por los cambios introducidos en la elite del país vecino, sólo reacciona a los desafueros de su contraparte y no parece comprender la necesidad de cambio que lleva a que una y otra vez el pueblo venezolano ratifique a su nuevo gobernante.

La agudización de los desacuerdos dependió, igualmente, de los muy disímiles estilos diplomáticos. Mientras Caracas acudía a una forma locuaz de denuncia pública y a la supresión de los canales regulares de entendimiento, Bogotá –atada a las viejas formas diplomáticas– sólo rechazaba el estilo de su contraparte sin generar acercamientos proactivos. Al principio, el entonces canciller José Vicente Rangel trató de suavizar el estilo presidencial atribuyendo las declaraciones del Presidente Chávez a expresiones coloquiales sin connotación jurídica; sin embargo, pronto asumió el tono del Presidente. En medio de esa desconfianza y de la suspensión de los canales de diálogo y negociación, las relaciones intergubernamentales pasaron a manejarse a través de los micrófonos. Los medios en Colombia que poco se ocupaban del país vecino lo convirtieron en noticia de primera plana, y los venezolanos se radicalizaron contra el proyecto chavista y tomaron la actuación de su gobierno ante el conflicto colombiano como parte de sus banderas de oposición. En muchos momentos esta situación amplificó los problemas y dificultó los acercamientos.

En este período podríamos diferenciar dos etapas. La primera, derivada de las tendencias que ambos gobiernos heredaron, así como de los ingredientes que cada lado le aportó a la situación para configurar el panorama crítico caracterizó

primer año. La segunda, surgida de la presión de diversos sectores de ambos países y de la región, caracterizada por un esfuerzo de acercamiento y puesta en marcha de los canales de diálogo binacionales, que no lograron consolidarse. La agudización de las crisis internas en Colombia y Venezuela y su articulación le agregaron ingredientes explosivos no sólo a las problemáticas domésticas sino también a la relación binacional.

#### **Ampliación de una herencia de cooperación y conflicto**

Tres temas centrales de divergencias se expresaron en la primera etapa de la presidencia de Chávez y Pastrana. El primero, nacido de las repercusiones del conflicto colombiano sobre Venezuela y de las posiciones que al respecto sostuvo el gobierno venezolano; el segundo, derivado de los efectos del dinamismo comercial y de la situación de recesión económica de ambos países. El tercero, de la desconfianza latente en la relación binacional por el diferendo.

#### ***El conflicto y la paz colombiana, fuente de distanciamiento***

En el momento de la posesión de Hugo Chávez, Pastrana le pidió apoyo para la solución del conflicto colombiano, y el nuevo mandatario venezolano manifestó estar dispuesto a ir donde tuviera que ir, y a hablar con quien tuviera que hablar. Pese a ese primer acercamiento, al menos siete asuntos relacionados con el tema del conflicto y de la paz en Colombia alcanzarían ribetes complicados por tres razones básicas: primero, por los efectos de las acciones de actores armados ilegales en la frontera y la imposibilidad de Bogotá de controlar dicha situación; segundo, por las relaciones que Caracas y los gobernadores fronterizos habían establecido antes del cambio de gobierno en Venezuela; y tercero, por las posiciones que asumiría Chávez y su canciller José Vicente Rangel al respecto.

El primer problema surgió apenas posesionado el nuevo mandatario venezolano, quien hizo saber que Caracas abandonaba la caracterización de la guerrilla como “enemigo común” de los dos países y pasaba a una posición de neutralidad frente al conflicto. Chávez hizo referencias al respecto en algunos de los 18 discursos que, en un tono fuerte sobre Colombia, pronunció en el primer mes de su gobierno<sup>35</sup>. Ante la reacción que esas intervenciones suscitaron en Bogotá, el canciller

<sup>35</sup> “La relación con Venezuela se calienta”. En: *El Tiempo*. 12 de marzo de 1999, p. 8-A.

Rangel replicó que Pastrana había reconocido el estatus de beligerancia a la guerrilla al aceptar el despeje de la zona de distensión. En Colombia se respondió que un asunto es el carácter político reconocido, y otro muy distinto el de beligerancia, y que la neutralidad era un desconocimiento del gobierno elegido mayoritariamente y de sus esfuerzos en la búsqueda de la paz. Bogotá suspendió entonces la reunión presidencial con su homólogo venezolano, la cual estaba prevista para el 11 de marzo de 1999<sup>36</sup>. Caracas, por su parte, paralizó las comisiones negociadoras y de vecindad, así como los demás mecanismos militares y de funcionarios que hasta entonces se ocupaban del manejo de asuntos bilaterales clave. Según *Cambio*, el mandatario venezolano le canceló un desayuno a su homólogo colombiano en Panamá cuando los dos presidentes tuvieron un forcejeo en cuanto a la forma de interpretar la situación colombiana: como un conflicto interno, como decía Pastrana, o como una guerra civil como decía Chávez<sup>37</sup>. El año de 1999 se convertiría, además, en la primera ocasión en que un presidente venezolano no concurría a la fiesta del 20 de julio que celebra la embajada de Colombia en Caracas.

El segundo conflicto apareció poco después cuando Chávez planteó a Pastrana el deseo de encontrarse con el dirigente de las FARC en la zona de distensión, y Manuel Marulanda por su parte lo invitó a un encuentro en abril de 1999. En la medida en que Bogotá no dio una respuesta expresa, el presidente venezolano dejó abierta la posibilidad de reunirse con las FARC en territorio venezolano sin consultar a su homólogo. El canciller Rangel agregó que si el gobierno colombiano se oponía a los encuentros, los realizarían sin su consentimiento, dado que “Venezuela es soberana para hacer lo que considere prudente en su territorio”. Para ratificar su decisión, en la ceremonia de juramento de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), Chávez dijo: “Queremos ratificar

nuestra disposición a abrir un período de conversaciones con la guerrilla colombiana, para darle un mayor nivel de seguridad a nuestro pueblo”<sup>38</sup>.

El tema de las relaciones de Caracas con las guerrillas, que ya venía suscitando una amplia controversia desde 1996, se intensificó en ambos países. Unas declaraciones del embajador de Colombia en Caracas, Luis Guillermo Giraldo, en las que, al parecer, hacía referencia a los contactos del gobernador del Estado Zulia, Francisco Arias Cárdenas, y miembros de la guerrilla colombiana, ocasionaron una nueva situación de tensión entre los dos gobiernos. Rangel le advirtió: “Los diplomáticos que están presentes en Venezuela tienen que medir sus palabras y evitar inmiscuirse en la política interna del país, ya que de lo contrario podrían ser considerados personas no gratas”<sup>39</sup>. En Venezuela, el debate se prendió entre los partidarios de Chávez en la ANC que defendían los diálogos<sup>40</sup>, y la oposición para la cual “privilegiar la relación con los representantes de la guerrilla antes que con el gobierno de Colombia es un gravísimo error, que le puede costar caro a ambos países”<sup>41</sup>. El debate también se desató en Colombia. Informes de *Cambio*<sup>42</sup> denunciaron encuentros entre sectores de las fuerzas armadas venezolanas y guerrilleros colombianos. Un editorial de *El Espectador* señaló:

La actitud de Venezuela no ha sido ni moderada, ni sensata, ni conveniente. Su gobierno ha picado el anzuelo que la guerrilla acostumbra a lanzar: acciones de violencia en territorio venezolano – deplorables, inaceptables, condenables– dirigidas a abrir una relación directa con las autoridades de ese país. Caer en esa trampa, como lo está haciendo Chávez, significa poner en manos de la insurgencia el manejo de la relación bilateral<sup>43</sup>.

Otro editorial llamó a Chávez “vecino inamistoso” y a Rangel “enemigo de Colombia”<sup>44</sup>.

<sup>36</sup> “Cancelado encuentro Pastrana-Chávez”. En: *El Espectador*. 11 de marzo de 1999, p. 7-A.

<sup>37</sup> “La distancia entre los dos...”. En: *Cambio*. 27 de noviembre de 2000, pp. 42-44.

<sup>38</sup> “Tengo disposición de hablar”. En: *El Tiempo*. 12 de agosto de 1999.

<sup>39</sup> Ramírez, José Luis. “Colombia y Venezuela: 1999 un año difícil”. En: Restrepo, Luis Alberto. (cordinador). *Síntesis 2000. Anuario social, político y económico de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 2000, pp. 159-167.

<sup>40</sup> “Frontera es territorio de los guerrilleros”. En: *El Tiempo*. 21 de agosto de 1999.

<sup>41</sup> “Es miopía para ver a Colombia”. En: *El Espectador*. 6 de diciembre de 2000.

<sup>42</sup> “La mano de Chávez”. En: *Cambio*. 20 de noviembre del 2000.

<sup>43</sup> “Relaciones en el punto más bajo”. En: *El Tiempo*. 20 de agosto de 1999; “Colombia y Venezuela: paz, paz en la frontera”. En: *El Espectador*. 22 de agosto de 1999.

<sup>44</sup> “Vecino inamistoso”. En: *El Espectador*. 26 de noviembre de 2000.

En ese contexto polarizado, se produjo la invitación a líderes guerrilleros a un acto político que contaba con la presencia de funcionarios venezolanos en el parlamento andino y al que también se había invitado al embajador, por lo que el gobierno colombiano lo asumió como una encerrona y llamó al nuevo embajador colombiano, Germán Bula, a retornar a Bogotá<sup>45</sup>. El canciller Rangel también llamó a consultas al embajador en Bogotá, Roy Chaderton, e hizo duras críticas a los medios colombianos, al tiempo que aseguraba que el Estado colombiano era incapaz de contener a la guerrilla<sup>46</sup>. Cuando ciudadanos venezolanos que viajaron a Colombia para dialogar con la guerrilla sobre los secuestros de ganaderos del Zulia y del Táchira no pudieron llegar a la zona de distensión por oposición de las autoridades colombianas<sup>47</sup>, y la Federación Nacional de Ganaderos de Venezuela (Fedenaga) anunció que denunciaría a Colombia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y pediría indemnización moral y económica para sus miembros afectados por el secuestro<sup>48</sup>, el canciller colombiano les respondió que la situación de seguridad en la zona fronteriza mejoraría si hubiera más cooperación de parte de las autoridades venezolanas y si funcionaran los mecanismos binacionales<sup>49</sup>.

El préstamo del territorio venezolano para conversaciones del gobierno de Pastrana y de sectores de la sociedad civil colombiana con el ELN, a pesar de ser para facilitar el diálogo, generó el tercer tipo de tensiones. Así aconteció cuando el presidente Pastrana aseguró que el canciller Rangel había sido “irresponsable al divulgar un encuentro entre el embajador Julio Londoño Paredes y el vocero del ELN que se realizó en territorio venezolano”, y advirtió que si Venezuela desea cooperar con el proceso de paz colombiano debe mantener la confidencialidad de las acciones. Rangel respondió que no existía tal derecho de confidencialidad<sup>50</sup>.

El cuarto tipo de problemas que aumentaron la desconfianza se derivaron de denuncias hechas en Venezuela y en Colombia sobre el uso de suelo venezolano por las guerrillas para refugiar, replegarse y lanzar ataques, así como una supuesta actitud complaciente de Caracas con sus acciones. Tres casos fueron relevantes en este asunto, pero la polarización y ausencia de mecanismos binacionales para la valoración de los hechos y para un tratamiento concertado impidieron su esclarecimiento. Primero, entre julio y agosto de 1999, luego del secuestro de un avión de la empresa Avior, que realizaba un vuelo interno en Venezuela, se supo que la aeronave estaba en una zona controlada por las FARC. Días más tarde, el avión y sus ocupantes fueron dejados en libertad y regresaron a territorio venezolano sin explicaciones. Mientras los pasajeros y el Ministro de Defensa venezolano reconocían que habían estado en poder de la guerrilla, Chávez informaba que sentía gran tranquilidad pues los jefes de la guerrilla les habían hecho saber que no tenían ninguna responsabilidad con el hecho<sup>51</sup>. Segundo, en el último semestre de 1999, ciudadanos venezolanos fueron detenidos en el Vichada por autoridades militares de Colombia en momentos en que se hallaban reunidos con un grupo guerrillero. Las autoridades venezolanas denunciaron que los detenidos habían sufrido maltratos físicos<sup>52</sup>, insistieron en su libertad<sup>53</sup>, y Rangel aseguró que las relaciones estaban en peligro por la seguridad de los cuatro ciudadanos venezolanos. Para reivindicar la causa de sus compatriotas detenidos en Bogotá, un grupo extremista atentó contra el consulado y la residencia de la embajada de Colombia en Caracas y amenazó al personal del consulado<sup>54</sup>. Tercero, en el año 2001, el refugio en Venezuela de uno de los guerrilleros que secuestraron el avión de Avianca generó un largo forcejeo para conseguir su extradición a Colombia.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> “Se agrava la crisis con Venezuela”. En: *El Tiempo*. 28 de noviembre de 2000.

<sup>47</sup> “Venezolanos hablaron con las FARC”. En: *El Espectador*: junio 4 de 1999, p. 4-A.

<sup>48</sup> “Plagios de guerrilla a la OEA”. En: *El Tiempo*. 6 de octubre de 2000, pp. 1-3.

<sup>49</sup> “Colombia se queja de poca cooperación de Venezuela en la frontera”. En: *El Tiempo*. 12 de octubre de 2000, p. 4-11.

<sup>50</sup> “Jalón de orejas para Rangel”. En: *El Tiempo*. 10 de marzo de 2000.

<sup>51</sup> “Presidente Chávez agradeció a las FARC”. En: *El Tiempo*. 10 de agosto de 1999.

<sup>52</sup> “Cruce de protestas”. En: *El Espectador*: 23 de julio de 1999; “Se han violado los derechos humanos”. En: *El Espectador*: 20 de septiembre de 1999.

<sup>53</sup> “En libertad venezolanos”. En: *El Tiempo*. 15 de enero de 2000.

<sup>54</sup> “Relaciones en peligro”. En: *El Tiempo*. 8 de febrero de 2000.

El quinto tema ligado con el conflicto en Colombia que afectó las relaciones binacionales fue el del tráfico de armas hacia la guerrilla y la falta de control al respecto por parte de las autoridades venezolanas. El comandante de las fuerzas militares de Colombia, general Fernando Tapias, dijo que las guerrillas izquierdistas se proveen de armas de Venezuela, Panamá, Bolivia y Alemania, a lo que el presidente Chávez respondió afirmando que la guerrilla colombiana tiene más armas estadounidenses que venezolanas<sup>55</sup>.

Las declaraciones y actuaciones de los paramilitares colombianos fue el sexto asunto que desde el principio hasta el final del período de Pastrana y Chávez generó problemas. En la estrategia de disputarle a la guerrilla el control de territorios estratégicos para el abastecimiento o tráfico de armas y drogas, grupos paramilitares incrementaron, en 1998, su presencia en la frontera colombo-venezolana. Su emplazamiento en la zona fue argumentado como respuesta a los contactos de autoridades centrales y fronterizas venezolanas con las guerrillas, y al acercamiento con ganaderos o de personal de organismos de seguridad venezolanos que rechazaban cualquier relación con las guerrillas. En marzo de 1999, el canciller venezolano advirtió a estos grupos que cualquier incursión en su territorio sería rechazada con todo el poder del Estado. La reacción se produjo luego de las afirmaciones de Carlos Castaño, quien anunció que, si los jefes de la guerrilla se refugiaban en Caracas, hasta allá llegarían las autodefensas<sup>56</sup>. En 2002 el tema resurgiría con más fuerza.

El séptimo asunto que repercutió en las relaciones binacionales fue el relacionado con los desplazamiento de poblaciones afectadas por el conflicto colombiano. Tras varios ataques de paramilitares, a mediados de 1999, en La Gabarra, Norte de Santander, el gobierno de Venezuela recibió y prestó ayuda humanitaria a los desplazados mientras podían regresar a Colombia<sup>57</sup>. Pero luego de esa primera experiencia cooperativa en que las dos cancillerías crearon un mecanismo

binacional encabezado por los viceministros para prevenir y atender desplazamientos similares<sup>58</sup>, surgieron discrepancias sobre la naturaleza y el tipo de manejo de estas situaciones humanitarias derivadas del conflicto. El gobierno venezolano hablaba de refugiados y el colombiano de desplazados<sup>59</sup>. Dependiendo de quién provocaba el desplazamiento, si los paramilitares o las guerrillas, la información tomaba uno u otro cariz, y el número de desplazados se amplificaba o reducía.

#### **Contradicciones comerciales**

En ese contexto se desencadenaron, además, algunas controversias comerciales derivadas de restricciones impuestas por un país a algunos productos del otro, de la recesión económica que tomó forma en ambos lados, y de la misma intensidad de los intercambios que cambió el papel de la frontera. Frente a estas situaciones la parálisis de los mecanismos binacionales impidió la búsqueda de soluciones.

El ejemplo más significativo tiene lugar hacia finales de 1998 cuando, luego de bloqueos a la frontera realizados por poblaciones de la Guajira y después por ganaderos zulianos<sup>60</sup>, se produjo un paro de transportistas venezolanos que se repitió en 1999. Ante esta situación, Chávez decidió suspender el libre tránsito de mercancías adoptando el transbordo en los pasos fronterizos de San Antonio, Ureña y Paraguachón<sup>61</sup>. A pesar de las insistencias de diversos sectores de los dos países para resolver de otra forma un asunto que era resultado tanto de problemas de competitividad y de la reunión de Chávez con empresarios colombianos<sup>62</sup>, el gobierno venezolano aprobó medidas unilaterales contra las regulaciones binacionales y subregionales. Tras declaraciones de la ministra colombiana de Comercio Exterior, Marta Lucía Ramírez, en las que dijo que “el presidente Chávez tiene un discurso integracionista, pero las medidas que aplican algunos de sus funcionarios son lo opuesto”, el mandatario venezolano, que las consideró ofensivas, ordenó el regreso del

<sup>55</sup> “Chávez responde denuncia”. En: *El Tiempo*. 11 de julio de 2000.

<sup>56</sup> “Venezuela advierte a paras”. En: *El Tiempo*. 16 de marzo de 1999, p. 6-A; “Venezuela habla sobre los paras”. En: *El Espectador*. 24 de marzo de 1999, p. 6-A.

<sup>57</sup> “Exodo de campesinos hacia Venezuela”. En: *El Espectador*. 3 de junio de 1999, p. 9-A.

<sup>58</sup> “Cancillerías proponen crear mecanismo binacional para desplazados”. En: *El Tiempo*. 22 de junio de 1999.

<sup>59</sup> “Venezuela dará refugio a desplazados”. En: *El Tiempo*. 2 de septiembre de 2000, pp. 1-5.

<sup>60</sup> “Más trabas de Chávez al comercio”. En: *El Espectador*. 9 de octubre de 2000, p. 1-B.

<sup>61</sup> “Se agudiza choque con los venezolanos”. En: *El Espectador*. 13 de mayo de 1999; “Grietas en las fronteras”. En: *El Espectador*. 14 de mayo de 1999.

<sup>62</sup> “Chávez tranquiliza a Colombia”. En: *El Tiempo*. 30 de abril de 1999, p. 1-B.

embajador en Bogotá, Fernando Gerbasi<sup>63</sup>. Colombia llevó el caso ante las autoridades andinas, que condenaron la decisión venezolana, pero el presidente Chávez ratificó la decisión de obligar al transbordo de la carga en la frontera<sup>64</sup>. El gobierno colombiano consideró que no haría uso de sanciones, y acordó con su homólogo el diálogo directo para llegar a algún tipo de acuerdo político que permitiera superar las discrepancias en esta materia. Pese a muchas reuniones, el acuerdo no llegó y el transbordo afectó el comercio binacional y a la propia Venezuela.

En 1999, se esperaba que el comercio llegara a los US\$3.000 millones, siguiendo las tendencias alcanzadas hasta 1998, pero tuvo, por el contrario, una caída del 35%<sup>65</sup>. En la baja incidió la recesión económica por la que atravesaban ambos países, el aumento de los fletes por el transbordo, y la aplicación de políticas restrictivas a productos colombianos<sup>66</sup>. Ese año, por primera vez, Colombia tuvo un superávit en la balanza comercial con Venezuela. Luego el comercio creció pese a la crisis de la relación y a las trabas gubernamentales. Esto puede ser un fenómeno transitorio pues el componente intraindustrial, que le daba mayor calidad a los intercambios binacionales, ha empezado a retroceder. Además, la inseguridad generada por el conflicto colombiano y la inestabilidad política venezolana, así como por la situación conflictiva de la relación, desestimulan la inversión y el interés de los empresarios de ambos países, que le habían apostado al mediano y largo plazo de la integración.

Por este mal manejo de un problema social y económico se perdió una oportunidad para avanzar en una mejor distribución de los beneficios generados por el entrecruzamiento de las dos economías y

una mayor atención a los perdedores entre los que se encuentra la zona fronteriza. Se echó atrás, además, mucho de lo avanzado en regulaciones, disposiciones e instituciones de la Comunidad Andina que habían surgido con la desaparición de aranceles, la apertura para la libre circulación de capitales, bienes y servicios, y el establecimiento de un arancel externo común. La ausencia de estos marcos regulatorios subregionales hace retroceder la integración andina.

#### *La mutua desconfianza por el diferendo*

En ese marco de distanciamiento y tensión en la relación, hubo temor a que resurgiera el conflicto con el diferendo pendiente. Primero, porque en su intento de golpe militar, el 4 de febrero de 1992, Chávez había esgrimido como una de sus razones para levantarse contra el gobierno de Pérez, la cercana relación de éste con Colombia, la cual había dado lugar a los mecanismos de diálogo y negociación antes analizados. Luego, las declaraciones de José Vicente Rangel tan pronto se posesionó, en el sentido de que por ser vitales, estratégicos e históricos los derechos de Venezuela en el Golfo, su cancillería no haría ninguna concesión, generaron desconcierto en Bogotá<sup>67</sup>. El desconcierto se transformó en preocupación con la propuesta que Chávez puso a consideración de la ANC y que podía tener múltiples interpretaciones: “La República Bolivariana de Venezuela considera nulos los tratados, laudos arbitrales, pactos o concesiones que puedan desconocer, lesionar o disminuir su soberanía e integridad territorial”<sup>68</sup>. Lo finalmente acordado se parece a lo establecido en la Constitución colombiana, que además permite un acercamiento entre autoridades locales fronterizas y la celebración directa de acuerdos. Esto último fue discutido en la ANC venezolana y

<sup>63</sup> “Se crece lío con Venezuela”. En: *El Espectador*. 12 de julio de 1999; “La Comunidad Andina debe solucionar impase”. En: *El Espectador*. 12 de julio de 1999.

<sup>64</sup> Luego se adoptó el decreto 36742 del 14 de julio de 1999; “Tendríamos que ir en tanques a Bogotá”. En: *El Espectador*. 14 de julio de 1999; “Venezuela busca mantener transbordo fronterizo con Colombia”. En: *El Espectador*. 8 de agosto de 2000; “Acatar el fallo del tribunal andino exige Colombia a Venezuela”. En: *El Espectador*. 18 de agosto de 2000; “Transportistas venezolanos piden demandar a Colombia ante la CAN”. En: *El Espectador*. 18 de agosto de 2000; “Venezuela mantendrá transbordo”. En: *El Espectador*. 4 de octubre de 2000, p. 3-B; “Colombia da a Venezuela 6 meses de plazo para solucionar el transbordo”. En: *El Tiempo*. 11 de noviembre de 2000.

<sup>65</sup> Así, de US\$2.500 millones que se registraron en 1998, el comercio binacional bajó a US\$1.720 millones según datos de la Cámara de Comercio e Integración Colombo-Venezolana.

<sup>66</sup> Las restricciones se impusieron contra la leche en polvo, la papa y la carne de res; “Venezuela anuncia protección al agro”. En: *El Espectador*. 23 de abril de 1999, p. 8-B.

<sup>67</sup> “Política exterior de Venezuela”. En: *El Espectador*. 2 de febrero de 1999.

<sup>68</sup> “Colombia, ¿en la mira de Chávez?”. En: *El Espectador*. 7 de agosto de 1999.

finalmente rechazado, lo que generó el temor en la frontera a que se la siguiera mirando como un problema de seguridad nacional que debe ser manejado por el Estado central y las fuerzas militares. Más tarde, vino el temor de Caracas a que el Plan Colombia introdujera un desbalance militar en su contra, lo que aunque fue desestimado por diversos sectores en ambos lados, expresaba la desconfianza latente en la capacidad de uno de amenazar al otro.

Ante el riesgo de que las relaciones –ya bastante complicadas– se “regolfizaran”, lo que podría agregarle ingredientes explosivos a la situación, el Instituto de Estudios Fronterizos de Venezuela recomendó, sin ningún eco, recurrir a la Corte de La Haya para que resolviera los asuntos limítrofes pendientes entre los dos países<sup>69</sup>. Posteriormente, el gobierno venezolano protestó porque las fragatas Almirante Padilla y Cartagena de Indias navegaban dentro de las millas náuticas de Colombia, pero muy cerca de Castilletes. Como en años anteriores, se presentaron denuncias de autoridades de Tibú y La Gabarra, recogidas por los medios de comunicación, acerca de sobrevuelos de aviones militares venezolanos sobre territorio colombiano<sup>70</sup>.

Las tensiones fueron, pues, incrementándose por los efectos del conflicto colombiano y la postura del gobierno venezolano al respecto, por los problemas comerciales y por los temores y desconfianzas sobre el diferendo. Las continuas recriminaciones mutuas entre Caracas y Bogotá fueron subiendo de tono en sus declaraciones a los medios y escalando sus divergencias. Al mismo tiempo, se suspendieron las reuniones presidenciales, de cancilleres, de comisionados presidenciales, de militares, de funcionarios y de técnicos, que se habían establecido para el buen manejo de la vecindad. Se llegó incluso a llamar dos veces al embajador de Venezuela en Bogotá, y una a su homólogo colombiano en Caracas, a retornar a sus

capitales, lo que en el lenguaje diplomático muestra el deterioro de la relación, previo a un rompimiento. Según los medios, se llegó incluso a realizar algunas escaramuzas militares en la Guajira<sup>71</sup>, un escenario fronterizo que ha sido y continúa siendo de estrecha convivencia entre sus pobladores, los Wayúu, que por lo demás se reivindicaban una nación única por encima de los dos estados. Las únicas reuniones oficiales que se realizaron entre los dos países, en 1999, fueron la de los vice-ministros Jorge Valero y Clemencia Forero en Bogotá, la del embajador venezolano en Colombia citado a la Cancillería de San Carlos y un fugaz encuentro entre Chávez y Rangel con el canciller colombiano Guillermo Fernández de Soto, con ocasión de la posesión de Mireya Moscoso como presidenta de Panamá<sup>72</sup>. Pero ninguno de esos eventos logró restablecer la confianza recíproca indispensable para una fructuosa vecindad. Más bien, a las tendencias de la relación heredadas del pasado, se le agregaban ahora ingredientes explosivos por la situación de cada país y por la ausencia de un manejo concertado.

#### **Intento de reencuentro, retorno al distanciamiento y mezcla de las crisis internas**

Desde el año 2000 se hizo sentir la presión en ambos países por un restablecimiento de los canales de diálogo, capaz de evitar que los efectos de la coyuntura crítica de cada país le agregaran ingredientes explosivos al vecino y a la relación binacional. Señales de esa necesidad de reencuentro la dieron los mismos gobiernos, y presiones en esa dirección ejercieron diversos sectores.

Por una parte, el gobierno colombiano insistió en la reactivación de las comisiones presidenciales. Chávez cambió su denuncia por términos comprensivos hacia el Plan Colombia<sup>73</sup>. El canciller Rangel explicó, una y otra vez, el sentido de las declaraciones de Chávez y de sus propias intervenciones. Antes se habían cambiado los embajadores.

<sup>69</sup> “Temor a la regolfización”. En: *El Espectador*. 8 de mayo de 2000.

<sup>70</sup> “Helicópteros aterrizaron en Manaure”. En: *El Espectador*. 26 de marzo de 2000; “Venezuela niega incursión”. En: *El Espectador*. 28 de marzo de 2000; “Venezuela llama a Colombia a probar incursión fronteriza”. En: *El Tiempo*. 17 de octubre de 2000, p. 4-A.

<sup>71</sup> “La mano de Chávez”. En: *Cambio*. 20 de noviembre de 2000.

<sup>72</sup> “Venezuela pide cumbre de presidentes”. En: *El Espectador*. 31 de agosto de 1999.

<sup>73</sup> No obstante la férrea oposición manifestada hasta entonces, hacia mediados de 2000 Chávez declaró que su gobierno contribuiría con la realización del Plan Colombia dado que “no está dirigido a vietnamizar el conflicto armado de Colombia, lo ha explicado el gobierno colombiano. Creo que estamos en presencia de gobiernos que asumen esto con seriedad, esos helicópteros no van a utilizarse en la dirección belicista”. “Presidente Chávez defiende Plan Colombia”. En: *El Tiempo*. 2 de agosto de 2000.

Bula buscó en Caracas acercamientos con diversos sectores. Chaderton se integró al grupo de países amigos, en los diálogos con las FARC y con el ELN; y se llegó a pensar, que ese canal era más apropiado que los diálogos unilaterales, y que podría ser aprovechado para resolver situaciones fronterizas o humanitarias. Por otra parte, los empresarios, a través de las cámaras de comercio de ambos países, hablaron de la necesidad de llegar a unos acuerdos mínimos dado que un país es socio fundamental del otro y la integración binacional genera empleo y crecimiento en los dos países, procesos indispensables para salir de la coyuntura recesiva en que ambos se encontraban. El Grupo Académico Colombia-Venezuela, con el resultado de su estudio binacional, pidió detener la recriminación mutua para que la coyuntura crítica no echara atrás el entrecruzamiento de las economías y los mecanismos de manejo concertado de la compleja agenda bilateral, propuso formas conjuntas de actuación internacional y de inserción en el mundo globalizado, e incrementar lazos de muy diverso orden que ayudaran a superar la mutua desconfianza. Artistas de ambos lados se asociaron para mostrar que son más los lazos que unen a los dos países que las cuestiones que los separan, y emprendieron iniciativas binacionales como el Proyecto Mapa, que generó un proceso creativo de hondo sentido integracionista al que vincularon a centenares de pintores y pobladores de regiones fronterizas. Al reencuentro también ayudó el interés mexicano en la reactivación del Grupo de los Tres (G-3), del que hacen parte México, Venezuela y Colombia<sup>74</sup>. De hecho, desde su posesión, Vicente Fox y su canciller Jorge Castañeda propiciaron un acercamiento de los dos países que se encontraban en uno de los momentos más tensos de su relación<sup>75</sup>.

Luego, Fox visitó Bogotá antes de su viaje a Caracas a la cumbre presidencial del G-3 para salir conjuntamente con su homólogo colombiano hacia Venezuela, y repitió una y otra vez que lo que pasaba con la relación entre los dos países le incumbía de manera directa a su gobierno.

El reencuentro comenzó lentamente con los albores del nuevo siglo. Así, en febrero de 2000, se produjo una reunión de vicescancilleres y el aplazado encuentro de los dos cancilleres en Guasdualito, población fronteriza venezolana, acompañados por los ministros de Defensa, Interior, Educación y Cultura, quienes realizaron sesiones simultáneas de trabajo. Además de revisar los nuevos integrantes de las comisiones presidenciales<sup>76</sup>, establecer el calendario de actividades de cada una y recibir el trabajo realizado por el Grupo Académico binacional, los cancilleres prepararon el encuentro presidencial en Santa Marta y la posterior visita oficial de Pastrana a Venezuela. Igualmente, señalaron la importancia de reactivar también la comisión mixta de demarcación de la frontera, la comisión de cuencas hidrográficas, los grupos de trabajo sobre los ríos Arauca, Catatumbo y Charapilla-Paraguachón. Destacaron, así mismo, la necesidad de revivir la cooperación militar, para lo cual citaron a reunión a los ministros de Defensa, del 3 al 5 de abril de 2000, en Cartagena<sup>77</sup>.

Un mes después se volvieron a encontrar los cancilleres, y se reunieron también en Caracas los ministros del Transporte para analizar el problema del transbordo. Igualmente, delegados de los gobiernos, bajo el auspicio de una fundación japonesa, firmaron en marzo de 2000 un convenio para recuperar la navegabilidad de los ríos comunes<sup>78</sup>. Los avances de las reuniones parecían tan

<sup>74</sup> Ramírez, Socorro. "El G-3: una reactivación anunciada". En: *Anuario de la integración regional en el Gran Caribe*. No. 3. Caracas: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) - Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (Invesp) - Centro de Investigaciones de Economía Internacional - Nueva Sociedad, 2002.

<sup>75</sup> Mauricio Vargas, "A calzón quitao". *Cambio*. 5 de noviembre de 2001, pp. 36-39.

<sup>76</sup> Las comisiones negociadoras serían presididas en Venezuela por el vicepresidente Isaías Rodríguez y en Colombia continuó el empresario Pedro Gómez Barrero. Las de vecindad sería presididas por el académico venezolano Kaldone Nwelhed y por el empresario y presidente de Noel, Carlos Mario Giraldo.

<sup>77</sup> "Reviven las comisiones bilaterales". En: *El Espectador*. 1 de abril de 2000.

<sup>78</sup> De ponerse en marcha el convenio, ríos como el Meta, cuyo cauce desemboca en el Orinoco y define parte de la frontera natural entre los dos países, podrían ser aprovechados para articular proyectos binacionales de mutuo beneficio. Para Colombia podría servir de vía de transporte hacia Venezuela y al mercado internacional de productos como el carbón y el coque de Boyacá, y los cárnicos de Villavicencio. Para Venezuela podría ser la salida hacia el Pacífico de productos como el aceite de palma y los siderúrgicos; Lanzetta, Mónica. "Integración y oportunidades para la paz". En: *El Espectador*. 24 marzo de 2000.

sólidos que le abrieron espacio al encuentro más importante, el de Pastrana y Chávez, el 4 de mayo de 2000 en Santa Marta. El evento fue tan productivo que los dos presidentes redefinieron la agenda de las comisiones presidenciales y acordaron ponerlas en marcha un mes después, reactivaron la Combifron como instancia de coordinación de la seguridad fronteriza, y precisaron, con la misión de empresarios, una agenda de reuniones trimestrales con el ánimo de fortalecer el intercambio comercial<sup>79</sup>. Aunque en 2001, Chávez y Pastrana se encontrarían en varias ocasiones –el 24 de marzo en Puerto Ordaz, el 8 de abril en Cartagena para acordar una acción conjunta para la prórroga e inclusión de Venezuela en las preferencias comerciales norteamericanas, la semana siguiente en Quebec en la cumbre del ALCA, el 9 de mayo en Bogotá–, su reencuentro era frágil pues mucho de lo acordado, o no avanzaba o retrocedía rápidamente mientras los problemas habían cogido ya gran ventaja.

La Combifron prevista para el 14 de septiembre de 2000 con el fin de analizar los alcances del Plan Colombia fue aplazada cuando ya estaban en Caracas buena parte de los delegados de Bogotá<sup>80</sup>. Luego, en noviembre de 2000, el comandante de la Guardia Nacional, general Gerardo Briceño, canceló un encuentro con el director de la Policía, general Luis Ernesto Gilibert<sup>81</sup>. A pesar de las versiones contradictorias sobre estos aplazamientos, lo claro es que en un momento crítico se desmontaron mecanismos esenciales para la vecindad.

La reactivación de las Copaf se demoró ocho meses, aunque arrancó con entusiasmo con nuevos miembros y con nuevo nombre. Ahora se llamarían Comisiones Presidenciales de Integración y Asuntos Fronterizos (Copiaf) al adicionar a las temáticas fronterizas a cargo, la integración regional. Fue tal el dinamismo con el que arrancaron

que, en 2001, realizaron tres reuniones. La primera, en febrero, en la Colonia Tovar, la cual permitió retomar el camino dejado 28 meses atrás, luego de la suspensión de sus reuniones en octubre de 1998. La siguiente, en marzo en Santa Marta, que permitió reestructurar la agenda con los temas que venían acumulados de tiempo atrás. La tercera, en septiembre en Puerto Ayacucho, permitió combinar los asuntos de la frontera común con los de la integración binacional y regional<sup>82</sup>. Pero, la siguiente reunión, prevista desde febrero de 2002 en Riohacha, a mediados de este año aún no se ha realizado. Lo mismo ocurrió con la reactivación, en el año 2001, de las comisiones negociadoras. Y, nuevamente, el distanciamiento entre los gobiernos volvió a primar.

El año 2002 arrancó con malos augurios. A finales de enero, periodistas venezolanas hicieron público un memorando del 10 de agosto de 1999 que esboza el “proyecto fronteras” y un video de un encuentro entre representantes de los cuatro componentes de las fuerzas armadas venezolanas con las FARC, ocurrido el 6 de julio de 2000. El proyecto había sido elaborado y firmado por el capitán de navío Ramón Rodríguez Chacín, golpista del 27 de noviembre de 1992 y ex jefe de inteligencia, quien había sido señalado por la prensa como el contacto con las FARC y el ELN. El memorando era el producto de los encuentros entre militares venezolanos y guerrilleros colombianos cuando las diferencias entre los gobiernos de Pastrana y Chávez tomaron forma en 1999, y establecía un compromiso mutuo en temas que rebasaban el simple manejo de problemas fronterizos y humanitarios<sup>83</sup>. En la grabación, un guerrillero se quejaba del mal trato a campesinos colombianos por parte de la Guardia Nacional, a la que acusa de colaborar con los paramilitares, y señalaba que, por el contrario, con el ejército venezolano sostenían buenas relaciones, y que gracias al apoyo que les brindaba,

<sup>79</sup> Lanzetta, Mónica. “Bienvenida la cumbre”. En: *El Espectador*. 28 de abril del 2000; “Cumbre para la distensión”. En: *El Tiempo*. 30 de abril de 2000; Rojas Rodríguez, Leonardo. “Nuevo aire en las relaciones Colombia-Venezuela”. En: *El Espectador*. 7 de mayo de 2000.

<sup>80</sup> “Tapias suspende viaje a Venezuela”. En: *El Tiempo*. 29 de septiembre de 2000, pp. 1-4.

<sup>81</sup> “La distancia entre los dos...”. En: *Cambio*. 27 de noviembre de 2000, pp. 42-44.

<sup>82</sup> Ramírez, Socorro. “Nueva etapa de la Copiaf”. En: *Boletín de la Copiaf*. No. 3, Caracas, 2001.

<sup>83</sup> 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*. 1 de febrero de 2002.

su grupo, muchas veces, podía acceder a alimentos<sup>84</sup>. El hecho de que la entrega de estas pruebas se hiciera justo el día en que Rodríguez Chacín tomaba posesión como ministro del Interior y de Justicia era una manera, de parte de la oposición venezolana, de cuestionarle su papel y de poner de presente que la actitud de Chávez frente al conflicto colombiano contribuía a la polarización interna de Venezuela y resquebrajaba las fuerzas armadas venezolanas.

En esta ocasión, la reacción del gobierno colombiano pareció haber aprendido la lección de 1999, y en lugar de salir a reaccionar a través de los medios sobre el video y el memorando, tomó una actitud más cautelosa. El canciller Fernández de Soto señaló que es natural que ocurran dentro de un proceso de paz gestiones humanitarias, con autorización y conocimiento del gobierno de Colombia, dentro de los parámetros de transparencia que se le han solicitado a todos los países de la comunidad internacional. Agregó que Venezuela había realizado varias acciones humanitarias, que habían sido no sólo informadas al gobierno colombiano sino coordinadas con éste, y por tanto esperaba que en esta ocasión se hubiera hecho de esa manera. Poco después, el canciller venezolano, 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>85</sup>.

El tema siguió prendiendo la hoguera. Las declaraciones de Estados Unidos fueron subiendo de tono por las diferencias con el Presidente venezolano, y señalaron que con la cruzada antiterrorista –sobre la cual Chávez había expresado sus

reparos<sup>86</sup> – los nexos con grupos como las FARC y el ELN, que están en la lista de terroristas, conllevaban sanciones para quien los tolerara o ejecutara. En Venezuela, diversos militares venezolanos fueron expresando su desacuerdo con la tesis de neutralidad y el entendimiento con las guerrillas, o corroborando las denuncias de militares colombianos al respecto<sup>87</sup>. En Colombia, los candidatos a la presidencia calificaron los hechos como indebida intromisión en el conflicto<sup>88</sup>. Luego, un oficial del ejército colombiano denunció que la guerrilla se refugiaba en suelo venezolano para desde allí atacar. *El Tiempo* envió reporteros a la zona y mostró campamentos de las FARC en territorio venezolano. *El Espectador* habló de Ticoporo, una reserva natural convertida en refugio de guerrilleros y agregó:

Video, memorando y avioneta con contrabando de armas no aparecen como situaciones aisladas, sino como la afirmación de la existencia de una estrategia política, militar y económica del presidente Chávez. A la vez que Chávez encuentra en las FARC un aliado para sus ideas políticas, promueve una estrategia de seguridad nacional, aplicada tanto al ámbito de su vital infraestructura petrolera como de protección geopolítica de sus intereses<sup>89</sup>.

En ese ambiente, de nuevo polarizado, vino el golpe del 11 de abril de 2002 contra el gobierno democráticamente elegido de Venezuela. El anuncio de la renuncia de Chávez formulado por el general Lucas Rincón, el militar de más alta graduación que estaba muy cerca del presidente, y su posterior confirmación por parte de un alto jerarca de la Iglesia, sumados al rechazo que suscitaba Chávez, contribuyeron a la confusa posición de varios gobiernos. De ahí el “olvido” de los compromisos adquiridos el 11 de septiembre de 2001 en la

<sup>84</sup> La explicación de lo ocurrido fue la siguiente. El general Rafael Román Betancourt, compañero de promoción de Hugo Chávez al mando del “Teatro de operaciones” No. 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, conformada por cuatro miembros de las fuerzas armadas, incluía helicópteros del ejército y la fuerza aérea, y sin conocimiento de Bogotá ingresó a territorio colombiano para reunirse con representantes guerrilleros y rescatar a un venezolano sospechoso de trabajar con los paramilitares. <http://www.el-nacional.com/Articulos>, 1 de febrero de 2002.

<sup>85</sup> “Video: el canciller explica incursión. Venezuela admite que no tenía autorización”. En: *El Tiempo*. 5 de febrero de 2002, pp. 1-6.

<sup>86</sup> *Colombia.com*, 15 de febrero de 2002.

<sup>87</sup> <http://www.el-nacional.com/Articulos>.

<sup>88</sup> *El Nuevo Herald*. 4 de febrero de 2002.

<sup>89</sup> “¿Zona de distensión en Venezuela?”. En: *El Espectador*. 3 de febrero de 2002, p. 8-A.

Carta Democrática Interamericana suscrita en el marco de la OEA, o de las cláusulas democráticas del ALCA y de la Comunidad Andina, para defender a gobernantes electos contra intentos de usurpación del poder. A la confusa posición de los gobiernos contribuyó también el que, a medida que se internacionaliza la política doméstica, los problemas internos son vividos en directo y en tiempo real desde cualquier parte del mundo; la diplomacia debe reaccionar a la velocidad de los medios, lo que no deja tiempo para sopesar las situaciones y genera declaraciones más emotivas que analíticas. Todo ello incide en la manera como se desarrollan los eventos y le agregan dimensiones conflictivas a los problemas en cuestión.

En el gobierno colombiano pudo más el inmediatez del distanciamiento con el gobernante que la defensa de la legitimidad institucional, así encarna opciones políticas diferentes. La canciller encargada se apresuró a dar un tácito reconocimiento al nuevo gobierno cuando recordó la buena historia de relaciones que Carmona había tenido con Colombia en diversos momentos del proceso de integración regional. Los ministros de Hacienda y de Comercio Exterior, y un alto mando de las fuerzas armadas, sin ser un asunto de su competencia, fueron más lejos en la celebración. Contaron, sin duda, en estas reacciones la predominante postura reactiva de Bogotá frente al gobierno de Chávez, y la exasperación con su posición frente a las guerrillas colombianas, la incompreensión colombiana de la necesidad de cambio de las mayorías venezolanas, y la esperanza de retorno de un régimen con el que, si bien hubo dificultades, había más posibilidades de aproximación por hablar un lenguaje común. Ese apresuramiento pudo ser explicado por la confusión generada debido a la anunciada renuncia. Pero la situación se clarificó rápidamente tras el decreto de Carmona por el cual liquidaba de un plumazo toda la institucionalidad y las leyes, destituía gobernadores y alcaldes y perseguía a voceros del gobierno caído. En seguida apareció el resquebrajamiento del grupo golpista y muchos de los más radicales antichavistas terminaron por temerle más a Carmona y a su breve reinado, que al depuesto presidente. Aún así, no se registra en la prensa una condena enfática del golpe por parte del gobierno colombiano, a no ser a través de las declaraciones hechas en el marco del Grupo de Río y de la OEA.

A buena parte de los medios de comunicación colombianos les ocurrió lo mismo que a los medios venezolanos. Más que informar y analizar lo

que acontecía, estimularon la polarización. Todos saludaron efusivamente la caída de Chávez, y salvo el caso de Caracol radio, cuyo corresponsal se encontraba en el Palacio de Miraflores durante las horas en las que se restableció el poder legítimo, los demás no dieron cuenta de lo que ocurría con las manifestaciones por el retorno del líder depuesto. El resultado fue distorsión y manipulación de la información.

La reacción del gobierno y los medios de comunicación de Bogotá fue seguida por el incidente que se suscitó cuando el embajador Chaderton aludió —a punto de dejar su cargo en Bogotá para asumir la cancillería venezolana— a unas listas con los colombianos que habían apoyado el golpe. Luego vino el asilo de Carmona en la embajada de Colombia en Caracas, lo que fue señalado por sectores del gobierno de Chávez como colaboración de Pastrana con la oposición venezolana. Para la decisión del asilo, en Bogotá pesaron dos argumentos básicos: la posición histórica de Colombia sobre el tema, que ha sido defendida en casos como los de Haya de la Torre, Alan García y los chilenos refugiados luego del golpe de Pinochet, y la presión ejercida por sectores de la oposición venezolana, con los cuales el gobierno colombiano ha tenido coincidencias y viejas relaciones, quienes presionaban el asilo frente a la embajada. La autorización de Caracas a la salida de Carmona no fue la solución final del problema y, más bien, le agregó un ingrediente al deterioro de la relación en un ambiente de desconfianza mutua. Los episodios del primer semestre de 2002 acabaron de sumir la relación binacional en una de las peores situaciones. Costará trabajo volver a encontrar un equilibrio en el tenso clima existente.

#### ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

El contexto hemisférico e internacional de la relación no puede ser más complejo. Mientras las crisis se profundizan en cada país y se articulan con repercusiones mutuas, los conflictos en cada uno se han agudizado aumentando los costos de una inserción muy difícil en el mundo globalizado. Y en lugar de seguir en la perspectiva de los años noventa, de acercamiento binacional para buscar formas de inserción conjunta en ese complejo panorama internacional, los mecanismos binacionales han sido silenciados de nuevo, cuando podrían ayudar en la búsqueda del equilibrio y la confianza perdida.

Del lado colombiano, el panorama es muy crítico. El Plan Colombia tiende a convertirse en una estrategia para enfrentar a la guerrilla en el

marco de la cruzada antidrogas y antiterrorismo de Washington. Los enfrentamientos entre paramilitares y guerrillas se profundizan a costa de la población civil. El ataque de las guerrillas a la infraestructura, así como las presiones —a través de amenazas, secuestros o asesinatos— a personas elegidas mediante voto popular o a funcionarios públicos de numerosos municipios para que renuncien pretende, a la fuerza, tomar su lugar. Crece el énfasis en las salidas militar-represivas del Estado para hacerle frente a la arremetida de la guerrilla. La sociedad colombiana se limita a repudiar las acciones de la guerrilla, pero no tiene capacidad para organizarse y desempeñar un papel central en la búsqueda de una real salida negociada al conflicto. El Estado se erosiona progresivamente como resultado de la corrupción y el clientelismo, de la dinámica del conflicto interno, de la presión de la guerrilla sobre su estructura local y regional, y de la estrategia antidrogas norteamericana. Todo ello reduce su capacidad para atender las zonas de frontera, mientras los vecinos reaccionan defensivamente o aprovechan la situación para sacar partido. Esto se traduce en debilitamiento mutuo, entrecruzamiento de sus crisis y mayor maleabilidad a las opciones norteamericanas ante la ausencia de alternativas regionales y contrapesos internacionales.

Del lado venezolano, la situación, sin tener el nivel de violencia que afecta a Colombia, sí entraña una creciente gravedad. El gobierno de Chávez es cada vez más débil. Es cierto que cuenta con un sector importante de población pobre, que salió a las calles dispuesta a luchar por su regreso, pero la unidad de su otra columna, la fuerza armada, parece haber quedado disminuida debido a fisuras internas. En medio de una notable precariedad de las estructuras estatales, de una aguda crisis económica y social —sube el desempleo, aumenta la inflación y la devaluación, se estanca la economía—, la sociedad venezolana se encuentra radicalmente dividida. De una parte, los excluidos de siempre que ven en Chávez su redentor y se identifican con su persona y con su mensaje. Del otro, la clase media en todos sus niveles, furiosamente antichavista, porque se siente insultada por la retórica del comandante, considera que las medidas económicas del gobierno la afectan negativamente, asocia el proyecto bolivariano con las guerrillas colombianas y con Fidel Castro —por eso salió a atacar la embajada cubana y a pedir la liquidación del acuerdo petrolero con la isla—, y le teme a las represalias de Estados Unidos ante las actitudes de su gobierno. Están, además, los sectores que ha-

bían controlado política y económicamente el país, que se sienten amenazados y esperan que, por sus intereses petroleros en Venezuela, Estados Unidos les ayude a sacar al gobernante, como intentó hacerlo con el golpe, el reconocimiento rápido a Carmona y la celebración prematura de la caída de Chávez. Cómo conciliar estos extremos es el reto más difícil del momento, en el cual se muestra que, pese a los anuncios de conciliación, no ha sido fácil que la oferta de diálogo y de respeto a la disidencia pueda hacerse realidad pues se combinan situaciones socioeconómicas concretas con intereses políticos muy disímiles. Más bien se trata de un proceso en pleno desarrollo, inestable, difícil, peligroso. La enorme fuerza de movilización que ha venido acumulando la oposición por medio de nuevas organizaciones de escasa tradición política, aún no logra tomar forma ni contribuye a salir de la nociva polarización extrema. En la oposición han primado el inmediatismo y la desesperación, por lo que ha buscado la caída de Chávez, pero no ha construido una alternativa consistente. Aprovechando esta circunstancia, algunos sectores políticos y empresariales antes reinantes han querido recuperar el poder, como se puso de presente en el golpe contra Chávez. Pero, en esa oportunidad, esos mismos sectores hicieron acopio de todos los desaciertos políticos posibles, tantos que terminaron resquebrando la oposición e induciendo su rápida derrota.

Siendo Antioquia el departamento colombiano más ligado a Venezuela —dado que son inversionistas y empresas “paisas” los que más han invertido en el vecino país y se han establecido en él, y los que, por tanto, le han apostado más fuertemente a la integración binacional—, es de esperar que el nuevo mandatario de Colombia, originario de esa región, tome en consideración estos fuertes lazos que articulan los dos países, y tenga una postura proactiva que ponga el entendimiento y la cooperación por encima del conflicto y la discrepancia intergubernamental. El temprano nombramiento de su mano derecha en temas internacionales como embajadora en Venezuela puede ser signo de interés. Es de esperar que tanto en Colombia como en Venezuela se saquen conclusiones constructivas sobre lo acontecido en estos últimos años. Y sobre todo, se renuncie definitivamente a hipótesis de conflicto del uno sobre el otro para reconstruir la confianza, resolver los diferendos y problemas acumulados, y para poder hacerle frente de manera conjunta al difícil contexto hemisférico y al complejo mundo globalizado.

# Credo, necesidad y codicia: los alimentos de la guerra

## Álvaro Camacho Guizado

*Sociólogo, director del Centro de Estudios  
Socioculturales e Internacionales, CESO,  
Universidad de los Andes.*

EN CÍRCULOS ACADÉMICOS, CENTROS DE de pensamiento y, lo más importante, agencias de financiamiento internacional, se ha venido imponiendo un tipo bastante particular de literatura en relación con las nuevas características que asumen las guerras civiles desatadas especialmente a partir del fin de la Guerra Fría.

Esas nuevas aproximaciones han abierto un intenso debate sobre los pesos diferenciales que las dimensiones sociales, políticas y económicas tienen en las posibilidades y dinámicas de las guerras civiles. Mientras que para los afiliados a la primera corriente la ideología –los credos políticos– los sentimientos de agravios, las percepciones de la injusticia y la necesidad de invertir las condiciones sociales y políticas, para reivindicar los intereses de los sectores más pobres, vejados y excluidos, son los elementos fundamentales; para los teóricos de la segunda, la “economía política”, la capacidad de acceso a recursos económicos que tienen los rebeldes determina sus posibilidades de organización y subsistencia. Para los primeros, domina el altruismo, para los segundos lo que verdaderamente cuenta es la codicia.

En Colombia, como lo veremos más adelante, una creciente literatura tiende a cuestionar las explicaciones más “tradicionales” de la rebeldía guerrillera, aquellas que aún arguyen que ésta se basa en las consideraciones que hacen los rebeldes armados sobre la injusticia, la desigualdad, los agravios y las exclusiones sociales y políticas como los motores de su actividad militar. Bien sea por sus propias experiencias, bien por las de otros países en los que la rebelión armada ha triunfado, las guerrillas colombianas siguen considerando que la vía armada es la única posibilidad de confrontar esas lacras históricas.

La nueva literatura hace énfasis, en cambio, en el ánimo de lucro, el carácter de buscadores de rentas y de delincuentes económicos que son, o se han convertido, esas guerrillas. Los resortes políti-

cos han cedido a estos apetitos de codicia, y esto ha desdibujado las razones de su lucha.

Es esencial adentrarse en el debate, porque de las posturas sobre el mismo se deducen actitudes y acciones políticas de la mayor importancia. Aunque es difícil pronunciarse en una u otra dirección sin una mayor investigación empírica sobre las “verdaderas” motivaciones de los insurrectos, en este trabajo quiero plantear la hipótesis de que si bien la presencia y el uso de rentas ilegales, especialmente las ingentes sumas derivadas del narcotráfico o los impuestos a las petroleras transnacionales, tienden a teñir la actividad guerrillera de ánimo de lucro y codicia, y a desdibujar sus propósitos iniciales, al menos entre algunos sectores insurgentes, las motivaciones políticas siguen dominando su acción, y de allí que considerarlos como simples codiciosos impenitentes conduce a distorsionar su imagen, a alejar las posibilidades de encontrar salidas negociadas al conflicto armado, y a proponer alternativas bélicas y no políticas en la confrontación del principal problema político del país.

Volvamos al debate internacional: una de las más importantes contribuciones ha sido el influyente libro de Mary Kaldor<sup>1</sup>, para quien en el contexto de la globalización lo que se considera guerra, es decir, aquellas confrontaciones armadas entre estados en las que el propósito es infligir la máxima violencia, ha devenido un anacronismo. Hoy día esas confrontaciones son mezclas de guerras, delito organizado y violaciones masivas de los derechos humanos. La naturaleza de esas confrontaciones se ve complicada por el desarrollo paralelo de una economía criminal informal que tiñe los objetivos de la contienda. En el centro de la dinámica están las tensiones a que se ven sometidos los estados de las sociedades en guerra: cuestionada su autoridad a partir de su inserción en un mundo globalizado, y retada por las fuerzas que internamente lo cuestionan. En síntesis, las guerras contemporáneas y posmodernas

surgen en situaciones en las que los ingresos del Estado disminuyen por el declive de la economía y la expansión del delito, la corrupción y la ineficacia; la violencia está cada vez más privatizada, como consecuencia del creciente crimen organizado y la aparición de grupos paramilitares, mientras la legitimidad política va desapareciendo<sup>2</sup>.

Su análisis sobre las contiendas de la antigua Yugoslavia muestra esa búsqueda de ventajas particularistas por medios que escapan a la supuesta naturaleza de las guerras anteriores, y en especial la compleja mezcla de economía y política, en la que los objetivos de la primera tienden a imponerse sobre los de la segunda<sup>3</sup>.

Kaldor, sin embargo, no es la única autora que resalta la dimensión económica de las guerras civiles y su vinculación con el delito organizado. Entre los textos más influyentes en estas nuevas perspectivas están los estudios realizados para el Banco Mundial por Paul Collier<sup>4</sup>, para quien el análisis de los nuevos conflictos debe verse a la luz de la dicotomía entre descontento y codicia. En síntesis, aunque los rebeldes deben construir un discurso en el que la injusticia y la desigualdad social imperantes son el resorte que mueve a la organización y al combate contra los opresores, la realidad indica que con frecuencia se generan fuertes hiatos entre el discurso y la realidad de la motivación económica de los rebeldes.

Según Collier, las narrativas de la injusticia y el agravio no sólo son más legítimas para los propios luchadores: también lo son de cara a la opinión pública internacional, que no apoyaría una simple guerra de saqueo que no estuviera presidida por principios altruistas. En efecto, la necesidad de legitimación nacional e internacional conduce a la formulación de discursos que apelen a la solidaridad con la rebeldía. Pero, sostiene Collier, la teoría económica señala otra cosa: según ésta, “la motivación para los conflictos no tiene importancia: lo que importa es que la organización se pueda sostener financieramente”<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Kaldor, Mary. *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets, 2001.

<sup>2</sup> Kaldor, Mary. Ob. cit., p. 20.

<sup>3</sup> Esto no quiere decir que las guerras anteriores no tuvieran fundamentos económicos. Es preciso recordar que Lenin, basado en los trabajos de J. A. Hobson y de R. Hilferding, caracterizó a la Primera Guerra Mundial como una lucha imperialista por el reparto del mundo. *Cfr. El imperialismo, fase superior del capitalismo*.

<sup>4</sup> Collier, Paul. “Doing Well out of War: An Economic Perspective”. En: Berdal, Mats y Malone, David M. (editores). *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder y Londres: Lynne Rienner, 2000, pp. 91-111. Véase también: Collier, Paul. “Causas económicas de las guerras civiles y sus implicaciones para el diseño de políticas”. En: *El Malpensante*, No. 30, mayo-junio de 2001.

<sup>5</sup> Collier, Paul. Ob. cit., 2001, p. 32.

Así, si bien en la base de los nuevos conflictos puede parecer alguna raíz asociada a un descontento, que a su vez puede estar producido por tensiones étnicas, por una intolerable desigualdad económica, ausencia o limitaciones de derechos políticos o la incompetencia gubernamental para generar un desarrollo económico aceptable, la clave de la sostenibilidad de la rebelión radica en la capacidad de los rebeldes de contar con recursos económicos<sup>6</sup>.

Collier sostiene que la teoría del descontento falla por tres razones fundamentales: en primer lugar, porque la formación de ejércitos rebeldes se enfrenta con las dificultades propias de organización de la acción colectiva: la injusticia, la venganza y el alivio de los agravios son bienes públicos, y por tanto susceptibles de que sobre ellos opere la idea de los *free riders*, es decir, de quienes consideran que la lucha puede ser emprendida por otros, de manera que los combatientes potenciales pueden optar por no luchar, en espera de que otros hagan el trabajo.

En segundo lugar, porque los ejércitos rebeldes, para ser exitosos, deben demostrar desde un principio que pueden ser militarmente triunfantes, y esto requiere que sean de un tamaño adecuado; de lo contrario, los riesgos de derrota son tan altos que actúan como disuasores. Se genera así un círculo vicioso en el que tamaño, eficacia y perspectivas de triunfo se muerden las respectivas colas.

En tercer lugar, antes de obtener justicia los rebeldes deben luchar, pero nada asegura que un triunfo militar produzca esa justicia deseada. Para un dirigente militar rebelde es más fácil prometer que luego cumplir<sup>7</sup>. Las probabilidades de que el triunfo produzca un régimen similar al derrocado son tan altas, que difícilmente pueden ser convincentes para quienes arriesgan sus vidas en una lucha incierta contra un enemigo superior.

Dados estos obstáculos, la tesis de la codicia se abre camino: a partir del examen de una base de datos internacional, Collier establece que las condiciones más propicias para una rebelión sostenible se dan en países que basan su economía en la exportación de materias primas, puesto que éstas son fácilmente gravables tanto por los gobiernos como por los insurgentes, que tienen una fuerte proporción de población joven, que constituye fuerza de trabajo militar, y que muestran bajos

niveles de cobertura educativa, puesto que el alistarse en una fuerza armada es una alternativa realista para jóvenes que carecen de opciones de movilidad social ascendente. Además, los países con más alto riesgo de rebelión se caracterizan por tener una población dispersa, difícilmente controlable por el gobierno central, y por haber experimentado conflictos armados previamente.

Ahora bien, aunque las guerras pueden ser una manifestación de conflictos políticos, no es necesariamente cierto que éstos conduzcan a la guerra:

Los analistas con frecuencia razonan retrospectivamente a partir del discurso político que se produce en el curso del conflicto y deducen que la guerra es la consecuencia de un conflicto político particularmente intenso, a su vez basado en motivos de descontento particularmente graves. Empero, la intensidad del descontento objetivo no predice una guerra civil. Muchas sociedades viven intensos conflictos políticos durante mucho años sin que éstos se conviertan en guerras. El conflicto político es universal, en tanto que la guerra es escasa. Yo argumento que allí donde la rebelión resulta ser financieramente viable, habrá guerras. Como parte del proceso de la guerra, la organización rebelde tiene que generar el descontento de grupo, en aras de la efectividad militar. La generación del descontento grupal politiza la guerra. En conclusión, es la guerra la que produce el conflicto político intenso, y no a la inversa<sup>8</sup>.

#### LAS ALTERNATIVAS: INJUSTICIA, NECESIDAD Y REBELDÍA

En Colombia esta nueva perspectiva económica ha venido ganando adeptos, y es así como distinguidos investigadores y académicos se han matriculado en la teoría de la codicia-depredación para caracterizar la acción de las organizaciones guerrilleras. Boris Salazar, María del Pilar Castillo y Mauricio Rubio son ejemplos reveladores. Para los primeros,

no puede desconocerse, por supuesto, que el fenómeno de la exclusión política, generado por el Frente Nacional, explica el surgimiento y proliferación de las organizaciones armadas revolucionarias

<sup>6</sup> Collier, Paul. Ob. cit., 2000.

<sup>7</sup> Ídem., pp. 98-99.

<sup>8</sup> Collier, Paul. Ob. cit., 2001, p. 43.

activas en las décadas del setenta y del ochenta. Pero la dimensión política y revolucionaria de esas organizaciones actúa en el contexto más amplio de una organización social en la que la depredación sistemática, el ejercicio de la violencia y la búsqueda de ventajas económicas prevalecen. Para decirlo de otra forma, no sólo la exclusión política explica el surgimiento y consolidación de organizaciones armadas revolucionarias en las décadas del setenta y del ochenta. Hay una explicación más amplia y con un mayor poder de cobertura: en general el contexto social favorecía la proliferación de los que estaban organizados para la depredación y para la imposición violenta, a costa del debilitamiento, y hasta la desaparición, de quienes no lo estaban<sup>9</sup>.

Mauricio Rubio, a su turno, realiza un notable esfuerzo para negar la tesis de la distinción entre la delincuencia común y la política, para resaltar que al fin y al cabo los delitos cometidos por unos y otros delincuentes tienen los mismos impactos sociales, y que en su actividad militar, los guerrilleros no solamente cometen innumerables delitos contra la vida humana y contra la propiedad, sino que sus ánimos rentísticos determinan en gran medida el tipo de prácticas a las que se dedican<sup>10</sup>.

En conexión con este debate es importante resaltar que Barrington Moore, en su monumental trabajo sobre las bases sociales de la injusticia y la revuelta<sup>11</sup>, arguye que si una cultura hace del sufrimiento un fin en sí mismo y todas las culturas conciben ciertas formas de sufrimiento como inherentemente dolorosas, se justifica que consideremos que la ausencia de dolor es debida a alguna forma de anestesia moral o psicológica. Desde este punto de vista, Moore propone que la aseveración de que no hay un espíritu indomable de revuelta adquiere un sentido diferente. Esto quiere decir que en ciertas condiciones psicológicas y sociológicas particulares, la anestesia puede ser terriblemente efectiva<sup>12</sup>.

La superación de esta anestesia tiene, también, unas bases sociales. En primer lugar, un rápido crecimiento de la capacidad de la sociedad de

producir bienes y servicios suficientes para aliviar la pobreza, de modo que ésta deja ser una condición percibida como natural y se convierte en un problema que podría ser resuelto. En estas circunstancias, la pobreza empieza a producir condiciones de indignación que sustituyen a las de resignación. Y esta indignación será mayor cuanto más aumente el sufrimiento de los estratos bajos. En segundo lugar, es preciso que la insatisfacción con la situación de injusticia se expanda a las clases dominantes de manera que se dividan y sea posible la formación de alianzas entre algunos dominantes y los dominados. En tercer lugar, es necesario que algunos de los miembros de las clases dominantes sean percibidos como parásitos, cuya inutilidad en la producción de riqueza es concebida como una violación del pacto social implícito. A ello debe agregarse que es preciso que las causas de la miseria y el sufrimiento tengan culpables reconocibles: empleadores, grandes propietarios, altos funcionarios estatales, etc. En cuarto lugar, es indispensable la presencia y acción de agitadores. Finalmente, en quinto lugar, es fundamental el desarrollo de espacios sociales y culturales que permitan que los dominados puedan, al menos, experimentar condiciones de mejoramiento de su situación. Esto quiere decir, simplemente, que el régimen imperante debe permitir algunas expresiones alternativas a los dominantes. En este sentido, los regímenes totalitarios cierran las puertas a esos espacios y dificultan la acción reivindicativa o de revuelta<sup>13</sup>.

De lo anterior se infiere que las percepciones de las injusticias y el desarrollo del descontento tienen bases y prerequisites sociales, y dadas ciertas condiciones, se pueden convertir en el motor de la rebelión. Es claro, desde luego, que un grado elevado de conciencia popular sobre la situación es una condición necesaria pero no suficiente para que la rebeldía tenga una expresión en alguna forma de acción colectiva o de guerra. También es claro que si no hay condiciones sociales y culturales para que se desarrollen percepciones sobre los orígenes sociales de la

<sup>9</sup> Salazar, Boris y Castillo, María del Pilar. *La hora de los dinosaurios. Conflicto y depredación en Colombia*. Cali-Bogotá: Cidse-Cerec, 2001.

<sup>10</sup> Rubio, Mauricio. *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores - CEDE, 1999.

<sup>11</sup> Moore, Barrington. *Injustice, the Social Bases of Obedience and Revolt*. Nueva York, White Plains: M. E. Sharpe, 1978.

<sup>12</sup> Moore, Barrington. Ob. cit., p. 460.

<sup>13</sup> Ídem., pp. 468 y ss.

miseria y sobre la existencia de responsables, y sin el desarrollo de organizaciones con liderazgo legítimo, las perspectivas de la rebeldía no tienen mayores posibilidades de desarrollarse. De otra parte, el soporte financiero de la rebelión es sin duda fundamental, y en esto la contribución de Collier es exacta. Pero la pregunta esencial, a la que trata de responder Moore, es si la ausencia de esos requisitos permite que la sostenibilidad económica de los rebeldes se convierta en la clave de su rebeldía. En otras palabras, la existencia de recursos es también condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo de la rebeldía.

A la luz de estas consideraciones, examinemos algunas dimensiones del caso colombiano. Para este propósito es importante recorrer algunos hitos del desarrollo de las organizaciones insurgentes, y esto se debe hacer a partir de sus propias percepciones de la situación. Éstas, independientemente de su exactitud, precisión y objetividad, reflejan la manera como han definido la situación de injusticias y agresiones de las que han sido víctimas, y esta definición en sí misma es una clave de su acción. Con ocasión de su 38 aniversario, las FARC emitieron un comunicado en el que reconstituyeron sus primeros pasos y reiteraron lo que han venido diciendo desde su inicio como fuerza beligerante acerca de las razones de su lucha. Vale la pena citar el documento *in extenso*:

El 27 de mayo de 1964, hace 38 años surgieron las FARC-EP como respuesta política, económica, social y armada a la agresión del Régimen político oligárquico del bipartidismo liberal-conservador, contra los marquetalianos, la que se extendió después a todas las organizaciones populares. En 1964 el Estado colombiano comenzó con 16.000 hombres, la más grande operación militar de exterminio contra 46 hombres y dos mujeres bajo el mando del Comandante Manuel Marulanda Vélez, en Marquetalia.

Fue el Congreso de la República, influenciado por Álvaro Gómez Hurtado, el que autorizó al Presidente Guillermo León Valencia a agredir a Maquetalia, acusándola de ser una “República Independiente”, porque en ella se habían quedado, gracias a la fertilidad de sus tierras, la mayoría de los amnistiados. Contando para esta agresión con el apoyo irrestricto de los altos mandos milita-

res, asesorados éstos, por oficiales del Pentágono y respaldados en su cometido por la gran prensa, los jefes de los dos partidos tradicionales, los latifundistas y los terratenientes. El generalato pensó que tres semanas era tiempo más que suficiente para acabar con el grupo de 48 valientes campesinos y entregarle a los militaristas un parte de victoria. Los marquetalianos después de ser agredidos, decidieron en una asamblea levantarse en armas. Antes de iniciarse la agresión contra Marquetalia, las FARC hicieron distintos llamamientos públicos dirigidos al Congreso, a los jefes de los partidos políticos, a las organizaciones sociales, a las personalidades civiles y militares, a la Iglesia católica colombiana, a las Naciones Unidas, a la Cruz Roja Internacional, a los intelectuales de Europa, entre otros, para que contribuyeran a persuadir al Estado y al Gobierno de Colombia sobre la conveniencia de darle solución pacífica y satisfactoria a las justas peticiones de los marquetalianos amnistiados, sin necesidad de volver a recurrir a la confrontación armada. Pero se impuso, como siempre, la intransigencia y la voracidad de los intereses mezquinos de la oligarquía gobernante a quien le pareció más barato no invertir cinco millones de pesos en la construcción de vías de penetración, escuelas, puestos de salud y un centro de mercadeo para sus productos, sino liquidarlos físicamente por medio de la fuerza, y con ello ahogar en sangre el deseo de cambio de la mayoría de colombianos, para que el Estado continuara, sin obstáculo alguno, con su política de “tierra arrasada” contra el pueblo, expropiando a los campesinos de las mejores tierras y entregando nuestras riquezas y soberanía a los más oscuros intereses del capital transnacional, liderado por el Fondo Monetario Internacional<sup>14</sup>.

Treinta años después los puntos de vista en relación con su historia siguen siendo similares: el tema de los agravios de que han sido víctimas los colombianos a quienes dicen representar, continúa inspirando su lucha reivindicativa. En respuesta a una carta enviada por un grupo de intelectuales y académicos a la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar en noviembre de 1992, en la que le reiteraba a la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar que su lucha había sido legítima en su origen, pero que los métodos utilizados, el

<sup>14</sup> “38 años de FARC-EP. Documento de análisis de los voceros de las FARC-EP”. Anncol, 29 de mayo de 2002. Véase: Pizarro, Eduardo. *Las FARC (1946-1966). De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*. Bogotá: IEPRI -Tercer Mundo Editores, 1992.

secuestro, la extorsión y la vinculación con el narcotráfico las habían hecho perdido su sentido original, la organización respondió que:

Es importante destacar que la lucha guerrillera revolucionaria en Colombia, nació, se desarrolló y continúa creciendo como respuesta popular a la permanente violencia del Estado que impide a sangre y fuego la existencia de una oposición al Establecimiento. No ha sido, pues ni un fin ni un objetivo. Ha sido simplemente un medio para resistir la agresión y luchar por la democracia y la dignidad (...) Las formas de lucha que ha escogido el pueblo colombiano para alcanzar un futuro digno no han sido de su libre elección. Se las han impuesto. No les han dejado opción<sup>15</sup>.

En el proceso de paz con el gobierno del presidente Pastrana, las FARC han reiterado su discurso sobre sus orígenes y agravios, y en su plataforma política, que ha servido de base a la eventual negociación, plantearon los términos de sus reivindicaciones políticas y sociales, que se convirtieron en el fundamento de los diálogos con el gobierno<sup>16</sup>.

A su turno, en el Manifiesto de Simacota, que le dio vida al ELN, esta organización expresó:

La educación se encuentra en manos de negociantes que se enriquecen con la ignorancia en que mantienen a nuestro pueblo; la tierra es explotada por campesinos que no tienen dónde caerse muertos y que acaban sus vidas y las de sus familias en beneficio de las oligarquías que viven en las ciudades como reyes; los obreros trabajan por jornales de hambre sometidos a la miseria y la humillación de

los grandes empresarios extranjeros y nacionales; los profesionales e intelectuales jóvenes demócratas se ven cercados y están en el dilema de entregarse a la clase dominante o perecer; los pequeños y medianos productores, tanto del campo como de la ciudad, ven arruinadas sus economías ante la cruel competencia y acaparamiento por parte del capital extranjero y de sus secuaces vende patrias; las riquezas de todo el pueblo colombiano son saqueadas por los imperialistas norteamericanos (...) Pero nuestro pueblo que ha sentido sobre sus espaldas el látigo de la explotación, de la miseria, de la violencia, se levanta y está en pie de lucha. La lucha revolucionaria es el único camino de todo el pueblo para derrotar el actual gobierno de engaño y de violencia<sup>17</sup>.

Nótese cómo, a diferencia de las FARC, el ELN hace más énfasis en la codicia de las clases dominantes y sus efectos sobre las clases populares. Aquí la noción de agravios cede su paso a la de injusticias sociales de las cuales es víctima el conjunto del pueblo colombiano. A este respecto, vale la pena señalar cómo una observadora del conflicto colombiano, la politóloga Terry Karl, coincide con esta posición y reconoce que, al contrario del argumento de la codicia y la venganza adelantado por Collier, en el caso colombiano es la codicia de las clases dominantes la que nutre los agravios, y cómo las motivaciones de los rebeldes siguen siendo relevantes en el presente<sup>18</sup>.

Estas narrativas de agravios e injusticias podrían interpretarse, a la manera de Collier, como un discurso justificatorio de motivaciones económicas recónditas. Más aún, Collier acepta que los dirigentes de la rebelión pueden creer en el dis-

<sup>15</sup> Carta del 2 de diciembre de 1992 de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar a los firmantes de la carta de noviembre del mismo año, policopiado. Entre los firmantes se destacaron Gabriel García Márquez, Fernando Botero y Antonio Caballero, quienes son los destinatarios de la carta.

<sup>16</sup> En el acuerdo con la comisión negociadora del gobierno Pastrana se adoptaron los siguientes puntos: solución política negociada, protección de los derechos humanos como responsabilidad del Estado, política agraria integral, explotación y conservación de los recursos naturales, estructura económica y social, reformas a la justicia, lucha contra la corrupción y el narcotráfico, reforma política para la ampliación de la democracia, reformas del Estado, acuerdos sobre derecho internacional humanitario, fuerzas militares, relaciones internacionales y formalización de los acuerdos. *Cfr.* Corporación Observatorio para la Paz. *Las verdaderas intenciones de las FARC*. Bogotá: Intermedio Editores, 1999, pp. 267 y ss. Acerca del debate sobre lo negociable y no negociable en el caso colombiano, véase: Posada Carbó, Eduardo; Deas, Malcolm y Powell, Charles. *La paz y sus principios*. Bogotá: Alfaomega - Corporación Ideas para la Paz, 2002.

<sup>17</sup> ELN, *Manifiesto de Simacota*, reproducido en Corporación Observatorio para la Paz. *Las verdaderas intenciones del ELN*. Bogotá: Intermedio Editores, 2001, pp. 45-46.

<sup>18</sup> Comentarios al informe de Marc Chernick sobre Colombia, en Woodrow Wilson Center for International Scholars, International Peace Academy, *The Economics of War. The Intersection of Need, Greed, and Creed. A Conference Report*, Septiembre 10, 2001, p. 23.

curso, es decir, que éste no es un simple subterfugio para esconder la codicia. Sin embargo, en nuestro caso, es difícil aceptar que un discurso encubridor pueda sostenerse durante más de treinta y cinco años sin que se desnuden sus dobleces y sin que en el interior de las organizaciones surjan fuertes disensos en torno a una supuesta desviación de los objetivos originales y su sustitución por una actividad simplemente económica predatoria. Las expresiones de los insurgentes a lo largo de los diferentes procesos de negociación muestran una fuerte consistencia de los discursos sobre sus temas originales como la base de su razón de existir, así la rutinización de la guerra –con sus secuelas de degradación, excesos y atrocidades– tiende a desdibujar las motivaciones originales.

Cabe también la posibilidad de que el desarrollo de la dinámica militar convierta a los grupos armados en fuerzas de ocupación y depredación en algunas de las regiones en donde actúan. No es de extrañar que las guerrillas sean proclives a usurpar los intereses locales y a presentar los suyos propios como los de la población civil bajo su control. En estas condiciones, es muy posible que los contenidos ideológicos se diluyan y se transformen en prácticas de dominación mediante las cuales las poblaciones locales se convierten en rehenes y servidoras involuntarias de los alzados en armas.

Es pertinente preguntarse, sin embargo, si el discurso y la narrativa dominantes realmente penetran en las mentes de los miembros de las organizaciones. Un argumento a favor de la idea de que se trata de un discurso de los dirigentes y no de las bases, podrían ser justamente los orígenes sociales de éstas. Se podría suponer que una eventual distancia social y cultural entre unos dirigentes relativamente educados y unas bases campesinas empobrecidas y con limitaciones educativas, impediría a estas últimas estar en condiciones de racionalizar y explicar las complejidades de las injusticias sociales, a pesar de sus propias condiciones de pobreza y de ser las principales víctimas de las injusticias y los agravios. En este sentido, la militancia estaría más basada en el engaño, la oferta de mejores niveles de ingreso o simplemente de la solución de problemas personales. Algunos testimonios de desertores podrían aportar bases para estos mecanismos de recluta-

miento. Pero, por otra parte, otros testimonios señalan cómo la instrucción política es una práctica constante, y de ello se podría inferir que los discursos y narrativas sí tienen alguna eficacia en la construcción de la visión del mundo y las razones de la lucha entre los cuadros y militantes. Ciertamente no contamos con bases empíricas para afirmar cualquiera de las opciones, y probablemente lo mejor sea aceptar que puede haber tanto de lo uno como de lo otro.

Otra dimensión del reconocimiento de que la insurgencia armada no cuenta con una fuerte base de apoyo popular, es que cualquiera que sea la eficacia del discurso, ésta se reduce a la organización insurgente. Es posible que esto se deba justamente al carácter militar de la lucha, por cuanto ésta por definición excluye a la mayoría de la población que no está en condiciones de tomar las armas; o también a que esa militarización lleva, como de hecho ha llevado, a la comisión de un número importante de intolerancias, excesos, errores y abusos, de los que la población resulta víctima y que se convierte en enemiga o al menos en actor neutral.

Pero también la ineficacia del discurso puede deberse a que una población que percibe el sentido de la injusticia y el sufrimiento, pero no encuentra vías de expresión organizada contra los opresores, probablemente derive en opciones anárquicas, individualistas y apolíticas, o en un hiperdesarrollo de la delincuencia, organizada o no. En un ensayo anterior sostuve la tesis de que frente a los cierres para la acción colectiva reivindicatoria, algunos sectores sociales pueden recurrir a prácticas como el rebusque, el clientelismo o la corrupción, en las que las opciones individuales dominan sobre las posibilidades de organización, y que operan como artilugios para percibir algunos beneficios individuales del mercado o del Estado<sup>19</sup>. El rebusque es una típica fórmula que tiende a hacer desaparecer la responsabilidad del Estado en la garantía de los mecanismos de supervivencia y reproducción social de quienes recurren a él. El clientelismo y la corrupción son, por el contrario, mecanismos mediante los cuales se busca obtener recursos del Estado por vías privadas o ilegales. En ambas tendencias se despoja al Estado de sus responsabilidades y se lo debilita en su legalidad.

Éstos son típicos recursos a los que se puede

<sup>19</sup> Camacho Guizado, Álvaro. “Democracia, exclusión social y construcción de lo público en Colombia”. En: *Nueva Sociedad*. No. 171, enero-febrero de 2001.

acudir en ausencia de los mecanismos de superación de la anestesia que señala Moore. Si la legalidad y el marco institucional son débiles y no concitan adhesiones, y si el sistema político no garantiza una amplia inclusión de la población en el marco de decisiones y obtención de recursos, las opciones individuales y las prácticas ilegales encuentran caminos expeditos. En tales condiciones, unirse a una lucha revolucionaria, que implica privaciones, sacrificios y riesgos, no tiene mayor sentido. Las ofertas de beneficios que pueden presentar las guerrillas no pueden competir con estas otras opciones. Los insurgentes terminan, así, representándose solamente a sí mismos.

Finalmente, y como contraprestación, ¿qué se le puede pedir a una organización rebelde cuando las propias cifras oficiales destacan los aplazamientos de las reformas sociales reclamadas por ella desde hace más de tres décadas, cuando se hace evidente el creciente desarrollo de la desigualdad social, las dificultades del acceso de la mayoría de la población a bienes y servicios prometidos por los dirigentes con insistente regularidad? ¿Qué se puede argumentar frente a una frustración histórica de generaciones? Más aún, ¿cómo pedir un desarme de los insurgentes si se tienen experiencias recientes de exterminios de militantes en tregua o en proceso de reinserción?

#### CODICIA Y REBELDÍA

Volvamos al tema de la codicia de Collier. Sea lo primero aceptar su noción de que las bases del conflicto no son las mismas de la guerra. El primero, puede estar basado tanto en la percepción de injusticias y agravios como en la ideología de los rebeldes, para quienes las condiciones prevalentes en sus sociedades deben ser cambiadas. Otra cosa es, sin embargo, que el conflicto pueda transformarse en guerra, para lo cual la disponibilidad de recursos financieros para los rebeldes es una clave ineludible. Aunque la lógica de la argumentación pueda ser correcta, quedan, no obstante, algunos puntos que requieren mucha mayor elaboración.

El primero de ellos es la discusión sobre el origen de los recursos necesarios para la guerra. Collier reconoce que los gobiernos siempre pueden financiar sus ejércitos mediante la imposición de tributos y, por tanto, pueden guerrear unos con otros. En cambio, las circunstancias para que

una organización rebelde pueda financiar un ejército son realmente excepcionales<sup>20</sup>. Este punto es central, porque remite al tema fundamental de la financiación de la rebelión. En efecto, ¿cuáles pueden ser las fuentes legítimas de recursos para sostener un ejército rebelde, que no tiene una opción similar a las del Estado? Si durante la vigencia de la Guerra Fría era teóricamente posible obtenerlos de los países del Bloque Soviético, hoy esa opción está totalmente descartada. ¿Cuáles pueden ser, entonces, esas fuentes opcionales? La literatura contemporánea sobre el tema ha abundado en la descripción de casos de fuerzas rebeldes que recurren al comercio internacional de mercancías legales como diamantes, o ilegales, como heroína, cocaína o marihuana. Pero también pueden recurrir a prácticas internas como el secuestro, la extorsión, el robo de recursos naturales, los asaltos bancarios, etc.

Claramente estamos frente a dos opciones diferenciables, sea que se trate de productos legales o ilegales, y sea que se actúe en mercados internacionales o internos. Cuando se trata de bienes legales y mercados internacionales, los rebeldes se ligan con compradores legales, a quienes el comercio de estos bienes convierte en receptadores<sup>21</sup>, pero quienes no son objeto de castigo en sus respectivos países. En el segundo caso, los rebeldes de cualquier manera requieren las divisas necesarias para la adquisición de armas, en cuyo caso también se enlazan con productores legales en un comercio frecuentemente clandestino o disfrazado. El problema, así, es fundamental, puesto que de cualquier forma hay complicidades internacionales que nutren las confrontaciones militares internas. Si las mercancías son ilegales, los insurgentes se enlazan con la delincuencia internacional organizada, pero si son legales, lo hacen con comerciantes reconocidos: en ambos casos el comercio nutre la guerra.

Finalmente, otra opción es que se trate de productos que son por sí mismos nocivos e ilegales. Una cosa es el comercio ilícito de esmeraldas, oro o diamantes, y otra el de heroína o cocaína. En el segundo caso, los rebeldes no sólo se ligan con bandas de delito internacional organizado; también contribuyen a deteriorar condiciones de vida de sectores de la población consumidora. La magnitud del delito internacional es mucho mayor, desde luego, y esto contribuye, más que algu-

<sup>20</sup> Collier, Paul. Ob. cit., 2001, p. 30.

<sup>21</sup> Reducidores, en el lenguaje colombiano.

nas acciones internas delictivas de los rebeldes, a deslegitimarlos ante las comunidades nacional e internacional.

En Colombia el ELN ha sido insistente en considerar el narcotráfico como un delito de lesa humanidad, y ha negado sistemáticamente su vinculación con traficantes. Ha preferido optar por el secuestro (la retención, en su lenguaje) o la extorsión (el impuesto revolucionario), que obviamente concibe como opciones menos deletéreas y por tanto más legítimas. Es una opción basada en consideraciones políticas y éticas, al fin y al cabo. En el Acuerdo de Puerta del Cielo, una de las tantas bases de negociación en las que se ha embarcado el ELN, leemos que la organización

se compromete a suspender la retención o privación de la libertad de personas con propósitos financieros, en la medida en que se resuelva por otros medios la suficiente disponibilidad de recursos del ELN, siempre que –mientras culmina el proceso de paz con esta organización– no se incurra en su debilitamiento estratégico<sup>22</sup>.

Más aún, en el informe a la organización de uno de los negociadores del ELN en las recientes conversaciones con el gobierno nacional en La Habana, se lee que luego de que el ELN exigiera una suma determinada para mantener a sus efectivos durante un período de tregua, las partes no llegaron a un acuerdo: “Fuera de existir diferencias en la cantidad de fuerza a cubrir y el monto necesario a cubrir *per se* (sic), existieron diferencias sobre el manejo y la autonomía de los fondos”<sup>23</sup>.

Las FARC, en cambio, no han hecho una condena similar del narcotráfico, al que consideran un fenómeno social y económico propio de la miseria campesina, y que se resolverá eventualmente cuando los productores puedan vivir de otros productos legales. En el proceso de negociaciones con el gobierno han propuesto, sin embargo, una actividad conjunta para experimentar con la erradicación manual de los cultivos ilícitos, y para ello solicitaron el despeje de un municipio adicional a los asignados en el proceso de negociaciones, lo que no fue aceptado por el gobierno.

Al mismo tiempo, han argüido también que no gravar la producción y exportación de la droga

sería una forma de subsidio a productores y comerciantes, lo que constituye una forma de discriminación positiva a favor de los narcotraficantes, especialmente. El tema al que no hacen mayor alusión, y sobre el cual volveremos, es saber hasta qué punto estas consideraciones han pasado a un segundo lugar frente a la necesidad ineludible de obtener recursos financieros crecientes para la guerra; es decir, si las exigencias económicas superan la filantropía frente a los campesinos pobres de las zonas de producción.

El segundo punto es la discusión necesaria sobre la destinación de los recursos por parte de las organizaciones rebeldes. Una cosa es que los insurgentes sean codiciosos, que tengan un ánimo de lucro y que hagan apropiaciones privadas de los recursos obtenidos con el propósito de enriquecerse o disfrutar en forma individual o colectiva de los mismos, y otra es que éstos sean dedicados a fortalecerse en lo militar y lo estratégico. Aunque ha habido suficiente información de prensa para afirmar que se han dado no pocos casos de desertores codiciosos, no tenemos suficiente información sobre su número y las razones de su desertión. Es posible, desde luego, que exista un número apreciable de casos de este tipo, y en este sentido adquiere validez el argumento de Rubio cuando señala que es un error imputarle a la totalidad de los miembros de una organización insurgente una clara motivación altruista<sup>24</sup>. Sin embargo, esta argumentación no puede convertir en regla ese comportamiento.

Otra línea aún es que las frecuentes acciones predatorias, las intolerancias y los abusos que comenten agentes guerrilleros con la población civil lleven a crecientes sectores de la población civil a imputarles a las organizaciones guerrilleras fines de enriquecimiento. El secuestrar ciudadanos que no forman parte de la élite económica nacional, a medianos empresarios y propietarios de tierras, el robo de vehículos y otras tantas prácticas abusivas y violentas contra ciudadanos inermes, da pie para que se construya esa idea, que tiende a generalizarse en la medida en que los insurgentes actúan cada vez más frecuentemente de manera predatoria.

Sin embargo, las perversiones observables no pueden oscurecer el panorama general de la rebelión. En este sentido, y si se acepta que podemos

<sup>22</sup> Acuerdo de Puerta del Cielo entre el ELN y la Comisión Nacional de Paz, Artículo 9.

<sup>23</sup> “La paz exige grandeza”. 3 de junio de 2002 y “Rueda radial nacional”. 17 de mayo de 2002. (Coyuntura nacional e internacional, tregua integral bilateral).

<sup>24</sup> Rubio, Mauricio. Ob. cit., pp. 114 y ss.

estar ante una tendencia a la criminalización de la lucha guerrillera, el aplazamiento de alternativas y negociaciones políticas es el mejor combustible para esta dinámica perversa.

Este último punto lleva a hacer énfasis en la necesaria distinción entre los abusos militares y estratégicos y los económicos o predatorios, cuando éstos están al servicio del ánimo de lucro. La voladura de puentes y torres de energía eléctrica, la toma y destrucción de pueblos, los secuestros masivos, el uso de armas prohibidas, la ejecución de civiles desarmados y otras violaciones del Derecho Internacional Humanitario, que son objeto de condena universal, suscitan rechazos justificados de las víctimas y son también objeto de condena. Estas acciones afectan, desde luego, al conjunto de la población, producen desplazamientos masivos de gentes, descontento y miseria, pero tienen que ser vistas como parte de una guerra, que no por ser irregular y degrada pierde su dimensión política. Cuando se trata de atracos, robos o asaltos que engrosan los bolsillos privados de sus autores se ha perdido esa dimensión.

Esto justamente suscita el cuarto comentario: la prolongación de la guerra, la intersección entre las necesidades militares y la búsqueda de recursos financieros para alimentarla se han traducido en una situación en la que es muy difícil distinguir y separar la acción política rebelde del delito común organizado. De nuevo, una cosa es que los insurgentes cobren impuestos-vacunas a los sectores más ricos del país, o que reclamen subsidios de las multinacionales; otra es que en la adquisición de ingresos se ligen con delincuentes no políticos. El intercambio de secuestrados o la comercialización de drogas ilícitas no sólo son delitos en sí mismos: son mecanismos mediante los cuales los intereses de los rebeldes y los de los delincuentes no políticos se igualan y se complementan. En este sentido puede afirmarse que una de las grandes paradojas de la lucha guerrillera colombiana es que si bien puede aceptarse que a los guerrilleros no los inspira la codicia, sí contribuyen a despertarla o exacerbarla en otros: en los delincuentes comunes organizados. Así no lo reconozcan públicamente, a ellos les corresponde

la responsabilidad histórica de incrementar la delincuencia, facilitar el rebusque y la corrupción y, lo que es peor, obstaculizar una eventual conciencia social de parte de los sectores más dominados y excluidos de la sociedad que los pudiera llevar a organizarse en acciones colectivas de reivindicación y cambio social.

Un quinto punto tiene que ver con las estrategias de ubicación territorial de las guerrillas. Éstas, en efecto, han tendido a privilegiar las regiones más dinámicas económicamente, en cuanto son la fuente privilegiada de recursos financieros. Según Camilo Echandía, quien ha seguido sistemáticamente el tema, las guerrillas buscan asentarse en municipios de campesinado medio cafetero y no cafetero, de latifundio ganadero, de agricultura empresarial, de minifundio andino deprimido o de estructura urbana<sup>25</sup>. Pero de manera preferencial, las FARC especialmente, han buscado copar las regiones productoras de hoja de coca, en donde encuentran las mayores fuentes de excedentes líquidos fácilmente recolectables. En esas mismas regiones encuentran también una población joven, compuesta por aventureros o campesinos locales, quienes se convierten en los objetivos favoritos del reclutamiento voluntario o forzado.

La coexistencia geográfica de las FARC y los cultivos ilícitos ha dado pie a la teoría de la narcoguerrilla, la cual ha servido para desacreditarlas y propiciarles una severa derrota internacional, al punto que analistas como Collier han llegado a afirmar que las organizaciones rebeldes colombianas (de la extrema izquierda y la extrema derecha) que surgieron basadas en los agravios (*grievance-based organizations*), hoy se han convertido en baronazgos de la droga<sup>26</sup>. El ELN ha su turno ha privilegiado las regiones productoras de petróleo, oro y carbón, donde también encuentra liquidez inmediata y población joven reclutable.

Estos patrones de ubicación territorial han incidido también en el estímulo a formas paralelas de violencia. A este respecto se han realizado investigaciones en las que se muestra cómo los incrementos en la criminalidad homicida en algunos municipios se relaciona con la presencia de

<sup>25</sup> Echandía, Camilo. "Expansión territorial de las guerrillas colombianas: geografía, economía y violencia". En: Llorente, María Victoria y Deas, Malcolm (editores). *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá: CEREC-Uniandes-Norma, 1999. Véase también: "Evolución reciente del conflicto armado en Colombia: la guerrilla". En Arocha, Jaime; Cubides, Fernando y Jimeno, Myriam (compiladores). *Las violencias: inclusión creciente*. Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia - Colección CES, 1998.

<sup>26</sup> Collier, Paul. Ob. cit., 2000, p. 100.

organizaciones insurgentes; con su acción corroen los aparatos de justicia y seguridad ciudadana, y estimulan formas de delincuencia que son de su conveniencia en tanto les permiten los intercambios ya mencionados<sup>27</sup>.

#### UN BALANCE: AGRAVIOS Y CODICIA

De nuevo, la investigación empírica sobre las relaciones entre la codicia y el ánimo reivindicatorio de injusticias de las guerrillas colombianas, vale decir, entre el ánimo de lucro y el afán justiciero, requiere información más detallada. La complejidad de nuestro conflicto armado es tal que las barreras entre las motivaciones egoístas y las altruistas son crecientemente tenues, y es innegable que este proceso de indistinción deberá incrementarse con el paso del tiempo si no se afronta de manera decidida una política alternativa de paz y resolución de conflictos. El ejemplo del paramilitarismo sirve para ilustrar el punto. En efecto, ante la incapacidad estatal de llevar a cabo una política eficaz de paz, varios sectores propietarios, en particular narcotraficantes convertidos en terratenientes, estimularon y financiaron organizaciones armadas con el argumento de que era necesario poner fin a los abusos guerrilleros. Lo que empezó como un sistema relativamente concentrado en una región del país y como una organización específica de defensa de unos cuantos terratenientes, hoy se ha convertido en un ejército alternativo a las guerrillas, que crecientemente logra una cobertura nacional. Pues bien, sus fuentes de financiación siguen cursos similares a los de las guerrillas. Se asientan en zonas de fuerte actividad económica, de concentración de la propiedad agraria en grandes extensiones ganaderas y, en especial, de proliferación de cultivos ilícitos. El que en los casos de los grandes propietarios las contribuciones sean voluntarias o forzadas no cambia mucho las cosas: de cualquier manera, son aparatos militares que viven de los excedentes económicos locales.

Carlos Castaño ha reiterado que si bien su organización no ampara y cohonesto el narcotráfico, sus huestes sí se nutren de sus aportes. A diferencia de las FARC, que se apropian de los excedentes producidos por los campesinos cultivadores, los paramilitares perciben los suyos de los narcotraficantes propietarios de tierras,

aunque no desechan el impuesto a los productores directos. De esta manera, la coca financia los dos extremos de la guerra: coca para las FARC, cocaína para los paramilitares.

Sin duda lo más importante en el desarrollo del paramilitarismo es el proceso de cambio que se puede detectar en sus orientaciones políticas<sup>28</sup>. En efecto, lo que empezó como una decisión de defender a sangre y fuego la propiedad territorial, e incluso el negocio de la cocaína, crecientemente tiende a transformarse en un proceso de politización. Es errático y contradictorio, desde luego, en la medida en que su defensa de un orden social pasa por el ejercicio permanente del asesinato y la masacre de poblaciones campesinas que son, en su supuesta teoría política, las víctimas directas de la acción guerrillera.

Pero independientemente de esta contradicción, un seguimiento a las posiciones expresadas por la cúpula paramilitar indican que cada día afianzan más un discurso político, dibujado como una contradicción sistemática con las pretensiones militares guerrilleras. No hay que olvidar, por otra parte, que un número considerable de comandantes del paramilitarismo son antiguos miembros de las guerrillas y del Ejército Nacional. Aunque el tránsito de una organización a otra los puede matricular en la categoría de mercenarios, es también muy probable que aporten a la nueva organización, además de informaciones sobre la naturaleza, organización, estrategias y tácticas guerrilleras, algunos principios políticos aprendidos durante sus anteriores militancias. Si se supone que los guerrilleros y militares se inscribieron en esas organizaciones por un sentido de defensa de unos ideales o principios, no es muy absurdo pensar que conserven algunos de ellos, sólo que ahora planteados desde el otro extremo del espectro político-ideológico.

El texto siguiente, publicado con ocasión de las recientes elecciones presidenciales, es una muestra de cómo las Autodefensas Unidas de Colombia perciben el proceso político colombiano:

Las AUC tienen una unidad política como ideología, pero en las AUC hay conservadores, noemistas (sic), uribistas o serpistas. Eso es democracia. No vamos a hacer proselitismo por ningún candidato y respetamos las preferencias electorales de nues-

<sup>27</sup> Echandía, Camilo. "Violencia y desarrollo en el municipio colombiano, 1990-1992". En: DANE. *Boletín de estadística*, No. 476, 1995. Cfr. Rubio, Mauricio Ob. cit., *pássim*.

<sup>28</sup> Véase Cubides, Fernando. "De lo privado y de lo público en la violencia colombiana: los paramilitares". En: Arocha, Jaime; Cubides, Fernando y Jimeno, Myriam. Ob. cit.

tra base social. Mi propuesta es que haya una votación masiva en Colombia, pero que cada quien vote por quien quiera<sup>29</sup>.

Y en el mismo sentido se ha expresado reiteradamente el máximo dirigente político de la organización:

Las Autodefensas Unidas de Colombia nos comprometemos, por convicción, a respetar el libre ejercicio de la democracia en las elecciones presidenciales del próximo domingo. Igualmente, invitamos a todos los colombianos, particularmente a los habitantes de las regiones donde las AUC ejercemos presencia social y política, y que gozan del derecho constitucional para ejercer el voto de opinión, a que participen de este espectáculo de la democracia depositando su voto por el candidato o la candidata de su preferencia.

Las AUC, como organización armada, están completamente al margen de la contienda electoral. No estamos unidos en torno a ningún candidato en particular. Hay en nuestra organización serpistas, uribistas, noemicistas y otros con Garzón. Nuestras tropas están exclusivamente atentas a brindar seguridad a los colombianos ante la amenaza proferida por las FARC y el ELN, quienes se empeñan en impedir las elecciones. Este mismo mensaje hemos impartido directamente a todos y cada uno de nuestros comandantes quienes lo difunden en sus respectivas regiones.

Las AUC pedimos que se incremente la presencia de observadores de la OEA en nuestras zonas de influencia y en todo el país, para que no quede la menor duda a la comunidad internacional de nuestro respeto al libre desarrollo democrático de la próxima contienda electoral.

Liderazgo y autoridad legítima sólo se adquieren con el consenso que otorga la libre voluntad de un pueblo a su presidente. Es éste el mérito y la gobernabilidad que puede alcanzar cualquiera de los candidatos el próximo domingo. A ver si algún día conseguimos que el Estado nos ayude a dirimir nuestros conflictos sin matarnos entre nosotros y despertarnos un día con ese Estado Social de Derecho, eso con lo que tanto soñamos<sup>30</sup>.

Ahora bien, no parece que se pueda hacer la distinción entre guerrilleros y paramilitares en lo

que respecta a la dicotomía entre agravios y codicia. Que los paramilitares defiendan a los propietarios y al Estado y su legalidad, indica que no los inspira la simple codicia. Como se ha dicho en otras oportunidades, en este sentido los paramilitares son el espejo de las guerrillas. Sus diferencias se dan en otros terrenos; particularmente en el carácter y estilo de sus luchas: el optar por cometer asesinatos colectivos y masacres contra poblaciones civiles indefensas, el forzar el éxodo de campesinos, el ejecutar las llamadas limpiezas sociales, los convierte en una fuerza muy diferente de las guerrillas, ciertamente, pero no les da el carácter de codiciosos. Esto no significa, vale reiterarlo, que los paramilitares puedan hacer simple y llanamente una transición hacia lo político: el peso de su pasado de asesinatos de civiles y su relación orgánica con los narcotraficantes es demasiado fuerte. Tendrán que experimentar muchos más cambios antes de que puedan acceder al calificativo de delincuentes políticos.

#### GANADORES Y PERDEDORES

Las guerras civiles infligen costos muy altos a una economía. Estimo que en promedio durante las guerras civiles la economía como un todo declina cerca de 2,2 por ciento por año en relación con su senda de crecimiento. Ésta parece ser una cifra pequeña, pero implica que después de una década de guerra una sociedad tendrá un ingreso 20 por ciento más bajo que lo que de otra manera tendría<sup>31</sup>.

Sin embargo, estas pérdidas para la sociedad pueden ser ocasiones de lucro para algunos de sus miembros. Según Collier, durante los períodos bélicos las sociedades devienen menos predecibles, lo que estimula los comportamientos especulativos y oportunistas de quienes buscan la ganancia rápida y eficaz, sin que importen las consideraciones sobre la buena o mala reputación de los negociantes. En segundo lugar, en esos períodos tiende a incrementarse la criminalidad. Los estados reducen el gasto en policía, lo que genera mayor inseguridad, que se traduce en una mengua de negocios legítimos e inversiones a largo plazo: los financistas más alertas tratan de volver líquidos sus activos y tienden a sacarlos del país, buscando con ello mayor seguridad y renta-

<sup>29</sup> Entrevista a Carlos Castaño. *El Espectador*, 19 de mayo de 2002.

<sup>30</sup> Carlos Castaño Gil, Dirección política AUC. Colombia, 20 de mayo de 2002. Véase también: Aranguren Molina, Mauricio. *Mi confesión. Carlos Castaño revela sus secretos*. Bogotá: Editorial Oveja Negra, 2001.

<sup>31</sup> Collier, Paul. Ob. cit., 2000, p. 101.

bilidad. En tercer lugar, la guerra produce distorsiones y fallas en la información, lo que se traduce en un debilitamiento de la competencia que reduzca los márgenes de rentabilidad y establezca equilibrios entre las partes. Los oportunistas tenderán a dificultar la entrada de competidores, los mercados a ser más monopólicos, y así los márgenes de ganancia se incrementan. En cuarto lugar, los márgenes de apropiación de rentas y depredación en el mercado se incrementan tanto para los rebeldes como para los funcionarios corruptos, ya que su acción puede ser más clandestina. Intercambios de información sobre capitalistas secuestrables, venta de armas de dotación oficial, favorecimiento en contratos de gasto público, establecimiento de controles al transporte de mercancías y otros mecanismos de obtención de ganancias extraordinarias tienden a incrementarse en medio del desorden de la guerra<sup>32</sup>.

En nuestro caso, los perdedores con la guerra somos los colombianos que debemos sufragar el 1,55% del PIB representado en el exceso del gasto militar, el gasto en salud, la pérdida de vidas asociadas al conflicto, los ataques a la infraestructura, los desplazamientos forzados secuestros, robos y extorsiones<sup>33</sup>. Es claro que en el caso de los desplazamientos, los secuestros, robos y extorsiones, más allá del sufrimiento o empobrecimiento de las víctimas, su dimensión económica se expresa en cambios en la propiedad, y en consecuencia no son costos para la sociedad. A estas cifras se debe agregar lo que representa el descenso en la inversión extranjera y la fuga de capitales. A lo anterior se debe sumar el gasto en seguridad, que Planeación Nacional estima en el 3,5% del PIB. La verdadera dimensión de estas cifras se hace evidente cuando se considera que se trata de fondos que bien podrían ser invertidos en la resolución de las múltiples necesidades insatisfechas de la población.

Los perdedores contrastan con los ganadores. Los traficantes de drogas ilícitas han encontrado en la protección de grupos armados un mecanismo para obtener ganancias extraordinarias a partir del cobro de primas de riesgo. Su aporte

significa ingresos para los diferentes grupos armados. Aunque una porción de éstos se dedica a pagar salarios y al avituallamiento de los miembros, y en este sentido lo que sale de un bolsillo pasa a otro, y por tanto no es un costo real, otra buena parte se gasta en la importación de armamento. Los traficantes de armas tienen una clientela creciente que no se pone en miramientos respecto de los precios, ya que los recursos para ellos no tienen un costo alto. Los proveedores internacionales han encontrado en la demanda del Estado colombiano y de los alzados en armas una buena fuente de ingresos. En más de una ocasión ha sido denunciado cómo una importante faceta del Plan Colombia es la operación de un mecanismo que parece reproducir la lógica de lo que el General Eisenhower llamó “el complejo industrial-militar”, mediante el cual los grandes productores de armas, los ex militares organizados en empresas mercenarias, entre otros, estimulan la guerra como fuente de ganancias<sup>34</sup>.

#### UN INTENTO DE SÍNTESIS

El balance, pues, es extraño y complejo: a manera de síntesis, desearía plantear los siguientes puntos: en primer lugar, que las organizaciones guerrilleras colombianas han surgido y se han desarrollado a partir de percepciones de injusticias y agravios representados en las agresiones perpetradas contra el campesinado, la mala distribución de los recursos, la incapacidad estatal para proveer justicia y satisfacer las necesidades de los más pobres, la exclusión política y la ausencia de posibilidades de transformación social por vías no armadas. En segundo lugar, las necesidades de mantenimiento de los ejércitos rebeldes se traducen en la búsqueda de recursos financieros cuyos orígenes son ilegítimos, lo que incrementa su carácter ilegal. En tercer lugar, puede darse una tendencia, al menos en algunos sectores de esas organizaciones, a distorsionar los propósitos de la búsqueda de recursos, y en consecuencia a vaciar la ideología de transformación social y a desarrollar un ánimo de lucro y de codicia. He sostenido que, al menos por ahora, éste no es el caso del grueso de las organizaciones guerrilleras, pero que podría desarrollarse si se cerraran más aún

<sup>32</sup> *Loc. cit.* Véase también: Naylor, R.T. “From Cold war to Crime War: The Search for a New ‘National Security’ Threat”. En: *Transnational Organized Crime*. Vol. 1, No. 4, 1995, pp.37-56.

<sup>33</sup> Castro, Manuel Fernando; Arabia, Jorge y Celis, Andrés Eduardo. “El conflicto armado: la estrategia económica de los principales actores y su incidencia en los costos de la violencia 1990-1998”. En: *Planeación y desarrollo*. Vol. XXX, No. 3, julio-septiembre de 1999, pp. 81 y ss.

<sup>34</sup> Galbraith, John Kenneth. *La anatomía del poder*. Barcelona: Plaza y Janés, 1985.

las puertas a una negociación política. En cuarto lugar, he sostenido que los paramilitares parecen transitar del simple protector de propiedades y de narcotraficantes a unas organizaciones de la extrema derecha que defienden un orden social. Pero he afirmado que ese paso no puede ser simple, y que para que ello sea posible es preciso no sólo que sobre ellos opere la justicia por sus atrocidades, sino

que rompan todo vínculo con los intereses gremiales y clasistas que supuestamente defienden. En quinto lugar, parece que no hay duda de que el conflicto armado colombiano ha tenido unos efectos que van más allá de las tragedias propias de cualquier guerra. Se trata de otros, bastante perversos, y que consisten en que han facilitado y estimulado la codicia de quienes se lucran con la guerra.

# ¿Guerra civil en Colombia?

## William Ramírez Tobón

Director del Instituto de Estudios Políticos y  
Relaciones Internacionales, IEPRI,  
Universidad Nacional de Colombia

LA DE EDUARDO POSADA CARBÓ<sup>1</sup>, ES UNA DE las últimas reacciones desde el mundo académico e intelectual sobre el cada vez más discutido tema del carácter del conflicto en Colombia. El autor comienza su opúsculo citando una pregunta aparecida en un editorial de *El Espectador*<sup>2</sup>: “¿Por qué no somos capaces de ver la guerra civil que el mundo entero sí ve en Colombia?”, interrogante hecho a propósito de un ensayo de mi autoría incluido en un libro del IEPRI publicado en aquellos días<sup>3</sup>.

Posada Carbó, dentro del propósito de “cuestionar la validez del concepto de ‘guerra civil’ en su aplicación al conflicto colombiano”<sup>4</sup>, emprende un variopinto recorrido por posturas y autores vinculados al tema. Hay allí de todo: descompuestos y adjetivantes calificativos sobre el uso de la noción, al estilo de “objetivamente incorrecto”, “políticamente perverso”, “grave torpeza intelectual” o, en el mejor de los casos “manejo ligero”, lanzados por Fernando Uricoechea, Eduardo Pizarro y Fernando Cepeda Ulloa; alineamientos a favor del concepto como el de Tad Szulc para quien la de Colombia es “la guerra civil más larga y más brutal de Occidente, que se prolonga intermitentemente durante 160 años”; elaboraciones alternativas al concepto, tales como la de “guerra contra la sociedad civil” o “contra los civiles”, de Andrés Pastrana Arango y Hernando Gómez Buendía; construcciones más refinadas, venidas de ultramar, como la de sociedad rehén de los actores armados (*societè prise en otage*), ofrecida a la

<sup>1</sup> Posada Carbó, Eduardo. *¿Guerra civil?. El lenguaje del conflicto en Colombia*. Bogotá: Libros de Cambio – Alfaomega, 2001.

<sup>2</sup> “Verdades para tener presentes”. En: *El Espectador*. 13 de septiembre de 2000.

<sup>3</sup> Ramírez Tobón, William. “Violencia, guerra civil, contrato social”. En: Varios autores. *Colombia cambio de siglo. Balances y perspectivas*. Bogotá: IEPRI - Planeta, 2000.

<sup>4</sup> Posada Carbó, Eduardo. Ob. cit., p. 38.

academia colombiana por los recursivos académicos franceses.

Al final del recorrido, sin embargo, Posada Carbó concluye su cuestionador ejercicio con un desconcertante –por lo menguado– epílogo según el cual se permite aceptar “tal vez”, que el conflicto sea “civil” ya que “la confrontación es primordialmente interna”, pero, eso sí, a sabiendas de que ello “sirve más para confundir que para hacer precisiones sobre la naturaleza del conflicto colombiano”<sup>5</sup>.

#### LA GUERRA CIVIL Y SUS INDEFINICIONES

Es claro para quien recorra la literatura sobre la naturaleza de los conflictos colectivos de la humanidad, que desde el comienzo de las reflexiones sobre el particular ha prevalecido un ambivalente surtido de definiciones sobre causas, fines, actores y tipologías de los antagonismos bélicos. En el caso de la guerra civil no hay en la actualidad una teoría orgánica y generalizable que dé cuenta de las diversas contiendas sino, más bien, una caja de herramientas para construir nociones muy específicas sobre conflictos no catalogables dentro del estricto campo internacional.

Pero tal hecho, por limitante que sea, no debe hacernos desistir del amplio recurso experimental acumulado por la historia del conflicto social interno, ya que las mismas dificultades para acotarlo según un prototipo de “guerra civil”, puede estarnos sugiriendo la necesidad de emprender caminos diferentes a los señalados por las escasas certidumbres alcanzadas. El primer punto de partida en la nueva dirección sería, tal vez, el prescindir de la búsqueda de “naturalezas” consustanciales al fenómeno, según ese reflejo esencialista del pensamiento tradicional que tiende a subordinar la identificación de un proceso a su mayor número de características invariables.

Son muchas –y de ello da algunas pruebas bibliográficas Posada Carbó– las dificultades para definir qué es una “guerra civil”. El autor cita, demos dos ejemplos, a Hanz Magnus Enzensberger para quien hasta el día de hoy “no existe una teoría útil sobre la guerra civil”, y a Charles

King, según el cual cualquier definición depende de criterios arbitrarios en un área donde, además, “ninguna guerra civil es totalmente interna”<sup>6</sup>. En los dos casos, sin embargo, las dificultades no impiden al primero definir como guerras civiles “clásicas” la de los Treinta Años en Alemania, la secesionista de Estados Unidos, la revolucionaria de España y la de la reacción antibolchevique en Rusia; y al segundo, clasificar como guerras civiles cerca de 40 conflictos internos en el solo año de 1997<sup>7</sup>.

Inutilidad de la teoría existente o arbitrariedad de los criterios abordados, lo cierto es que la mayoría de los analistas que se acercan al tema terminan encerrados en una paradoja dentro de la cual las negaciones sobre la viabilidad misma del concepto y sus esfuerzos por encontrar una construcción positiva del mismo, no parece ser resuelto. Hay, por supuesto, logros, cuando la crítica a las nociones heredadas sobre la guerra civil le abre paso a propuestas más flexibles para abordar conflictos que definitivamente no caben dentro de las certidumbres clásicas. Veamos algunos de ellos.

El primero podría ser la definición de guerra manejada por el grupo de analistas hamburgueses reunidos en torno de K. J. Gantzel, citada por Peter Waldmann<sup>8</sup>, aplicable a las guerras posteriores a la Segunda Guerra Mundial según las siguientes características: a) conflictos violentos de masas; b) presencia de dos o más fuerzas contendientes, una de las cuales, sea ejército regular u otra clase de tropa, está al servicio del gobierno; c) mínima organización centralizada de la lucha y los combatientes; d) las operaciones armadas no son ocasionales o espontáneas sino que obedecen a planes enmarcados por una estrategia global.

El segundo sería el texto de Mary Kaldor<sup>9</sup>, que establece un nuevo marco argumental alrededor de lo que ella considera un nuevo tipo de violencia organizada aparecida a partir de los años ochenta, “especialmente en África y Europa del Este”. Estas “nuevas guerras” tienen tres características especiales. La primera es que destaca la renuncia al tradicional marco nacional e internacional como referente obligado para definir su

<sup>5</sup> Ídem

<sup>6</sup> Ídem, pp. 8-9.

<sup>7</sup> Ídem.

<sup>8</sup> Waldmann, Peter. “Guerra civil: aproximación a un concepto difícil de formular”. En: Waldmann, Peter y Reinares, Fernando. *Sociedades en guerra civil. Conflictos violentos de Europa y América Latina*. Barcelona: Paidós, 1999, p. 27.

<sup>9</sup> Kaldor, Mary. *Las nuevas guerras. La violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets Editores, 2001.

condición de civiles, al establecer que pese a su condición de locales, “incluyen miles de repercusiones transnacionales” y hacen menos nítidas las acostumbradas distinciones entre lo interno y lo externo. La segunda, derivada de la anterior, es la interpretación de las “nuevas guerras” en el contexto de la globalización, entendida ésta como “la intensificación de las interconexiones políticas, económicas, militares y culturales a escala mundial”. Y la tercera es que dichas contiendas implican un “desdibujamiento de las fronteras y distinciones” entre tres aspectos: una violencia tradicionalmente definida de acuerdo con los motivos políticos expresamente declarados por los grupos subversivos, el crimen organizado y las violaciones a gran escala de los derechos humanos<sup>10</sup>.

Otro aporte significativo para tratar de superar las indefiniciones respecto del fenómeno actual de las guerras civiles es el de Paul Collier<sup>11</sup>. En su investigación, el autor resalta las tendencias empíricas observadas en un conjunto de guerras durante el período 1965-1999 y adelanta dos conclusiones: la primera, que las posibilidades y riesgos de emergencia del fenómeno se relacionan “de modo sistemático con unas pocas condiciones económicas tales como la alta dependencia de exportaciones de productos primarios y las bajas rentas nacionales”; la segunda, que las condiciones “objetivas de descontento social tales como la desigualdad, la falta de democracia y las divisiones étnicas y religiosas no han producido efectos sistemáticos sobre dichos riesgos”<sup>12</sup>. Y concluye, cerrando con énfasis su hipótesis: “Yo sostengo que esto se debe a que las guerras civiles se producen donde hay organizaciones rebeldes financieramente viables”<sup>13</sup>.

#### LA VIOLENCIA Y SUS DEFINICIONES

En contraste con lo planteado en la sección anterior, Colombia es un país donde las indefiniciones propias de la guerra civil y de la violencia parecen resolverse con autosuficientes certidumbres. Es así como se le da a la primera una calificación y un tiempo preciso de desenvolvimiento (“las guerras civiles del siglo XIX”), y a la segunda una presentación ortográfica peculiar (La Violencia, con mayúscula, para el conflicto de

mediados del siglo XX), mientras a las otras, las de comienzos y finales del mismo siglo XX, se les baja, sin más consideraciones, las mayúsculas. En tanto que el fenómeno se dio dentro de ciertos parámetros de volumen e intensidad, el empaque semántico mantuvo su tolerancia y sólo se usaron algunos retoques más de estilo que de contenido para actualizarlo (“conflicto violento o conflicto armado”, por ejemplo); los problemas y los interrogantes empezaron cuando el significado empezó a ser desbordado por la amplitud de la contienda, el número de actores, la escala de los recursos técnicos y económicos, y la ferocidad de las confrontaciones. Ciertos interrogantes se volvieron, entonces, ineludibles, hasta el punto de perfilar cuestiones que así sea dentro del terreno de las hipótesis permiten plantear dos preguntas: ¿Vive Colombia en la actualidad una guerra civil?; ¿que hay entre ese ayer turbulento del siglo XIX, la mitad del XX y el hoy, terriblemente dramático, que parece unir bajo una larga confrontación la mayor parte de nuestra historia?

En el ensayo de mi autoría citado por Posada Carbó, iniciaba con estas dos preguntas mi argumentación a favor de la presencia, o por lo menos el tránsito, hacia una guerra civil en nuestro país. Interrogaciones que pese a los peligros de malinterpretación desde un fetichismo de los orígenes, o de la ilusa búsqueda de continuidades históricas para hacer más inteligible y por lo mismo más controlable la desgracia de la guerra, sólo buscan identificar entre los factores o facilitadores del conflicto, los principales faltantes económicos, sociales y políticos acumulados por nuestras élites gobernantes durante una larga e improvidente gestión del Estado. Faltantes que arrancan desde un déficit fundacional de la Nación colombiana y que, sin ser razón y causa suficiente de los posteriores vacíos de gobierno, han contribuido a la formación de relaciones sociales de fuerza en detrimento del necesario clima propiciatorio de transacciones pacíficas en el trámite de los contradictorios objetivos particulares. Se trata, en suma, de la carencia de un Contrato Social como gran metáfora constitutiva de una sociedad moderna dentro de la cual la sociedad civil, conformada por diversos y múltiples intereses privados, le confiere al poder público –es decir, al Estado– la

<sup>10</sup> Ídem, pp. 15-16.

<sup>11</sup> Collier, Paul. “Causas económicas de las guerras civiles y sus implicaciones para el diseño de políticas”. En: *El Malpensante*. No. 30, 15 de junio de 2001.

<sup>12</sup> Ídem, p. 30.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

prevalencia en la representación de los intereses generales.

Ahora bien, aun cuando a tal contrato se le tiende a dar el carácter de un libre acuerdo, tácito o explícito, entre sujetos portadores de ciudadanía, lo cierto es que en la metáfora hay cabida para acuerdos de fuerza mayor en el caso de sociedades salidas de pactos como desenlace de una confrontación armada con resultados de vencedores y vencidos. Se deriva de allí un tipo de contractualismo coactivo que puede evolucionar hacia formas de consenso para darle al Estado, por la vía de la juridicidad, las facultades coercitivas legales y necesarias para conciliar la búsqueda natural de la seguridad individual con los proyectos colectivos de seguridad y bienestar ciudadanos.

Éste, infortunadamente, no ha sido el caso de Colombia. La historia de nuestro país es la de un contractualismo coactivo nunca resuelto y, en consecuencia, caracterizado por el hecho de que desde varios ángulos del poder social dominante se han impulsado contradictorias alternativas de hegemonía nacional sin que desde ninguna de ellas se logre el monopolio legítimo de una fuerza que permita articular el inconexo tejido de la Nación. Es una historia que se remonta al momento mismo de la invención de la Nación colombiana, una vez culminada la guerra de liberación contra España, cuando los independentistas trataron de armar un convenio republicano para la reestructuración del nuevo país. Por desgracia, del vencedor concurso de las clases dominantes para salir del Imperio español, no se logró armar una conformidad semejante para la construcción y defensa de un proyecto nacional con el necesario sustento de grupos y clases sociales. Así, de la flamante República colombiana sólo quedó durante un buen tiempo una colcha de retazos compuesta por los diversos y contradictorios segmentos de un poder social y político que siempre se las arregló para alinear tras de sí a sumisas comunidades campesinas.

Los caudillismos rampantes y el recurso siempre disponible de masas sociales a favor de sus empresas de poder, sumados a la escasa proyección nacional del Estado en términos de su fuerza de coerción y de convocatoria política, terminaron por acreditar la controversia armada como la mejor vía y la más expedita para resolver los litigios regionales. La debilidad del Estado para conformarse como una confiable y sólida síntesis sociopolítica del proyecto de Nación fue sustituida por el pactismo político, una peculiar forma para gestionar las recurrentes crisis de poder mediante acuer-

dos coyunturales entre las clases (dentro de las elites mismas y de éstas con los sectores sociales dependientes), sin que tales pactos comprometeran ni las bases de poder de las primeras ni el fondo de los problemas de los segundos.

El siglo XX es muy claro en este sentido. La centuria se abre con un coyuntural pacto político sellado gracias a la conclusión de la Guerra de los Mil Días, que le da dos décadas de paz al país y un saldo apreciable de desarrollo económico. A continuación, ya sobre los años veinte, una violencia dispersa pero creciente empieza a enfrentar –en campos y centros urbanos– a capas sociales favorecidas o castigadas por la parcialidad de un gobierno cada vez más inclinado al manejo hegemónico de los recursos del Estado. Ya con la tercera década, el pacto de comienzos de siglo es roto por la violencia interpartidaria liberal-conservadora, un enfrentamiento entre fracciones de clase dirigente que al descender por las laderas de la pirámide social multiplica sus fracturas hasta comprometer el conjunto de la sociedad colombiana.

La violencia liberal-conservadora de mediados del siglo XX muestra, junto a sus lazos de arraigo con la tradicional pugna por el poder público traída desde los comienzos de la nacionalidad, unas razones de fuerza cada vez más explícitas en torno al manejo utilitario y excluyente del aparato del Estado. Convertido éste en la fortaleza de una hegemonía administrativa al servicio de sus partidarios, tuvo –en la medida del avance y la ampliación de la disputa por el poder– importantes efectos redistributivos sobre sus bases sociales de apoyo. Se dio así una socialización de prebendas derivadas del usufructo del Estado, virtuales o reales según se estuviera en la oposición o con el gobierno, que contribuyó a consolidar las respectivas bases colectivas de los partidos y sus escalas de enfrentamiento.

Llegamos, por tanto, a una violencia acreedora y tributaria al mismo tiempo de una concepción y una práctica de Estado dentro de las cuales se movían, según los diferentes ángulos del poder socioeconómico dominante, antagónicas alternativas de hegemonía nacional sin que ninguna de ellas lograra hacerse al monopolio legítimo de una fuerza representativa de lo general sobre lo particular. Tributaria del Estado, porque gracias al concurso de esta violencia se podía concretar y sostener un determinado régimen político. Acreedora del Estado, porque éste debía pagarle a dicha violencia los servicios prestados mediante el otorgamiento de una investidura de fuerza legal que la legitimaba formalmente. Por efectos de ese entreluzamiento entre Estado y violencia, la división y lucha entre los par-

tidos políticos dejaba de ser la separación doctrinaria y programática de ese universo civil propio de los sistemas democráticos, para convertirse en un teatro bélico dentro del cual la amenaza y la acción de las armas eran las protagonistas de la política. La violencia llegó a ser, por encima de sus diferencias de amplitud e intensidad, no sólo una manera de sustituir la política sino la forma, por excelencia, de esta última.

La complejidad de tal época es bien subrayada por Daniel Pécaut, para quien

las luchas partidistas, los conflictos sociales y el bandidismo se combinan y se organizan de maneras diferentes alrededor de una multiplicidad de protagonistas; además, se desarrollan según temporalidades diferentes, se explican de forma diferente, y tienen consecuencias distintas sobre la distribución de la propiedad o del excedente económico<sup>14</sup>.

Quizás la misma pluralidad de elementos dentro del conflicto y el carácter multiforme de las divisiones partidistas contribuyeron a dificultar la definición de lo sucedido durante ese momento de nuestra historia. De ahí la oscilación entre los términos de violencia, guerra civil, quasi-guerra civil, y la curiosa componenda final para sortear el obstáculo mediante un hábil contrapeso ortográfico que terminó por darle al período el nombre de La Violencia, con mayúscula. La maniobra, pese a sus ambigüedades, no deja de tener sentido. Frente a la contundencia y repetición de las guerras civiles del siglo XIX, por un lado, y la casuística de unas dispersas pero crecientes violencias a partir de los años veinte del siglo XX, por el otro, el nuevo término parece escapar a las diferentes características de los conflictos armados durante uno y otro momento de la vida nacional. Es una Violencia única a la que no se le puede pedir una carta de identidad cronológica (¿empezó en 1920, 1930, 1948?), ni un certificado de defunción preciso (¿terminó en 1957, 1964 o 1965?), como las que pueden exhibir las violencias menores y claramente identificables. Pero tampoco se puede calificar, a pesar de su gran número de muertos (entre 150.000 y 200.000) y la magnitud de fuerzas enfrentadas (15.000 hombres de las fuerzas armadas frente a 10.000 de las guerrillas de los Llanos Orientales, en el punto más alto

de la contienda) como una guerra civil, por lo menos en el sentido más clásico del término.

De todas maneras, pese a la autoproclamada excepcionalidad contenida en el término, esa Violencia con mayúscula no deja de ser un importante puente explicativo entre los diferentes conflictos armados ocurridos a lo largo de la historia del país. Basta ver, como ya se dijo antes, el muy significativo caso del entramado que une la violencia con la política, particularmente denso durante ese trágico período pero no exclusivo de él.

Ha sido Daniel Pécaut quien mejor ha logrado bosquejar un breve y dinámico cuadro sobre el desenvolvimiento e interrelación de estas variadas formas de violencia en la coyuntura de los años treinta y cuarenta. Según dicho autor, si bien la complejidad interna del conflicto no se puede totalizar desde las grandes y convencionales explicaciones causales, hay una unidad o, mejor, una lógica central perceptible a través de tres elementos generales, cuya acción permitió que “estas formas de violencia hayan tenido el campo libre”. Esos elementos son: la ideología de la regulación estatal, la movilización popular y la representación de lo político.

Ellos tres se desenvuelven dentro de etapas y cronologías precisas: a) 1930 a 1942, desarrollo de un referente simbólico de la *regulación estatal*, que hace del Estado el garante de los intereses generales frente a los intereses particulares; b) 1943-1944, punto de partida del consenso de las élites económicas para romper con *la ideología de la regulación estatal* puesta en marcha desde 1930 tanto en el terreno económico como social, ruptura que se concreta con las reacciones del establecimiento contra las leyes sociales de los años 1944-1945; c) desplazamiento del centro de gravedad de las movilizaciones populares desde los centros urbanos al campo, según un proceso de desorganización de los movimientos sindicales marcado por el 9 de abril de 1948 pero iniciado un año antes, con la derrota del movimiento ligado a los sindicatos cobijados por la República Liberal; d) 1944-1947, años de la formulación del discurso gaitanista en torno a una división radical en el seno de la sociedad (los que no son nada *vs.* los que lo tienen todo), que al calcarse sobre el plano político remite a una fractura partidista, esta última en relación directa con la división originaria de la sociedad<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Pécaut, Daniel. “De las violencias a la violencia”. En: Sánchez, Gonzalo y Peñaranda, Ricardo (compiladores). *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Bogotá: IEPRI, Cerec, 1991, p. 262.

<sup>15</sup> Ídem, pp. 262-273.

Sin pretender una amplia discusión sobre los contenidos y efectos de esos tres elementos dentro de su marco temporal, lo que se resalta aquí es el alcance de sus sugerencias para complementar algunas reflexiones sobre los desarrollos de La Violencia, tanto hacia atrás como en su presente mediato e inmediato. En ese sentido, para el caso de la ideología de la regulación estatal establecida y desmontada por el concurso de las élites en un lapso de 15 años, habría que preguntarse si lo ocurrido no apunta más bien al hecho de que tal ideología nunca pudo ser puesta como garante de los intereses generales frente a los particulares y, por lo mismo, no pudo haber sido removida por ellas mismas. Más que ese acto de quitar y poner, visible en el planteamiento de Pécaut, podría plantearse la inexistencia de una voluntad real de las élites para superar los obstáculos que la dispersión, asimetría y pugnacidad de los intereses particulares, se oponían a la conformación de un Contrato Social como referente simbólico de una regulación estatal perdurable. Así, sobre esta debilidad política padecida desde el origen mismo de nuestra nacionalidad, se superpondrían los esporádicos paliativos de un pactismo político por el cual se trataron de resolver momentáneamente, mediante aplazamientos sucesivos, las graves fracturas económicas, sociales y políticas del país.

Una de las limitaciones principales de dicho pactismo, tan recurrente durante el siglo pasado, ha sido la falta de una visión estratégica por parte de las clases dirigentes para orientar un proyecto de nación que defina y realice toda una serie de tareas integradoras en los campos de lo económico, lo social y lo político. Mientras, a mediados del siglo XX, los sectores populares iban logrando por la vía del conflicto una progresiva diferenciación respecto de los sectores dominantes y una mayor convergencia en las demandas comunes para aliviar la subordinación social, la burguesía seguía parcelada en visiones e intereses inmediatos que, más allá de los consensos básicos proporcionados por un mundo económico todavía simple y estrecho, les impedía acometer la inaplazable tarea de abrir los espacios de representación y participación popular.

El fracaso de la República Liberal como conductora y garante de lo que podría haber sido la puesta en marcha del históricamente aplazado contrato

social, abrió las esclusas para ese desplazamiento de las movilizaciones populares desde los centros urbanos al campo, indicado por Pécaut en el punto c, arriba citado. Según la tesis ahí expuesta, “la expansión de La Violencia y el desplazamiento del centro de gravedad de la vida política hacia las zonas rurales presupone la desorganización de las organizaciones populares urbanas”<sup>16</sup>. Tesis acertada, ya que dicha desorganización es el resultado de la quiebra de las promesas de la Revolución en Marcha y el gaitanismo, para integrar a los trabajadores urbanos alrededor de programas de dotación de ciudadanía y compensación económica ejecutados desde el Estado. Puede decirse, en efecto, que a partir de las dos grandes frustraciones reformistas encarnadas por la renuncia de López Pumarejo y el asesinato de Gaitán, comenzó el trágico ajuste de cuentas que una larga historia de dilaciones e irresponsabilidades políticas le empezaría a cobrar a nuestras clases dirigentes y, por extensión, a todo el país.

El nuevo escenario de la confrontación política se situó en el campo colombiano, ese campo del “latifundismo agreste” que le cerraba el paso al desarrollo de la agricultura, y de “grandes extensiones incultas protegidas por un Estado tímido ante los tinterillos, y enérgico contra los trabajadores”<sup>17</sup>. Pero, sin las exageraciones que suelen sobredimensionar tales características como propias de un nefasto destino exclusivo de nuestra tierra, puede decirse que la violencia rural, económica y extraeconómica, era en aquel momento un fenómeno propio, y por tanto previsible, de los procesos de descomposición campesina en el marco de modelos de desarrollo capitalista como el nuestro. Lo especial y no necesario de esa historia fue la incapacidad y resistencia de las capas dirigentes alojadas en el Estado para contener la descomposición campesina dentro de límites controlables y cohesión, en consecuencia, la acelerada acumulación de factores de enfrentamiento dentro de un lenguaje y una práctica de liquidación física, social o política del adversario que se fue apropiando de mayores y nuevos recursos de guerra, incorporando cada vez más sectores de población y dificultando de modo creciente el desmonte de la beligerancia y la resolución de los conflictos.

<sup>16</sup> Ídem, p. 267.

<sup>17</sup> Según palabras del frustrado reformador y presidente de la República Liberal, Alfonso López Pumarejo. Véase Patiño Roselli, Alfonso. *La prosperidad a debe y la gran crisis 1925-1935*. Bogotá: Banco de la República, 1981, p. 638.

### ¿Y QUÉ NOMBRE LE PONDREMOS?

Más que la petición de un acto de fe sobre si lo nuestro es o no es una guerra civil, lo que se propone aquí es el examen de algunas características esquivas a una definición tradicional del conflicto actual en Colombia. En esa línea de reflexión es posible afirmar, de entrada, que la presente coyuntura no es clasificable dentro de las condiciones de las guerras civiles del siglo XIX, de La Violencia con mayúsculas de mediados del siglo XX, ni de las demás violencias sin mayúscula aplicadas a los dispersos enfrentamientos ubicados en los otros momentos de nuestra trágica historia nacional. Aun cuando es cierto que en el conflicto actual hacen presencia elementos propios de las anteriores crisis de nuestra turbulenta historia republicana, lo urgente ahora es identificar las profundas modificaciones que desde las ya remotas razones de tipo social y político le dieron su sentido originario a la actual contienda armada. En efecto, no debe olvidarse que si bien son los actores sociales quienes dentro de ciertas condiciones de origen y naturaleza sociopolítica inician y hacen de hecho la guerra, es ésta la que a la postre determina y transforma a esos mismos actores.

La violencia original de la guerra actual colombiana ha tenido transformaciones profundas desde el comienzo de la década del sesenta cuando un grupo de “campesinos acomodados” seguidos después por “propietarios de tierras, fincas y bestias”, según Jacobo Arenas comandante e ideólogo histórico de las FARC, llegó a la región de Marquetalia, un terreno que no reunía condiciones para un emplazamiento militar “sino para la colonización y el trabajo”<sup>18</sup>. El fortalecimiento de esta migración y otras más procedentes de las oficialmente desmovilizadas guerrillas liberales, es decir de la violencia clásica bipartidista desencadenada quince años atrás, provocó la reacción del establecimiento, ahora agrupado bajo el Frente Nacional bipartidista, que denunció a las comunidades campesinas como “repúblicas independientes”. Gracias a este calificativo quedaron como remisas a la soberanía nacional y al control del gobierno y, por su resistencia antilatifundista, como procomunistas, es decir adscritas a una ideología y una política que según las premisas de la Guerra Fría generadas por Estados Unidos, hicieron del problema agrario colombiano un

caso para tratar dentro de los parámetros de la doctrina de la Seguridad Nacional.

Las “repúblicas independientes” configuran el nefasto y decisivo paso dado por el Estado para crear y definir un enemigo en momentos en que el nuevo régimen del Frente Nacional estrenaba un marco de pacificación para las precedentes luchas contra las guerrillas liberales. Error menos aceptable si se tiene en cuenta que las fuerzas contestatarias del sur del Tolima, es decir las de Manuel Marulanda Vélez y Ciro Trujillo, ya habían hecho declaraciones de paz como la de que para sus comandos no existía “razón alguna para la resistencia armada”<sup>19</sup>. No obstante, el Estado abre una guerra con un frente interno y otro externo de graves consecuencias: en el primero, por su alineamiento a favor de la tierra y el capital socialmente improductivos que lo enfrenta a sectores cada vez más conscientes de la necesidad de redistribuciones equitativas de la riqueza; en el segundo, por su alineamiento a favor de los cerrados intereses norteamericanos que le enajena el apoyo de crecientes sectores medios cada vez más abiertos a las alternativas socialistas. Dos frentes que de cara a las sinrazones del poder dominante, fortalecen las razones de los contrapoderes como portadores de reivindicaciones orientadas a la construcción de una sociedad más equitativa y racional.

En la medida en que el Estado construye su propio enemigo, prefigura –a su vez– la guerra correspondiente. Los gobiernos sucedidos desde el Frente Nacional terminan por cambiar las manzanas entre liberales y conservadores por los muertos cada vez más numerosos de la guerra social. Y ésta le va dando cada vez mayor categoría y dignidad a una resistencia que desde su primitiva condición de colonización armada –una serie de gestas locales para abrirse territorios de trabajo que le restituyan al campesino independiente su amenazada identidad de propietarios rurales–, termina por convertirse en un poderoso movimiento armado que le disputa importantes facultades al Estado. Los gobiernos colombianos le van dando a esta resistencia agraria y a los proyectos más urbanos de las otras organizaciones de izquierda radical (ELN, EPL, M-19), una resonancia y calidad de subversión política que en lugar de ahogarlas o debilitarlas les confiere crecientes y ostensibles derechos de beligerancia.

<sup>18</sup> Behar, Olga. *Las guerras de la paz*. Bogotá: Planeta, 1985, p. 71.

<sup>19</sup> González Arias, José Jairo. *El estigma de las repúblicas independientes 1955-1965*. Bogotá: Cinep, 1992, pp. 59-60.

Tal como lo ilustran los años de 1964 y 1982, los objetivos de la lucha campesina van elevando sus cotas estratégicas en la misma medida en que evolucionan los planes y proyectos de represión oficial. Desde el momento de la ofensiva militar contra Marquetalia en 1964 y la Séptima Conferencia guerrillera de mediados de 1982, los cambios son rotundos. Cuando la Operación Marquetalia, los colonos aún creían que podían “influir en la sociedad colombiana con [sus] denuncias y que la gente se movilizaría en solidaridad, y que el gobierno de pronto suspendería la operación”<sup>20</sup>, algo muy distinto a lo sucedido en la Séptima Conferencia, cuando las FARC se conciben como un ejército revolucionario con una estructura de mando nacional y se dice que “nadie debe llamarse a engaño creyendo que aquí en Colombia puede producirse una apertura hacia la democracia burguesa”<sup>21</sup>.

Ya para ese año, 1982, podemos decir que el estado del conflicto colombiano se ajusta a las proposiciones expuestas al comienzo del presente trabajo. A las de K. J. Gantzel, para las guerras internas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, según las siguientes características: a) conflictos violentos de masas; b) presencia de dos o más fuerzas contendientes, una de ellas al servicio del gobierno; c) mínima organización centralizada de la lucha y los combatientes; d) operaciones bélicas regularizadas y enmarcadas por una estrategia global. A las de Mary Kaldor, para un nuevo tipo de guerras civiles aparecidas a partir de los años ochenta, según tres rasgos: a) sus múltiples repercusiones transnacionales pese a la condición de locales; b) su forzosa inserción en el contexto de la globalización; c) el desdibujamiento de las fronteras y distinciones entre la violencia política, el crimen organizado y las violaciones a gran escala de los derechos humanos. A las de Paul Collier, en las que fijaba las posibilidades y riesgos de emergencia de las guerras civiles bajo la premisa de que las condiciones objetivas de descontento social no llevan por sí solas a la guerra civil, y más bien ésta se da cuando las organizaciones rebeldes logran la viabilidad financiera.

En efecto, los años ochenta empiezan a marcar en Colombia un importante viraje dentro de las organizaciones guerrilleras en cuanto a la naturaleza y empleo de los recursos económicos para el sostenimiento de la guerra, el cual provoca

cruciales consecuencias sobre el entorno global y la degradación interna del conflicto colombiano.

Es el caso del ELN, por ejemplo, que después de estar a punto de extinción a finales de los años setenta, “no llegábamos –diría su comandante general Manuel Pérez, un tiempo después– ni a cuarenta guerrilleros en el campo”<sup>22</sup>, logra a mediados de la década un espectacular crecimiento gracias a la reubicación de sus fuerzas en Arauca, zona en la cual varias compañías transnacionales empiezan a construir en 1984 el oleoducto Caño Limón- Coveñas para transportar el más importante hallazgo petrolero en la historia de las explotaciones nacionales. El ELN encuentra, en el gigantesco yacimiento petrolero, una doble afluencia de recursos que le permitirán fortalecerse financieramente y ganar reconocimiento y simpatía entre sectores de la población. La extorsión económica a las empresas multinacionales por la vía de la retención de personal y sabotaje a las instalaciones empieza a llenar sus arcas; la imposición a las empresas, bajo amenazas, de programas sociales en beneficio de las comunidades de la región petrolera, provee de efectistas contenidos reivindicatorios sus relaciones con la base de la población. Posteriormente, a la extorsión sobre el petróleo, el ELN agregará el oro y una progresiva búsqueda de rentas del narcotráfico.

En cuanto a las FARC, la cristalización de un Estado Mayor nacional y un Secretariado Político es un resultado que se logra a comienzos de los años ochenta. Es en el marco de la Séptima Conferencia guerrillera y dentro de unas complejas expectativas que combinan los anuncios de conversaciones de paz por parte del nuevo gobierno de Belisario Betancur, con una evaluación de la situación nacional que el Pleno del Estado Mayor Central de 1983 califica como una crisis con “asomos” revolucionarios. Es bajo esa óptica coyuntural que el Estado Mayor diseña un ambicioso plan de fortalecimiento y ampliación organizacional que al implicar la reestructuración total de las finanzas del movimiento, hasta el momento centradas en el secuestro y la extorsión, le da un nuevo sentido a las drogas ilícitas como recurso de guerra. Ese es el momento en que lo que era un acto de forzada convivencia con la producción de droga, empieza a imponerse como la única vía para llevar adelante los ingentes gastos de mantenimiento y expansión del aparato subversivo. Los “impuestos” a los cultivadores de la hoja de coca, primero, y a los diversos insumos para su pro-

<sup>20</sup> Behar, Olga. Ob. cit., p. 71.

<sup>21</sup> Arenas, Jacobo. *Cese al fuego*. Bogotá: Editorial Oveja Negra, 1985, p. 107.

<sup>22</sup> Broderick, Walter. *El guerrillero invisible*. Bogotá: Intermedio editores, 2000, p. 395.

cesamiento, después, fueron ingresos secundarios en una etapa en la cual la guerrilla no tenía cómo evadir la coexistencia con un fenómeno emergente que beneficiaba a importantes sectores de la población circundante. Más tarde, ante la violenta reacción de algunos grupos del narcotráfico al aumento de los impuestos y del control guerrillero sobre el negocio, las FARC toman directamente la producción y el procesamiento como base estable de sus finanzas. La dimensión y manejo de tales recursos dentro de un mercado de oportunidades abierto a todos los contendores ha obligado a los actores armados a una reingeniería de sus proyectos bélicos en la cual la relación ingresos-egresos, la maximización de activos y la búsqueda y control de fuentes de recursos, termina por condicionar considerablemente la táctica y la estrategia político-militares. Un estimativo de las fuerzas armadas y la Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad parece corroborar lo anterior al establecer que las FARC derivan del tráfico de drogas el 41% de sus ingresos<sup>23</sup>. Pero el corolario de la ya extensiva vinculación de las FARC con el narcotráfico lo dio la operación militar del gobierno en Barrancominas, selvas del Guanía, a comienzos del año 2001, que concluyó con la expulsión a Brasil del capo Luiz Fernando da Costa “Fernandinho”, el desmantelamiento de la empresa cocalera protegida por el comandante del frente 16 de las FARC y la solicitud de extradición por los Estados Unidos para los principales implicados en esta línea de tráfico. Finalmente, en 2002 autoridades estadounidenses arrestaron en Surinam a Eugenio Vargas Perdomo, jefe de las milicias urbanas de las FARC en Barrancominas, quien fue trasladado a Estados Unidos donde enfrenta cargos por narcotráfico.

¿Y qué decir de las Autodefensas? Sus fundadores, los hermanos Castaño Gil, estuvieron vinculados desde el comienzo de su proyecto antisubversivo a los grandes capos Pablo Escobar y Rodríguez Gacha, y aun cuando el segundo de los hermanos, Carlos, ha tratado de deslindarse o por lo menos reducir la dependencia organizacional de los recursos del narcotráfico, éstos siguen siendo dominantes. Las palabras del jefe político de las Autodefensas, Carlos Castaño, son reveladoras al respecto:

aceptamos el cobro a los cocaleros, pero es muy difícil establecer un límite de hasta qué etapa el

narcotráfico puede financiar una guerra. Va “mercenarizando” a los combatientes. Es lo que pasó en la Policía y ha pasado hasta en las FARC. Una gente cuando está corrompida por el narcotráfico no la maneja nadie<sup>24</sup>.

En cuanto a la aplicabilidad de las tesis de Collier al conflicto colombiano, es preciso advertir que su noción de economía de guerra no corresponde a la “emergencia” de las FARC ya que el nacimiento de éstas sí estuvo vinculado a condiciones “objetivas de descontento social”. No obstante, sí es aplicable al nivel actual de desarrollo de las FARC, y mucho más al de las Autodefensas, aun cuando en éstas la viabilidad financiera también fue un factor determinante en su nacimiento como organización político-militar de carácter nacional.

Ahora bien, desde la perspectiva global apuntada por Mary Kaldor, es evidente que la economía de guerra ha logrado internacionalizar el conflicto colombiano dentro de una escala de implicaciones que compromete cada vez más no sólo el desenvolvimiento de la lucha, sino sus posibles resoluciones hacia una sociedad posconflicto. Y no hay duda de que nuestra condición de vecinos de un país como Estados Unidos, hace nuestro futuro muy vulnerable. Más todavía si se tiene en cuenta que aun cuando los Estados Unidos nunca han necesitado de muchas razones para justificar la primacía de sus intereses de poder económico y político sobre los del resto de las naciones, las nuevas realidades internacionales favorecen cada vez más su inveterada proclividad hacia la hegemonía. En efecto, de los estrechos márgenes de acción propios de las políticas bipolares de la Guerra Fría, hemos pasado a una restrictiva política unipolar en la que un solo país asume el papel de personero excepcional de los ideales sociopolíticos y las normas de civilización deseables para todo el género humano.

Dentro de semejantes referencias, problemas tan graves y tan complejos como la droga y el terrorismo terminan enmarcados por las guerras absolutas de los Estados Unidos, aquellas en las cuales el otro, el enemigo, es la negación de todo valor, y por lo mismo “no hay lugar a términos medios, ni a la tolerancia ni mucho menos al relativismo”<sup>25</sup>. De ahí que los actores armados del actual conflicto colombiano, es decir el Estado, las

<sup>23</sup> “El costo de la paz”. En: *Cambio*. 17-24 de julio de 2000.

<sup>24</sup> *El Tiempo*. 30 de junio de 2002

<sup>25</sup> Rojas, Diana Marcela. “La cuadratura del círculo”. En: *Análisis Político*. No. 45, enero-abril de 2002.

guerrillas y las Autodefensas, terminen fuertemente condicionados por las interconexiones políticas, económicas, militares y culturales propias de una lógica global cuya interdependencia tiende a favorecer los intereses de Estados Unidos y a debilitar los de los actores en subversión contra un orden nacional que debe encajar en la nueva trama internacional. La contaminación del narcotráfico y su proclividad al terrorismo afianzan la peligrosidad internacional de este tipo de guerras, y legitiman el concierto de repudio global que buscaba Estados Unidos para ampliar su cruzada represiva contra las drogas y fortalecer su escudo protector contra el terrorismo emergente desde el 11 de septiembre. La capacidad de desestabilización del conflicto colombiano sobre el continente americano –y por esa vía, sobre las redes económicas y políticas globales–, explica la decisión de la Unión Europea, UE, de agregar a las FARC en su “lista negra” de organizaciones terroristas, después de haber puesto allí a las Autodefensas, y los cada vez menores énfasis de la UE para marcar distancias con los americanos respecto de su estrategia de apoyo militar para el tratamiento de la guerra en nuestro país.

Veamos ahora el desdibujamiento de las fronteras y distinciones entre violencia política, crimen organizado y violaciones a gran escala de los derechos humanos, características señaladas por Mary Kaldor para las guerras civiles de nuevo tipo. La difuminación de límites entre tales violencias son propias del conflicto colombiano y tienen como causa principal una economía de guerra sustentada por la disputa de recursos financieros, territoriales y humanos. La disputa por estos recursos, que por ser limitados tienden a representar un saldo igual a cero, degradan la contienda hasta darle esa especial “crueldad y brutalidad” con las que según Peter Waldmann “se dirimen las guerras civiles [desde] la antigüedad”<sup>26</sup>. El tipo de guerra que padecemos es, pues, demasiado compleja como para no darle un buen recibo a las conclusiones de Peter Waldmann y Fernando Reinares en el sentido de que “no existen arquetipos de guerras civiles en Europa y América Latina”, y que es necesario aceptar la amplitud y complejidad del fenómeno según “un amplio espectro de posibles formas y estilos”<sup>27</sup>. Y para, en consecuencia, relajar las resistencias frente a

un vocablo que como el de guerra civil no deja de meterle miedo a una nación convencida de que tan adverso fenómeno sólo era propio del siglo XIX.

De todas maneras, los consuelos semánticos derivados de artificios tales como guerra contra la sociedad, contra los civiles, o propios de una *société prise en otage* apenas mitigan, sin aliviar del todo, la terrible sospecha de que las fracturas de la sociedad colombiana van mucho más allá de las sutilezas y condescendencias propias de ciertos lenguajes. Partamos del hecho de que los esguinces para capotear el reconocimiento de la guerra civil buscan eludir lo que en la definición actual del fenómeno resulta más duro de reconocer: que es una guerra en la cual se enfrentan los ciudadanos. Para disfrazar esta cruda realidad se recurre a la piadosa monserga de que su fragmentación en beligerancias es el resultado de una violencia ejercida por actores ajenos al libreto social, de modo que la sociedad se vuelve rehén de los actores profesionales de la guerra.

La guerra que vive Colombia parece acercarse más, no obstante, a la que Stathis Kalyvas define según una violencia contra y entre la población civil, de acuerdo con un carácter triangular que involucra no sólo a dos o más actores armados sino también a los civiles. El apoyo y colaboración de éstos a los actores armados llega a ser “un componente del conflicto” y cambia y se redefine según el curso de la guerra y de sus formas de violencia<sup>28</sup>.

Según los presupuestos de Kalyvas, podría verse en el conflicto colombiano una múltiple y variable evolución de relaciones entre las comunidades civiles y los productores organizados de violencia. En el caso del radicalismo de izquierda y sus demandas basadas en cuestiones socioeconómicas, los lazos retributivos entre la población civil y los grupos irregulares fueron muy claros en las etapas originales de la contienda, como puede verse con las FARC en los momentos de respaldo a procesos de búsqueda y aseguramiento de nuevas tierras de trabajo bajo la modalidad de la colonización armada. Con el establecimiento de las primeras formas de poder local a partir de las autodefensas campesinas, la relación político-militar entre las FARC y sus bases sociales fue comprometiendo cada vez más esferas

<sup>26</sup> Waldmann, Peter. Ob. cit., p. 30.

<sup>27</sup> Ídem, pp. 35 y 311.

<sup>28</sup> Kalyvas, Stathis. “La violencia en medio de la guerra civil. Esbozo de una teoría”. En: *Análisis Político*. No. 42, enero-abril de 2001, pp. 4 y 10.

de actividad dentro de las comunidades rurales: regulación de conflictos vinculados con la posesión y la propiedad de bienes, normas de convivencia públicas y privadas, acciones de desarrollo comunitario. Más adelante, el fortalecimiento y ampliación del poder local dio lugar a unas estables y acatadas jurisdicciones guerrilleras que satisfacían el interés de los pobladores por afianzar un orden local que compensaba, de hecho, los vacíos de legitimidad y de ordenamiento formal dejados por el Estado nacional. Junto al papel de la guerrilla para ordenar el desenvolvimiento de la vida ciudadana, en las localidades se fue dando, como resultado paralelo, un especial reordenamiento de la guerra. Según Mario Aguilera, la fase en que las movilizaciones urbanas (obreras y estudiantiles) hacían visible la influencia de la guerrilla, fue remplazada por una lucha que “recentralizaba” en las zonas rurales la acción subversiva<sup>29</sup>.

Con la convergencia en el sector rural de estos dos reordenamientos, el ciudadano y el militar, las comunidades campesinas fueron objeto de nuevos y determinantes compromisos que pese a sus costos en términos de seguridad, no dejaron de producirle especiales retribuciones a las regiones afectadas. Basta pensar, como simple ejemplo, en la progresiva presión que sobre los aparatos bélicos ejercían las nuevas necesidades de reclutamiento, y el sentido de éste entre poblaciones muy jóvenes, adolescentes y niños incluidos, para quienes el desempleo, la carencia de escuelas y la seducción del poder mediante la ostentación de las armas, los llevaba a solidaridades con la guerrilla que terminaban por convertirlos en profesionales de una guerra vuelta ya forma de vida y de ascenso social.

Y para presentar un caso más, el último, de las relaciones retributivas entre actores armados y sociedad civil, veamos lo de los cultivos ilícitos como el paradigma de la interdependencia entre las fracturas del sistema socioeconómico, las erradas políticas de los gobiernos y el desarrollo de las organizaciones armadas ilegales. La imparable ampliación de siembras de coca y amapola es el resultado de la histórica e irresuelta crisis del sector agrario, el fracaso del modelo represivo basado en las fumigaciones y la amplia cobertura

de los actores armados sobre las diferentes zonas de cultivo. En cuanto al protagonismo de las FARC en estas áreas, las políticas oficiales de “sacar a toda la gente que está sembrando coca”<sup>30</sup> le dio una lógica al esquema represivo según el cual “el imperativo de erradicar los cultivos ilícitos podría imponer la erradicación –en una franja que va desde los desplazamientos forzosos hasta el encarcelamiento y la liquidación física– de los cultivadores”<sup>31</sup>. Es obvio que semejante política estrechaba las alianzas, ya significativas desde los antiguos desplazamientos de colonización armada, entre la guerrilla y un campesinado que debía buscar la protección de aquélla para sostener su precaria economía de subsistencia. Este campesinado se ve ante la guerrilla, como lo puede observar cualquiera que visite el sur del país, no como la víctima y el rehén de un despiadado depredador sino como el protegido de una fuerza que pese a sus excesos no deja de protegerlos contra un mal mayor: el de los aviones que fumigan y ametrallan a nombre del Estado colombiano y de sus forzosas alianzas con los Estados Unidos, las fincas levantadas a través de un largo forcejeo con la indiferencia de los gobiernos y el activismo expoliador de los terratenientes. Así como en los años sesenta la dirigencia política nacional le creó al Estado un enemigo con el estigma de las “repúblicas independientes” en los años noventa, el establecimiento político ya no bajo las presiones de la Guerra Fría sino bajo el ordenamiento de la cruzada represiva de Estados Unidos contra la droga, le crea al Estado la imagen de un campesinado ilícito que se vuelve, por tanto, un objetivo militar al lado de la guerrilla y las Autodefensas. Lo más grave es que ya no se trata, como en el pasado, de unos miles de colonos en busca de la tierra perdida, sino de cerca de 70.000 familias de colonos y campesinos en los doce departamentos de mayor producción de coca y amapola del país, y en los cuales, para las faenas de recolección de hoja y prácticas agrícolas, operan entre 175.000 y 225.000 personas, principalmente jóvenes sin empleo estable<sup>32</sup>.

Los anteriores son ejemplos sacados de la implantación regional de las FARC, que quizás servirían para tomar cierta distancia frente al

<sup>29</sup> Aguilera, Mario. “Las guerrillas y sus bases sociales”. *Mimeo*. 2001.

<sup>30</sup> “El paro en el Guaviare es una bomba de tiempo”. En: *El Tiempo*. 17 de julio de 1996.

<sup>31</sup> Ramírez Tobón, William “Un campesinado ilícito”. En: *Análisis Político*. No. 29, septiembre – diciembre de 1996, p. 60.

<sup>32</sup> Sabogal, Melquisedec. “Crisis social agraria, narcóticos y guerra”. En: *Cultivos ilícitos, narcotráfico y agenda de paz*. Bogotá: Serie Conversaciones de Paz - Indepaz, 2000, p. 54.

frecuente uso de impresionistas imágenes que sin duda alteran, en el complejo intercambio entre los actores armados y las comunidades de pobladores, las varias e importantes retribuciones recibidas por los civiles en su trágico compromiso, activo y pasivo, con la guerra.

Al cuadro precedente podrían agregarse las regiones sometidas al imperio de las Autodefensas, organización cada vez más extendida en el país y con políticas cada vez más intencionales de entrelazamiento con los intereses sociales de las localidades, como lo reconoce con claridad en uno de sus editoriales, el periódico *El Tiempo*:

Los paramilitares de Carlos Castaño se han ido constituyendo en un poderoso ejército irregular detrás del cual hay un proyecto político con cuadros, base social, financiación asegurada y aspiraciones territoriales. Condición que por lo demás están dispuestos a hacer valer por su capacidad de sembrar muerte y de sustituir a la guerrilla en regiones donde ésta mandaba. Las evidencias de que los paramilitares, o Autodefensas como ellos prefieren llamarse, han pasado de una etapa militar a una más política y territorial son cada vez más claras. Basta analizar el impresionante crecimiento de su pie de fuerza<sup>33</sup>.

Es sabido que la delincuencia de los Castaño Gil comenzó como reacción al secuestro y asesinato de su padre por las FARC. Sin embargo, lo que se inició como un proyecto retaliatorio de una familia de pudientes propietarios rurales, circunscrita a su inmediato entorno regional, se va ampliando en la misma medida en que se extiende la influencia política y militar de la guerrilla. Pero la progresiva superposición y crecimiento en el mapa territorial guerrillero de lo que en un principio es una primitiva y mortífera maquinaria paramilitar, termina por modificar los criterios y las maneras de su lucha al desarrollar relaciones ya no esporádicas sino permanentes con grupos sociales a los cuales no es posible alinear bajo el simple ejercicio del terror. Como la disputa geográfica no puede ser un llano trabajo de expulsión física del contrario sino de reestructuración y consolidación sociopolítica del territorio conquis-

tado, la política se vuelve la única manera de hacer razonable la guerra y, por esta vía, de hacerla compartible con un entorno social que deberá, entonces, proveer las indispensables bases de apoyo. Sobre los comienzos de la década de los noventa, cuando la coalición entre el cartel de Cali, Carranza y Fidel Castaño que había dado origen a los Pepes (Perseguidos por Pablo Escobar) se disuelve una vez lograda la muerte del capo, los grupos de autodefensa se fragmentan en dos corrientes: una línea de vigilancia privada auspiciada por narcotraficantes y esmeralderos, y otra de contrainsurgencia liderada por Fidel Castaño, centrada en las regiones de Córdoba y Urabá con el respaldo de militares, ganaderos y políticos locales<sup>34</sup>.

A partir de su reubicación regional, el proyecto contrainsurgente de los hermanos Castaño clarifica sus objetivos y consolida sus programas militares, políticos y sociales. En Córdoba, la desmovilización del EPL, en la cual las autodefensas tuvieron un importante papel gracias a su presión militar al lado de la Brigada Móvil No. 1, le dio a Fidel Castaño la oportunidad de impulsar un proceso de paz propio al crear Funpazcor y distribuir mediante esta fundación 1.600 hectáreas de tierras a 2.500 familias de campesinos pobres o víctimas del enfrentamiento armado, además de brindarles asesoría técnica y financiera a los favorecidos<sup>35</sup>. En Urabá, las Juntas de Acción Comunal son dirigidas por líderes elegidos colectivamente de acuerdo con un mandato de búsqueda del bienestar común en el que cada individuo aporta lo que puede: “Si es terrateniente aporta capital o maquinaria y si es campesino lo hace con trabajo. No se puede robar y el que lo hace tiene que devolver lo que se llevó o es rechazado”<sup>36</sup>.

#### EN BUSCA DEL TIEMPO PERDIDO

Pero, al fin de cuentas, ¿qué sentido puede tener toda esta polémica? Es posible, diría alguien, que nos estemos enfrascando en un rancio debate nominalista que poco puede aportar al diagnóstico y a las fórmulas para la superación del conflicto.

En cuanto al debate impulsado por Posada Carbó en su libro ya citado, una de sus principales

<sup>33</sup> *El Tiempo*, Bogotá, 19 de enero de 2001.

<sup>34</sup> Gómez, Ana Lucía “Conflicto territorial y transformaciones del paramilitarismo”. Tesis de grado, Bogotá: Universidad de los Andes, 1999.

<sup>35</sup> Romero, Mauricio. “Identidades políticas, intervención estatal y paramilitares. El caso del departamento de Córdoba”. En: *Controversia*. No. 173, diciembre de 1998, p. 75.

<sup>36</sup> Gómez, Ana Lucía. Ob. cit.

réplicas a mis posiciones sobre el tema se refería a la siguiente afirmación: “La particularidad del conflicto colombiano, al cual aún nos acercamos con inoperantes arquetipos, está configurando una nueva forma de guerra civil de cuyo diagnóstico oportuno y preciso depende, en gran medida, su solución”<sup>37</sup>.

Y me reafirmo en lo anterior ya que no se le puede dar el mismo tratamiento militar y sociopolítico a un conflicto entre unos aparatos armados sin mayor apoyo social y el resto de la sociedad, incluido el Estado, que a un conflicto entre dos amplias y sólidas organizaciones cívico-militares (FARC *vs.* Autodefensas), y de ellas contra un Estado al que cuestionan en aspectos ampliamente compartidos por la población, así ésta repruebe el uso de gran parte de sus formas armadas para combatirlo. En el primer caso se impone un tratamiento de alta preeminencia militar en el que las consideraciones políticas y sociales se reducen a lo imprescindible para rebajar los costos humanos y sociales de una guerra de aniquilamiento. En el segundo caso, se impone un flexible tratamiento sociopolítico y militar dentro del cual el objetivo estratégico no es el aniquilamiento del adversario, sino su forzosa inclinación a unas negociaciones de paz que permitan el reordenamiento de las estructuras sociales nacionales en una etapa posconflicto.

Ahora bien, no se trata de darle a la coyuntura colombiana el carácter de guerra civil como si en gracia de dicha denominación nuestro conflicto adquiriera esa naturaleza específica. Lo que se busca es observar si dentro de la atipicidad de tal contienda, el concepto de guerra civil no explica mejor que otros la extensión, profundidad y continuidad del enfrentamiento armado. De todas maneras lo que estamos viviendo es un enfrenta-

miento entre proyectos antagónicos de manejo del Estado que, por lo mismo, no puede ser reducido al simplista esquema de un devastador choque entre aparatos armados sin ningún sustento social y político. Es una lucha que en las expectativas de poder de cada uno de los actores frente a la salida de la guerra, aun cuando mantiene las estructuras básicas del orden socioeconómico capitalista vigente, buscaría imponer tres visiones diferentes de ciudadanía y de manejo del Estado a través del control de su aparato político-administrativo: a) en el caso de las FARC, un proyecto de orden ciudadano autoritario de izquierda y de reordenamiento territorial de los poderes locales acumulados a lo largo de la guerra, a expensas de la mayor fragmentación posible de la soberanía doméstica del Estado; b) en el caso de las Autodefensas, un proyecto de recentralización de la soberanía estatal y de orden ciudadano autoritario de derecha, impulsado a través alianzas estratégicas con las fuerzas armadas y los sectores más conservadores del empresariado y la política; c) en el caso del régimen político predominante, un proyecto de conservación del orden capitalista según la tradicional gestión de reformas limitadas y controlables.

Es, pues, una guerra entre ciudadanos, que por su amplitud y profundidad representa y compromete mucha más sociedad de la que quieren ver quienes insisten en que sólo se trata de acciones demenciales a cargo de unos aparatos armados funcionando a espaldas de la sociedad. De manera que lo de guerra civil no es una simple cuestión de semántica, ya que de ella se desprende, al fin y al cabo, el tipo de soluciones que permitan las adecuadas convergencias entre las relativas victorias y derrotas de los contendores y, por lo mismo, el tipo de sociedad salida del conflicto.

<sup>37</sup> Ramírez Tobón, William. Ob. cit., 2000, p. 46.

# Colombia: ¿guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua?

## **Eduardo Pizarro Leongómez**

*Profesor del Instituto de Estudios Políticos y  
Relaciones Internacionales, IEPRI, de la  
Universidad Nacional de Colombia. Actualmente,  
Visiting Fellow de la Universidad de Princeton.*

¿ESTÁ VIVIENDO COLOMBIA UNA GUERRA CIVIL, una guerra contra la sociedad, una “guerra ambigua”, una guerra antiterrorista? ¿Son estas nociones adecuadas para caracterizar el conflicto colombiano? No se trata de un simple debate académico, pues la caracterización de cualquier conflicto hoy en el mundo tiene de inmediato connotaciones políticas, militares y jurídicas tanto en el ámbito interno como internacional<sup>1</sup>. A pesar de la importancia de una rigurosa caracterización del conflicto armado que vive el país, en la prensa, en los medios académicos, en las declaraciones gubernamentales o en los debates parlamentarios, se recurre a todo tipo de definiciones. La utilización de una u otra noción tiene hondas implicaciones. Por ejemplo, no es igual hablar de guerra civil (es decir, de dos polos enfrentados con sólido apoyo social), que de una guerra contra-insurgente, en la cual el enemigo es percibido más como una máquina de guerra con débiles raíces societales. Por otra parte, la caracterización de un conflicto conlleva a su turno una caracterización de los actores armados: no es igual caracterizar al adversario del Estado como una guerrilla que como un grupo terrorista.

En el presente artículo vamos, inicialmente, a ubicar el conflicto colombiano en el marco de los conflictos armados que han afectado al mundo desde el fin de la Guerra Fría en 1989. Tras esta visión de conjunto, vamos a intentar determinar algunos rasgos del conflicto armado sobre los cuales existe un consenso mayoritario. A continuación, vamos a discutir la pertinencia de cuatro de las caracterizaciones del conflicto armado (guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra ambigua y guerra contra el terrorismo) que han

<sup>1</sup> Posada-Carbó, Eduardo. *¿Guerra civil? El lenguaje del conflicto en Colombia*. Bogotá: Alfaomega-Ideas para la Paz, 2001.

tenido mayor resonancia en el debate intelectual y político en los últimos dos años en el país. Finalmente, vamos a proponer algunos elementos que consideramos útiles para la caracterización más apropiada del conflicto actual.

#### LOS CONFLICTOS ARMADOS HOY EN EL MUNDO

Los conflictos interestatales son hoy en día mucho menos comunes que los conflictos internos: de acuerdo con el informe anual que llevan a cabo en la revista *Journal of Peace Research*<sup>2</sup>, de los 33 conflictos armados que había en el mundo a fines del año 2000 (cuadro 1) todos eran internos, salvo dos que revestían un carácter propiamente internacional (India-Pakistán y Eritrea-Etiopía). Según Steven David<sup>3</sup>, al menos dos razones explican el interés creciente en el estudio de los conflictos internos. Por una parte, su peso relativo, pues desde el fin de la Guerra Fría los conflictos domésticos han constituido más del 80% de las guerras y sus víctimas. Por ejemplo, entre 1989 y 1996, sólo hubo 3 conflictos interestatales frente a 89 internos. Entre 1993 y 1994 no hubo ninguna guerra entre estados, y en 1995 sólo el conflicto fronterizo entre Perú y Ecuador. Por otra parte, debido al hecho de que si bien son los países con bajos PIB los que cargan con el mayor peso de los conflictos armados, Europa –tras el colapso de la Unión Soviética y Yugoslavia–, vive igualmente una era de inestabilidad y guerra. Debido a ello, múltiples institutos en los países industrializados han comenzado a preocuparse por este tipo de conflicto armado, en detrimento de los temas que dominaban en el período de la Guerra Fría (tales como, el equilibrio nuclear o los pactos militares de la OTAN y el Pacto de Varsovia).

Si se observa el cuadro 1, se pueden extraer interesantes ideas para un análisis comparado del

conflicto en Colombia. En primer lugar, a pesar de lo que se afirma comúnmente, el número de conflictos armados ha disminuido desde el fin de la Guerra Fría. Inicialmente, es cierto, se disparó el número de conflictos. La fuente principal de ellos fue el derrumbe de la Unión Soviética y los múltiples enfrentamientos armados que se generaron en los nuevos estados (Azerbaiján, Armenia y Georgia) o en la propia Rusia (Chechenia) e, igualmente, debido al colapso de la antigua Yugoslavia y la inestabilidad que se generó en los Balcanes. Sin embargo, al cabo de una década hemos pasado de 47 a 32 conflictos armados (*véase* anexo 1)<sup>4</sup>. En segundo término, es importante señalar que América Latina es hoy en día la macro-región más pacífica del mundo en términos de conflictos armados interestatales o internos. Si en 1989 había 8 conflictos armados en la región, hoy sólo resta el conflicto en Colombia. En tercer término, como plantean los autores de

**CUADRO 1**  
**NÚMERO DE CONFLICTOS ARMADOS POR REGIÓN**  
(1989-2000)

Año	Europa	Medio Oriente	Asia	África	América	Total
1989	2	4	19	14	8	47
1990	3	6	18	17	5	49
1991	6	7	16	17	5	51
1992	9	7	20	15	4	55
1993	10	7	15	11	3	46
1994	5	5	15	13	4	42
1995	5	4	13	9	4	35
1996	1	5	14	14	2	36
1997	0	3	15	14	2	34
1998	2	3	15	15	2	37
1999	3	2	14	16	2	37
2000	1	3	13	14	1	32

Fuente: Wallensteen & Sollenberg<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Wallensteen, Peter y Margareta Sollenberg. "Armed Conflict, 1989-2000". En: *Journal of Peace Research*, Vol. 38, No. 5, 2001.

<sup>3</sup> David, Steven. "Internal War. Causes and Cures". En: *World Politics*, Vol. 49, No. 4, 1997.

<sup>4</sup> Wallensteen y Sollenberg clasifican los conflictos entre aquellos en los cuales el enfrentamiento armado se origina en diferencias en torno al tipo de gobierno y aquellos en los cuales la confrontación surge por diferencias con respecto al estatus de un territorio (conflicto interestatal) o por intentos de secesión o autonomía. Wallensteen y Sollenberg, Ob. cit., p. 643. Con una metodología diferente para clasificar los conflictos, en el Informe anual del SIPRI se señala que a finales del año 2001 había en el mundo 24 conflictos armados, entendiendo por tales aquellos que "causan al menos 1.000 muertos en el campo de batalla en un año" ([www.sipri.se](http://www.sipri.se)). Esta cifra es levemente inferior a la de 2000, debido al cese de los enfrentamientos en Sierra Leona y entre Etiopía y Eritrea. En este informe se refieren a los conflictos en Afganistán, Myanmar, India (Cachemira, Assam y la rivalidad con Pakistán), Indonesia, Filipinas, Sri Lanka, Argelia, Angola, Burundi, República Democrática del Congo, Ruanda, Somalia, Sudán, Irak, Irán, Israel, Turquía, Colombia, Estados Unidos (por el 11 de septiembre), Perú y Rusia (Chechenia).

<sup>5</sup> Wallensteen y Sollenberg, Ob. cit., p. 632.

este estudio, a diferencia del período de la Guerra Fría, la disminución de los conflictos ha tenido como origen ante todo procesos de paz exitosos y no el triunfo militar de uno de los polos enfrentados. Entre 1989 y 2000 ha habido 22 conflictos resueltos por medio de acuerdos de paz, mientras que entre 1945 y 1989 hubo 22 victorias de uno de los polos del conflicto, 34 ceses al fuego y 33 disputas que continuaron más allá de 1989. Por último, tras la caída del bloque socialista, los conflictos armados con fuertes raíces ideológicas han desaparecido virtualmente en el mundo. Desde 1989, los enfrentamientos armados más comunes tienden a estar fundados en identidades primarias tales como raza o religión (conflictos inter-étnicos) o conflictos de secesión.

Estas cuatro tendencias globales son una fuente de optimismo para Colombia. Sin embargo, no todo es color de rosa. Si se analizan con detenimiento los conflictos armados más agudos que subsistían a fines del año 2000, casi todos eran “conflictos crónicos”: de las 24 confrontaciones armadas mayores que había en ese año, al menos 17 se habían desatado antes de 1989<sup>6</sup>. Igualmente, Fearon y Laitin<sup>7</sup> muestran cómo la continuidad de numerosos conflictos internos se debe, ante todo, al peso de los enfrentamientos crónicos. Éstos, como lo muestra la experiencia internacional, son los más difíciles de erradicar, debido no sólo a los niveles de odio y desconfianza que han generado (las “deudas de sangre”), sino a la “socialización de la violencia” en las relaciones humanas como una forma “normal” de resolución de las diferencias.

Estos datos muestran, por otra parte, que el conflicto en Colombia es una “ave rara” en el contexto de las disputas armadas contemporáneas dominadas, especialmente, por las guerras civiles inter-étnicas o religiosas. Este hecho ayuda a explicar, en alguna medida, la enorme dificultad de los analistas para alcanzar una adecuada caracterización del conflicto colombiano. Como vamos a ver, en dicha confrontación se mezclan diversos tipos de violencia en un complejo coctel que desafía los esquemas tradicionales. Por otra parte, se trata de

un conflicto armado prolongado que ha venido sufriendo una honda metamorfosis; una metamorfosis en el escenario internacional en que se desenvuelve: si en los años sesenta y setenta estaba determinado por la lógica de la Guerra Fría, hoy está enmarcado en la guerra contra el terrorismo y el narcotráfico. Una metamorfosis, igualmente, en los propios actores internos, cuyo abanico de acción incorpora día a día mayores niveles de utilización del terrorismo y una subordinación creciente de recursos provenientes del tráfico de drogas ilícitas.

#### UN CONFLICTO INTERNO, IRREGULAR Y DE RAÍCES IDEOLÓGICAS

Antes de discutir las fortalezas y debilidades de las distintas caracterizaciones del conflicto armado que existen en Colombia, es indispensable recoger algunos rasgos de éste sobre los cuales existe algún grado de consenso entre los analistas del fenómeno.

En primer término, se trata de una confrontación armada interna. En los estudios contemporáneos se diferencia entre “conflictos internos” y “conflictos inter-estatales”. En los primeros, la confrontación involucra, en el terreno de batalla, a dos (o más) sectores de un mismo país. En los segundos, dos estados, tales como India y Pakistán, o Perú y Ecuador, se enfrentan en el plano militar. Steven David<sup>8</sup> define un conflicto armado interno como “una confrontación violenta cuyos orígenes echan raíces esencialmente en factores domésticos más que en factores ligados al sistema internacional, y en la cual la violencia armada transcurre esencialmente en los límites de un solo Estado”<sup>9</sup>. Este ha sido, hasta el momento, el caso de Colombia. El Plan Colombia o el impacto de la violencia en las fronteras terrestres del país (en especial, los límites con Ecuador, Venezuela y Panamá), no convierten automáticamente el conflicto armado interno en una guerra internacional<sup>10</sup>. Sin embargo, como sostienen muchos analistas, en un mundo globalizado es difícil que existan conflictos puramente domésticos, es decir, sin influencia e impacto internacionales. Para

<sup>6</sup> Ídem., p. 633.

<sup>7</sup> Fearon, James y Laitin, David, “Ethnicity, Insurgency, and Civil War”. Documento presentado en: “Laboratory in Comparative Ethnic Processes”, Duke University, 2000.

<sup>8</sup> David, Ob. cit., p. 576.

<sup>9</sup> Véase Brown, Michael. “The Causes and Regional Dimensions of Internal Conflict”. En: Brown, Michael (editor). *The International Dimension of Internal Conflict*. Cambridge: MIT Press, 1996.

<sup>10</sup> Posada-Carbó. Ob. cit.

enfrentar este hecho, Barry Buzan<sup>11</sup> propuso la noción de “conflictos regionales complejos”, la cual hace referencia a aquellos en los cuales uno o más estados de una misma región se hallan envueltos en una confrontación armada interna, mediante su apoyo a uno de los actores en conflictos (gobierno u oposición). Este es el caso, por ejemplo, de Sudán, Somalia, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, Guinea, Liberia, Macedonia, Uzbekistán y otros<sup>12</sup>. Igualmente, esta noción era aplicable a la región centroamericana en la década de los años ochenta. ¿Está lentamente transitando Colombia de un “conflicto interno” hacia un “conflicto regional complejo”, debido al involucramiento creciente de Washington y el cerco militar en torno a las fronteras terrestres colombianas que han montado las naciones vecinas? Muchos indicios apuntan en este sentido.

En segundo término, el conflicto armado en Colombia reviste la modalidad de una guerra no convencional. Ésta se distingue de la guerra convencional, “esencialmente por la forma como pelean los combatientes. La guerra de guerrillas se funda en pequeñas unidades que utilizan la táctica de golpear y correr, el sigilo, los ataques intermitentes y las emboscadas (...). Ni amplias divisiones de tanques, ni uso intensivo de artillería pesada, ni largas batallas de desgaste”<sup>13</sup>. Aun cuando las FARC intentaron hacer el tránsito de la guerra de guerrillas hacia el empleo de unidades militares regulares (en particular, durante la administración de Ernesto Samper), fueron obligadas a regresar a la guerra de guerrillas (y a la utilización sin antecedentes de actos terroristas)

ante la superioridad aérea y fluvial de las fuerzas armadas a partir de 1998.

Un tercer consenso es que la confrontación armada se originó en diferencias en el plano ideológico y no en cuestiones relacionadas con etnia, lengua o religión. La guerrilla en Colombia, a pesar de sus antecedentes en el período de la Violencia, emerge bajo el impacto de la revolución cubana en los inicios de los años sesenta<sup>14</sup>. La literatura sobre los conflictos armados, sobre todo en el período de la Guerra Fría, buscó diferenciar las guerras revolucionarias de las llamadas guerras contrarrevolucionarias. Esta noción surgió en los años ochenta con ocasión del apoyo que diversas naciones le prestaron a distintos grupos armados que enfrentaban regímenes marxistas<sup>15</sup>. Este apoyo, particularmente de Estados Unidos con base en la Doctrina Reagan<sup>16</sup>, fue muy intenso a favor de los *mujahidín* en Afganistán, a Renamo en Mozambique, a Unitas de Jonas Savimbi en Angola y a la Contra nicaragüense<sup>17</sup>.

Colombia es, sin duda, una de las naciones más homogéneas en América Latina, por lo cual, era virtualmente imposible la emergencia de un conflicto fundado en identidades primarias. Las comunidades indígenas abarcan sólo unas 400 mil personas, es decir, un poco más del 1% de la población. Estas comunidades hablan alrededor de 80 lenguas y dialectos, pero no existe nada similar al quechua o al guaraní. Por otra parte, a pesar del avance de las iglesias y sectas protestantes, el catolicismo sigue siendo mayoritario. Sin duda, existe una enorme diversidad regional, pero ésta no se traduce en corrientes separatistas. Por otra

<sup>11</sup> Buzan, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1991.

<sup>12</sup> Además, de la noción de Buzan, es igualmente interesante analizar la noción que utilizan Bloomfield y Leiss, “Conflicto armado interno con significativo involucramiento externo”. En: Bloomfield, Lincoln y Amelia Leiss. *Controlling Small Wars: A Strategy for the 1990s*. Nueva York, Knopf, 1969.

<sup>13</sup> En el pensamiento militar clásico, las guerras como tales se clasifican en guerras nucleares, guerras convencionales y guerras irregulares. Véase Harkavy, Robert y Stephanie Neuman. *Warfare and The Third World*. Nueva York: Palgrave, 2001.

<sup>14</sup> Pizarro, Eduardo. *Insurgencia sin revolución. La guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-IEPRI, 2001.

<sup>15</sup> El apoyo no provenía siempre de Estados Unidos; por ejemplo, los grupos armados que, en Eritrea y Tigris, se enfrentaron al régimen marxista de Mengistu en Etiopía, fueron respaldados por distintas naciones árabes con base en una solidaridad basada en el Islam o en factores etno-lingüísticos.

<sup>16</sup> Esta doctrina revivió la vieja política del “roll back” de los años cincuenta, es decir, la doctrina según la cual era necesario desestabilizar los regímenes socialistas de la periferia del campo socialista y “reincorporarlos” al campo occidental. Zakaria, Fareed. “The Reagan Doctrine of Containment”. En: *Political Science Quarterly*, Vol. 105, otoño, 1990.

<sup>17</sup> Radu, Michael (editor). *The New Insurgencies. Anticommunist Guerrillas in the Third World*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1990.

parte, la nueva Constitución aprobada en 1991 definió a Colombia como un país multicultural y multiétnico, dio plenas garantías para la libertad de culto y aprobó una de las legislaciones a favor de las comunidades indígenas más avanzadas del continente<sup>18</sup>.

En una primera aproximación al tema, podríamos, pues, afirmar que estamos frente a un conflicto armado interno, irregular y con raíces históricas de índole ideológica. Un avance modesto, sin embargo. En primer término, aun si aceptamos que se trata de un conflicto armado interno (o en tránsito hacia un conflicto regional complejo), es necesario todavía determinar cuál es su nivel de intensidad (baja, media o alta). En segundo término, es preciso definir el grado de polarización interna que sufre el país para determinar si se trata o no de una guerra civil. En tercer término, es indispensable discutir si el conflicto ha sufrido o no una “mutación” profunda y estamos lentamente transitando de una confrontación insurgente hacia un conflicto de carácter terrorista, como sostienen algunos<sup>19</sup> o, incluso, hacia un enfrentamiento de carácter narcoterrorista como sostienen otros.

#### ¿UN CONFLICTO ARMADO DE BAJA, MEDIA O ALTA INTENSIDAD?

¿Cuál es la intensidad del conflicto armado? A mediados de los años setenta se acuñó, por parte del establecimiento militar de Estados Unidos, la

noción de “guerra de baja intensidad”. Aun cuando el fenómeno que se buscaba describir –la guerra de guerrillas–, es tan antiguo como la guerra misma<sup>20</sup>, la nueva noción buscaba abarcar toda una compleja gama de modalidades de guerra irregular que se estaban llevando a cabo en el mundo en ese momento: guerras insurgentes, guerras contrarrevolucionarias, acciones terroristas o contraterroristas, etc.<sup>21</sup>. Lentamente, sobre todo en los estudios de carácter comparativo, se hizo necesario precisar distintos niveles de intensidad de los conflictos, y para ello se tomó como indicador principal el número de víctimas directamente relacionadas con la confrontación armada.

Por ejemplo, el *Failure State Force Task*<sup>22</sup>, como se puede observar en la “Tipología de los conflictos armados internos contemporáneos”<sup>23</sup> (Cuadro 2), diferencia tres tipos de guerras revolucionarias: en primer término, guerras de gran escala en donde se producen más de 25.000 muertes políticas por año. Un ejemplo fue la guerra de los *mudajines* contra el régimen procomunista de Khalq en Afganistán (1978-1992). En segundo término, guerras de escala intermedia, en las cuales se producen entre 10.000 y 25.000 muertes de origen político, como ocurriera en Nicaragua entre 1977 y 1979, es decir, en la fase final del derrocamiento de la dictadura somocista. Finalmente, una guerra de guerrillas de pequeña escala, en la que se producen entre mil y 10 mil muertes de carácter político por año.

<sup>18</sup> El componente “étnico” del conflicto armado en Colombia tuvo su máxima expresión en el grupo guerrillero Quintín Lame en el Cauca.

<sup>19</sup> Uno de los rasgos más comunes de los conflictos armados prolongados es la mutación profunda que sufre éste a lo largo del tiempo. Ese fue el caso, por ejemplo, de la larga guerra civil en Angola, que pasó de una guerra anticolonial a una guerra contrarrevolucionaria (gracias al papel de Unitas con el apoyo de Washington y Sudáfrica) y, finalmente, a una guerra civil inter-étnica.

<sup>20</sup> Otterbein, Keith. “The Origins of War”. En: *Critical Review*. Vol. 11, No. 2, 1997.

<sup>21</sup> Thompson, Loren. “Low-Intensity Conflict: An Overview”. En: Thompson, Loren (editor). *Low-Intensity Conflict. The Pattern of Warfare in the Modern World*. Lexington: Lexington Books, 1989.

<sup>22</sup> Una de las preocupaciones centrales de la nueva agenda internacional de la Posguerra Fría es el tema de los crecientes y alarmantes “colapsos estatales” que se han sucedido en distintas regiones del mundo. Para enfrentar este alarmante fenómeno, en los años noventa se crearon distintos equipos de investigación, tales como el *Failure State Task Force*, el *State Failure Project* y otros, con el objetivo fundamental de construir unos indicadores fiables para detectar cuándo un Estado está corriendo un riesgo inminente de colapso y, mediante una alarma temprana, poder movilizar rápidamente recursos de la comunidad internacional. Gurr, Ted Robert, et al. “The State Failure Project: Early Warning Research for U.S. Foreign Policy Planning”. Ponencia presentada en el seminario “Failed States and International Security: Causes, Prospects, and Consequences”. Purdue University, 25-27 de febrero, 1998.

<sup>23</sup> Schmid, Alex. “A Comparative Look at Early Warning Indicators: PIOOM, the State Failure Project, and CEWS Cases”. En: Gurr Ted Robert, et al. (editores). *Journeys Through Conflict. Narratives and Lessons*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.

¿En qué nivel debemos situar el conflicto armado en Colombia? Si nos atenemos a la cifra que planteamos los autores de la Comisión Nacional sobre la Violencia (1987) y que luego ha continuado siendo utilizada como un punto de referencia en el país, la violencia política sería responsable sólo de un 10 o un 15% del total de los homicidios intencionales; es decir, habría entre 2.500 y 3.000 homicidios de origen político, lo cual significaría que Colombia estaría sufriendo una guerra de guerrillas de escala menor. Si nos atenemos, por el contrario, a los estudios que llevó a cabo el equipo de Paz Pública de la Universidad de los Andes –en los cuales se cuestionó con sólidos argumentos la tesis de

los “violentólogos”<sup>24</sup>–, Colombia ya habría dado el paso hacia una guerra de guerrillas de escala intermedia. Aunque yo me inclino de manera intuitiva por la tesis de Paz Pública, dada la precariedad de la información es preferible sostener que el conflicto colombiano se halla situado en algún punto entre un conflicto de pequeña escala y un conflicto de escala intermedia, lo cual conduce, simple y llanamente, a un reconocimiento del ahondamiento del enfrentamiento armado interno, gracias al aumento del número de combatientes involucrados, el tipo y cantidad de armas, la expansión regional de la confrontación armada y, en último término, a su honda degradación.

**CUADRO 2**

**TIPOLOGÍA DE LOS CONFLICTOS ARMADOS INTERNOS CONTEMPORÁNEOS**

GUERRA REVOLUCIONARIA	GUERRAS ÉTNICAS	GENOCIDIOS Y POLITICIDIOS	TRANSICIÓN DE RÉGIMEN POLÍTICO ADVERSA O DISRUPTIVA
<p>Definida como un conflicto militar sostenido entre un gobierno central e insurgentes, quienes buscan derrocar el régimen político.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Guerras de amplia escala:</i> guerra civil y guerra de guerrillas con un número mayor de 25.000 víctimas por año. Ejemplo: la guerra de los <i>mujahidín</i> contra el régimen de Khalq en Afganistán (1978-1992).</li> <li>• <i>Guerras de escala intermedia:</i> guerra civil y guerra de guerrillas con un número entre 10.000 y 25.000 víctimas por año. Ejemplo: la fase final del derrocamiento de la dictadura somocista (1977-1979).</li> <li>• <i>Guerra de guerrillas de escala baja:</i> guerra de guerrillas en la cual se generan entre 1.000 y 10.000 muertes de carácter político por año. Ejemplo: Colombia</li> </ul>	<p>Definidas como guerras civiles de secesión, rebeliones, prolongadas guerras inter-comunitarias, o episodios sostenidos de protestas masivas organizadas por grupos comunitarios animados políticamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Guerras étnicas de amplia escala</i> (Sudán)</li> <li>• <i>Guerras étnicas de escala intermedia</i> (Kurdistán iraní)</li> <li>• <i>Guerras étnicas de escala baja</i> (Cachemira)</li> <li>• <i>Prolongados episodios de violencia comunitaria</i> (Intifada)</li> </ul>	<p>Definidos como una política sostenida por el Estado o sus agentes (o en guerras civiles, por los grupos de poder en disputa), que conduce a la muerte de un número sustancial de miembros de una comunidad o grupo político. En los genocidios, las víctimas son blanco debido a sus características comunitarias (étnicas, religiosas). En los politicidios, debido a su pertenencia a un partido.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Genocidios o politicidios de amplia escala</i> (Camboya)</li> <li>• <i>Genocidios o politicidios de escala intermedia</i> (Mozambique)</li> <li>• <i>Genocidios o politicidios de escala baja</i> (Burundi)</li> <li>• <i>Genocidios o politicidios de escala menor</i> (Chile)</li> </ul>	<p>Definida como un abrupto y brutal cambio en los patrones de gobierno, que incluye colapso estatal, períodos de una severa inestabilidad o la caída de un régimen autoritario.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Colapso de la autoridad del Estado central</i> por dos o más años (Somalia)</li> <li>• <i>Transición hacia un régimen autoritario mediante un golpe de Estado</i> (Chile, 1973)</li> <li>• <i>Transición hacia un régimen autocrático mediante medios no violentos</i> (Sierra Leona, 1978, de la democracia hacia el partido único)</li> <li>• <i>Grave inestabilidad del régimen político</i> acompañada de una revolución o un golpe (Yemen del Sur).</li> </ul>

<sup>24</sup> En particular, en los estudios de Mauricio Rubio se argumenta que, dadas las tasas de impunidad existentes en Colombia, es imposible determinar el origen de la inmensa mayoría de los homicidios. Pero lo que sí es posible establecer con suficiente evidencia empírica, es que los municipios con los mayores índices de homicidios intencionales muestran la presencia activa de grupos armados (guerrilla o paramilitares). Véase Rubio, Mauricio. *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-CEDE, 1999.

## ¿CÓMO CARACTERIZAR EL CONFLICTO?

Ya hemos desbrozado una parte del camino: hemos determinado hasta el momento que se trata de una guerra interna, irregular, con raíces ideológicas, y en tránsito hacia un conflicto de intensidad media (MIC). Ahora, debemos entrar de lleno en la discusión sobre las distintas propuestas de caracterización que se encuentran en el debate académico y político: ¿Guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra ambigua guerra antiterrorista?

### ¿Guerra civil?

Fernando Uricochea, en un artículo que sirvió para abrir un interesante debate en Colombia<sup>25</sup>, planteaba dos rasgos que, según su perspectiva, caracterizarían una guerra civil: por una parte, la existencia de al menos dos proyectos de sociedad antagónicos y, por otra parte, con base en estos proyectos, una polarización nacional en dos (o más) polos enfrentados. A estos dos rasgos es indispensable añadir, a mi modo de ver, un tercer rasgo: la existencia de una “soberanía escindida”. Suponiendo que las FARC y el ELN sean portadores de un proyecto de sociedad incompatible con la actual configuración socio-económica y política del país (es decir, que el primer requisito exista de hecho), tanto el segundo como el tercer requisito no se cumplen.

### Actores armados y representación social

En tanto que las guerrillas afirman representar los intereses de los sectores populares urbanos y rurales víctimas de la explotación capitalista, las AUC se declaran los portavoces de las clases medias, víctimas a su turno de los excesos de la gue-

rilla. Según el líder paramilitar, Carlos Castaño, mientras que las clases altas están siendo defendidas por las Fuerzas Militares, las clases medias se encuentran en estado de total desprotección<sup>26</sup>. ¿Se trata, en uno y otro caso, de una representación real o de una autorrepresentación sin raíces reales? ¿Adhieren realmente los sectores populares a la guerrilla y las clases medias a los grupos paramilitares? Si nos atenemos a las encuestas que se han publicado en el país a lo largo de los últimos diez años, ni la guerrilla, ni los grupos paramilitares cuentan con el apoyo de más del 2% de la población. Ni unos ni otros representan a ningún conglomerado social de significación. Uno y otro movimiento tiene, sin duda, bases sociales de apoyo aquí y allá, desperdigadas a todo lo largo y ancho de la geografía física o social del país. Sin embargo, no se puede hablar de una identidad de intereses o de visiones compartidas con ninguna clase social en particular. Ni las FARC o el ELN son una “guerrilla campesina”, como pudieron serlo las huestes de Mao Tse Tung, ni las AUC son el aparato militar de las clases medias<sup>27</sup>.

En el caso de los grupos paramilitares, éstos cuentan con el apoyo de una nueva élite terrateniente que se ha ido gestando en torno a las mafias de la droga y las esmeraldas, con la vieja clase terrateniente que sobrevive con dificultad en las zonas de presencia guerrillera y con determinadas élites políticas y económicas regionales que le apuestan a estos movimientos de extrema derecha para garantizar un mínimo de orden local. En el caso de la guerrilla, ésta cuenta con el apoyo de algunos núcleos campesinos locales en sus zonas de influencia, con ciertos núcleos urbanos en

<sup>25</sup> “¿Cuál guerra civil?”. En: *El Tiempo*, octubre de 2000. Una defensa de la tesis de la guerra civil se encuentra en Ramírez, William. “Violencia, guerra civil, contrato social”. En: *Colombia cambio de siglo: balances y perspectivas*. Bogotá, -IEPRI-, Planeta, 2000; véase una crítica a esta concepción en: Posada-Carbó, Ob. cit. Es importante aclarar que una guerra civil no se puede definir por la modalidad que asume la confrontación militar (convencional o no convencional). Existen guerras civiles en las cuales predomina la guerra irregular, como fue el caso de El Salvador o Nicaragua. Pero, igualmente, se han dado guerras civiles en las cuales se presentó una confrontación entre unidades de ejército regular, como ocurrió en la última etapa de la revolución china a fines de la década de 1940.

<sup>26</sup> “Castaño, brazo armado de la clase media”. En: *El Tiempo*, 3 de mayo de 2000, p. 5A.

<sup>27</sup> Algunos analistas consideran que, de alguna manera, la guerrilla y los paramilitares representan dos polos de la sociedad rural: la guerrilla sería la expresión de los campesinos pobres y los colonos, mientras que las autodefensas representarían a los campesinos ricos y a los hacendados. El conflicto en Colombia sería, desde esta perspectiva, la expresión de una tensión no resuelta en el mundo rural, y entre éste y el mundo urbano. En las zonas rurales se habría producido un vacío de presencia estatal y un hondo quiebre de la representación política; es decir, los partidos ya no tendrían la misma función de mediación que cumplían en el pasado entre el campo y la ciudad. Ante este doble vacío (estatal y político), los actores armados se disputarían en el campo los territorios y las poblaciones con ferocidad. Esta lectura que no compartimos ameritaría, sin embargo, un debate profundo.

áreas marginales o en algunos sectores estudiantiles y profesionales. En uno y otro caso se trata, pues, de una representación fragmentada social y territorialmente.

Por esta simple razón, es un grave error conceptual hablar de guerra civil. Una guerra civil es un enfrentamiento entre dos o más segmentos de la población, claramente identificables en razón de su raza, religión, cultura, región o ideología. En nuestro país no estamos viviendo ni una confrontación bipolar, como ocurriera en El Salvador con la ruptura nacional entre el FMLN y las bases de apoyo del Estado, o multipolar como en Bosnia-Herzegovina, con un duro enfrentamiento entre las comunidades serbias, croatas y musulmanas.

#### ¿Un Estado dentro del Estado?

Si no es apropiado hablar de una “polarización social”, tampoco es apropiado hablar de la existencia en Colombia de un “Estado dentro del Estado”. En efecto, para algunos analistas Colombia está sufriendo una “soberanía escindida”<sup>28</sup> debido a que los representantes del Estado central han sido sustituidos por otros actores que, en ciertas regiones, ejercen plenamente funciones estatales, tales como

el cobro de impuestos, garantías de seguridad y protección o funciones judiciales.

Sin duda, tanto las guerrillas como los grupos paramilitares cumplen algunas de estas funciones en ciertas regiones. Pero ni el nivel de apoyo diplomático internacional, ni el nivel de apoyo social interno, ni la extensión del territorio bajo su control, ni los recursos y número de miembros que poseen permiten hablar con propiedad de una “soberanía escindida”. A lo sumo se podría hablar de unos “proto-estados”, es decir, de intentos de crear gérmenes de contra-estados locales, similares en alguna medida al fenómeno de los “señores de la guerra” (*warlords*) en muchos conflictos armados actuales en África y Asia<sup>29</sup>.

En cuanto hace al tema del reconocimiento internacional, como ha señalado uno de los mayores especialistas en estudios africanos, Robert Jackson<sup>30</sup>, en el mundo actual la soberanía estatal tiene una honda dimensión jurídica que no era tan importante antes de la creación de Naciones Unidas en 1945; es más, en ocasiones la existencia de un Estado no va más allá de su reconocimiento internacional<sup>31</sup>. El reconocimiento de la soberanía del gobierno legítimo en Colombia no ha sido (ni probablemente será) puesta en duda por la comu-

<sup>28</sup> “La característica definitoria de la guerra civil es la soberanía escindida”, afirma Kalyvas en: Kalyvas, Stathis. “Ethnicity and Civil War Violence: Micro-Level Empirical Findings and Macro-level Hypotheses”. Documento presentado en la “Reunión anual de la Asociación América de Ciencia Política”, San Francisco, 2001, p. 7. Más adelante, añade: “La guerra civil altera de manera crucial la esencia de la soberanía. En su núcleo se halla la ruptura del monopolio de la violencia legítima por la vía del desafío armado interno” (p. 10). La soberanía escindida es, según este autor, el reflejo en dos realidades: a) La soberanía se segmenta debido a que dos (o más actores) ejercen dominio sobre partes distintas del territorio original, y b) debido a que esta segmentación simultánea genera grados y modalidades distintas de soberanía sobre distintas porciones del territorio.

<sup>29</sup> El fenómeno de los “señores de la guerra” tiene, sin duda, interés para el análisis del caso colombiano. Así, actúan los jefes regionales de las AUC, quienes conservan una enorme autonomía local frente al Estado Mayor de la organización. Igualmente, es el caso de los líderes regionales de los frentes del ELN. Las FARC son, por el contrario, una organización más centralizada que en el pasado, pues han comenzando a rotar a los comandantes de frente en forma permanente para evitar la configuración de “feudos regionales de poder”.

<sup>30</sup> Robert Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

<sup>31</sup> Jackson argumenta que muchos estados sólo existen como entidades reales gracias a su reconocimiento internacional. De resto, se trata sólo de “cuasi-estados” dominados por “señores de la guerra” que se disputan el territorio, la población y los recursos. Véase Ídem. Reno, a su turno, habla de “estados de fachada”. Este es, por ejemplo, el caso de Somalia que posee asiento en las Naciones Unidas, aparece en los registros del Banco Mundial y recibe ayuda externa, pero que, de hecho, está dominada por jefes tribales. El Estado central se esfumó. La única región con una precaria administración funcionando, e incluso, con una moneda propia, Somaliland en el norte del país, no goza de reconocimiento diplomático alguno. Véase Reno, William. “Shadow States and the Political Economy of the Civil Wars”. En: Berdal, Mats y David Malone (editores), *Greed & Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder, Lynne Rienner, 2000, p. 45.

nidad internacional<sup>32</sup>. A ésta le preocupa sí, su capacidad para ejercer una soberanía positiva, “entendida como una habilidad demostrada de autogobierno dentro de sus respectivos territorios, con lo cual la posibilidad de éstos de resolver de manera adecuada sus problemas internos es puesta en entredicho”<sup>33</sup>. Sin duda, tanto la guerrilla como los grupos paramilitares constituyen desafíos formidables para el ejercicio de una “soberanía positiva”, pero no constituyen ni mucho menos entidades políticas *ad portas* de un reconocimiento internacional<sup>34</sup>.

Por otra parte, a pesar de la envergadura del territorio concedido a las FARC en la llamada zona de distensión (42.000 kilómetros cuadrados, más o menos el tamaño de Suiza), esta área solamente representaba un 3,66% del territorio colombiano<sup>35</sup>. Se trataba, además, de una zona bastante despoblada, pues en estos cinco municipios residían menos de cien mil personas, es decir, un 0,24% de la población total del país. Además, si los grupos guerrilleros logran reunir anualmente alrededor de 600 millones de dólares<sup>36</sup>, esta cifra se halla muy lejos de los recursos que reúne el Estado central: alrededor de diez mil millones de dólares anuales<sup>37</sup>.

Finalmente, tampoco el número de hombres en armas es similar entre los grupos no estatales y el aparato militar del Estado central. Si observa-

mos el cuadro 2, el número de hombres que actualmente reúnen las FARC y el ELN es de lejos el mayor en la ya larga historia de la guerrilla en América Latina. Solamente las FARC duplican el número de insurgentes que logró reunir en su momento cumbre el FMLN en El Salvador. No obstante, las guerrillas están distantes de poder alcanzar un “equilibrio militar”, como ocurriera en la guerra civil salvadoreña. Dado que Colombia es 50 veces más grande que El Salvador, y su población es varias veces superior, la guerrilla colombiana requeriría reunir al menos 100 mil combatientes para lograr acercarse siquiera a un umbral de equilibrio estratégico similar al que se alcanzó en El Salvador. En el “pulgarcito de América”, como denominara a su país el poeta Roque Dalton, había un guerrillero por cada 2 kilómetros cuadrados y 50 habitantes, mientras que en Colombia hay un guerrillero por cada 57 kilómetros cuadrados y 1.850 habitantes<sup>38</sup>.

Es decir, ni en cuanto hace al reconocimiento diplomático, al control territorial, al control de población, a la capacidad de captación de recursos o al número de hombres en armas (cinco rasgos fundamentales de cualquier Estado), es posible afirmar que la guerrilla –y en particular, las FARC– ha creado las bases de un “Estado dentro del Estado”.

<sup>32</sup> Por ello, tanto las FARC como el ELN, e incluso, las AUC, han luchado no sólo por su reconocimiento como actores políticos sino, ante todo, por un estatus como grupos beligerantes. A pesar de que esta figura ya perdió vigencia en el ámbito jurídico internacional, en el pasado fue importante para darle un respaldo diplomático a movimientos de liberación nacional (por ejemplo, la Organización para la Liberación de Palestina). En algún momento, las FARC se hicieron la ilusión de un reconocimiento diplomático por parte del gobierno de Hugo Chávez, quien dio muestras palpables en algún momento de querer actuar en este sentido.

<sup>33</sup> Pardo, Diana y Arlene Tickner. “La política exterior y el proceso electoral colombiano”. En: Bejarano, Ana María y Andrés Dávila (compiladores). *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998*. Bogotá: Universidad de los Andes – Departamento de Ciencia Política - Fundación Social, 1999.

<sup>34</sup> Por el contrario, la imagen de los grupos guerrilleros se ha deteriorado bajo el efecto que produjo la destrucción de las Torres Gemelas y el clima internacional de “tolerancia cero” hacia la violencia como recurso de acción política.

<sup>35</sup> Nos referimos a la zona de distensión, pues ésta generó en el ámbito internacional la sensación de que Colombia se hallaba *ad portas* de una fragmentación territorial. Véase, por ejemplo, el artículo publicado por Maurice Lemoine en *Le Monde Diplomatique*, “Colombie: une nation, deux États”, mayo de 2000.

<sup>36</sup> Este cálculo se basa en los datos del “Comité Interinstitucional de Lucha contra las Finanzas de la Guerrilla”. En: *Informe 1998*. Bogotá: 1999.

<sup>37</sup> Bejarano, Ana María y Eduardo Pizarro. “The Coming Anarchy: The Partial Collapse of the State and the Emergence of Aspiring State Makers in Colombia”. Documento preparado para el Workshop “States-Within-States”, Toronto: Universidad de Toronto, 2001, p. 34.

<sup>38</sup> Villalobos, Joaquín. “Colombia: negociar ¿pero qué?”. Ponencia presentada en el Interamerican Dialogue, Washington, 2002.

**CUADRO 3**  
**HOMBRES EN ARMAS: ESTADO, GUERRILLA**  
**Y PARAMILITARES**  
**(FINALES DE LOS AÑOS NOVENTA)**

Organización	Número de hombres en armas
Estado central <sup>a</sup>	143.761
FARC <sup>b</sup>	15.000 - 17.000
ELN <sup>c</sup>	3.500 - 4.200
AUC <sup>d</sup>	5.000 - 6.000
Otros grupos paramilitares <sup>e</sup>	2.000

<sup>a</sup> Incluye la Marina de Guerra, la Fuerza Área y el Ejército, pero excluye a la Policía y otros aparatos de seguridad<sup>39</sup>. La Policía reúne 95.188 miembros<sup>40</sup>.

<sup>b</sup> *The Economist*, 28 de julio de 2001, p. 39. En su "Survey of Colombia", *The Economist* se refiere a una fuerza de 18.000 miembros, de los cuales 6.000 harían parte de milicias urbanas. Las FARC estarían divididas en alrededor de 70 frentes de guerra con un promedio de 150 miembros cada uno<sup>41</sup>.

<sup>c</sup> *The Economist*, 21 de abril del 2001, p. 13.

<sup>d</sup> Dirección de Inteligencia del Ejército de Colombia (Evolución y composición grupos terroristas, 2000). Castaño sostiene que en sus fuerzas existen 800 ex-guerrilleros, más de mil ex-soldados y al menos 135 ex-oficiales de las Fuerzas Militares.

<sup>e</sup> *The Economist* calcula el tamaño de las autodefensas en 8.000 miembros<sup>42</sup>. No todos están cobijados bajo el paraguas de las Autodefensas Unidas de Colombia.

**¿Guerra contra la sociedad?**

Con base en el escuálido nivel de apoyo social de los actores armados no estatales, así como en el predominio de acciones contra la población civil frente al reducido número de acciones propiamente militares, muchos analistas han planteado que el conflicto colombiano se puede caracterizar como una guerra de minorías en contra del conjunto de la sociedad: una "guerra contra la sociedad". Éste es el título de la última obra de Daniel Pécaut<sup>43</sup> e, igualmente, el título de un artículo reciente de Eric Lair<sup>44</sup>. Incluso, el presidente Pastrana en múltiples discursos posteriores a la

obra de Daniel Pécaut tomó como suya esta definición del conflicto armado.

Esta caracterización no me parece convincente. Por una parte, como sostiene Eduardo Posada-Carbó, "una narración del conflicto que lo describa exclusivamente como una 'guerra contra los civiles', estaría ignorando, ante todo, un elemento central que lo define: la confrontación entre grupos armados ilegales y el Estado"<sup>45</sup>. Es decir, le resta peso a la estratégica dimensión política de la confrontación. Por otra parte, en alguna medida todo conflicto armado más o menos intenso conlleva una "guerra contra la sociedad", como un mecanismo de acumulación de poder territorial. Como ha mostrado Stathis Kalyvas, de los trece conflictos más devastadores que sufrió el mundo entre los siglos XIX y XX, diez fueron guerras civiles. En éstas, "un alto grado de violencia representó el rasgo característico del 68% de las guerras civiles en comparación con el 15% de las guerras entre naciones. No obstante, la importancia crucial de la violencia en las guerras civiles no es tan sólo una función del número de víctimas que produce. Un aspecto que diferencia la guerra entre estados de las guerras civiles es que, con frecuencia, en estas últimas los civiles son el objetivo primario y deliberado: por lo menos ocho de cada diez personas muertas en las guerras civiles contemporáneas han sido civiles"<sup>46</sup>.

Colombia no es la excepción. A pesar de no soportar una guerra civil propiamente dicha como hemos argumentado, la población civil es el blanco privilegiado del conflicto armado, dado que el control territorial es decisivo para avanzar en las estrategias globales tanto de la guerrilla como de los grupos paramilitares, lo cual implica el ejercicio del terror contra la población para implantarlo,

<sup>39</sup> Dávila, Andrés. "Relaciones civiles-militares en Colombia: pautas de negociación y de subordinación en contextos desfavorables". En: Tanaka, Martín (editor). *Las Fuerzas Armadas en la región andina, ¿no deliberantes o actores políticos?* Lima: Comisión Andina de Juristas, 2002, p. 3.

<sup>40</sup> Llorente, María Victoria. "Perfil de la Policía Colombiana". En: Deas, Malcolm y María Victoria Llorente (editores). *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Uniandes-Cerec-Norma, 1999, p. 470.

<sup>41</sup> *The Economist*, 21 de abril de 2001, p. 11.

<sup>42</sup> Ídem.

<sup>43</sup> Pécaut, Daniel. *Guerra contra la sociedad*. Bogotá: Espasa Hoy, 2001.

<sup>44</sup> Lair, Eric. "La Colombie Entre Guerre et Paix". En: *Politique Etrangère*, No. 1, 2001.

<sup>45</sup> Posada-Carbó, Ob. cit., p. 33.

<sup>46</sup> Kalyvas, Stathis. "La violencia en medio de la guerra civil. Esbozo de una teoría". En: *Análisis Político*, No. 42, enero - abril, 2001.

ante todo, en las áreas en disputa. Ya sea el ejercicio del terror para liquidar o expulsar a quienes permanecen leales a sus adversarios, o ya sea para paralizar a los indecisos o para garantizar el orden.

En otras palabras, a pesar de que la noción de “guerra contra la sociedad” pone el acento en dos importantes dimensiones del conflicto colombiano (el bajo número de confrontaciones armadas directas entre la guerrilla y el ejército y el ataque sistemático contra la población civil), tiene dos deficiencias pronunciadas: por una parte, le resta visibilidad a la dimensión política que todavía ocupa un lugar central en el conflicto colombiano y, por otra parte, coloca como eje de la definición uno de los rasgos propios de la mayor parte de los conflictos armados internos. Es decir, toma una parte por el todo.

#### Una guerra ambigua

Según Ahmed Rashid<sup>47</sup>, el impacto de la guerra de Afganistán y, ante todo, la “cultura de la heroína y el Kaláshnikov” fueron socavando lentamente la política y la economía de ese país. Lo mismo podríamos decir de Colombia. La interrelación entre el conflicto armado interno y el auge de la coca a principios de los años ochenta comenzaron a erosionar lentamente al Estado, a la política y a la sociedad colombianas.

Tras los brillantes estudios del economista del Banco Mundial, Paul Collier<sup>48</sup>, y del profesor de la Universidad de Keane, Nazih Richani<sup>49</sup>, una de las

principales preocupaciones hoy en día entre los analistas de los conflictos armados en diversas naciones del Tercer Mundo tiene que ver con las fuentes económicas que sirven para alimentar las guerras. Collier argumenta que la mayor parte de las confrontaciones armadas en las naciones periféricas durante la Guerra Fría fueron alimentadas por una u otra de las potencias en conflicto. Angola o El Salvador, son dos ejemplos clásicos. Sin embargo, en el período de la Posguerra Fría sólo pudieron subsistir aquellos aparatos armados que lograron sustituir la ayuda externa por recursos internos altamente rentables.

Las drogas ilícitas cumplen en Colombia el mismo papel que los “diamantes ensangrentados” en Angola y Sierra Leona. Son el “combustible de la guerra”<sup>50</sup>. No necesariamente la motivación de la guerra. Como sostiene William Reno, el análisis de una economía de guerra no conlleva a afirmar que “el beneficio económico sea la motivación de todos los individuos en todas las guerras internas en estados débiles. Los combatientes en las guerras civiles pueden buscar diversos objetivos simultáneamente”<sup>51</sup>.

Las drogas ilícitas son uno de los factores que explican no sólo las dimensiones que ha adquirido el conflicto en Colombia, sino también en buena medida, su persistencia en el tiempo<sup>52</sup>. Como ha sido extensamente documentado, existen relaciones de interdependencia profunda entre los traficantes de droga, las guerrillas y los

<sup>47</sup> Rashid, Ahmed. *Los Talibán. El Islam, el petróleo y el Nuevo “Gran Juego” en Asia Central*. Barcelona: Ediciones Península, 2001, p. 368.

<sup>48</sup> El Banco Mundial está desarrollando un proyecto de investigación en torno a las devastadoras consecuencias económicas de la violencia criminal y los conflictos armados en los países en desarrollo. El equipo dirigido por Paul Collier e Ibrahim Elbadawi (“The Economies of Crime and Violence”) ha publicado una serie de estudios en los cuales se argumenta que, más allá de factores tales como un severo descontento social, desequilibrios en los ingresos, ausencia de espacios democráticos o divisiones étnicas y religiosas, lo que permite que estos factores potenciales deriven en conflictos armados de envergadura es el control por parte de los grupos opositores al Estado de recursos estratégicos para escalar la confrontación. Véanse Paul Collier y Anke Hoeffler, “Greed and Grievance in Civil War”. Development Research Group, Banco Mundial, 2001; Collier, Paul y Nicholas Sambanis. “Understanding Civil War. A New Agenda”. En: *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 46, No. 1, 2002; Collier, Paul. “Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy”. Development Research Group, Banco Mundial, 2000.

<sup>49</sup> Richani, Nazih. “The Political Economy of Violence: The War System in Colombia”. En: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 39, No. 2, 1997.

<sup>50</sup> Aun cuando la ayuda externa no desempeñó un papel significativo en el crecimiento de la guerrilla durante el período de la Guerra Fría, los recursos del narcotráfico sí han sido decisivos para su expansión en la última década. Rangel, Alfredo. “Colombia: la guerra irregular en el fin de siglo”. En: *Análisis Político*, No. 28, mayo - agosto, 1996.

<sup>51</sup> Reno, Ob. cit.

<sup>52</sup> Collier, Paul; Hoeffler, Anke y Soderbom, Mans. “On the Duration of Civil War”. Development Research Group, Banco Mundial, 1999.

grupos paramilitares. En las regiones en las cuales la guerrilla es el actor hegemónico se produce una “convivencia pragmática” entre ésta y los traficantes de droga, gracias a la cual estos últimos pueden operar sin obstáculos a cambio del pago de distintos impuestos y contribuciones. En las regiones en las cuales los paramilitares son hegemónicos, éstos realizan una “alianza estratégica” con los grupos narcotraficantes, los cuales alimentan sus finanzas. Dada esta compleja simbiosis entre el tráfico de drogas y los actores armados, se ha configurado en Colombia –al igual que en otras partes del mundo– una “economía de guerra”<sup>53</sup>, en la cual convergen el mercado de las drogas y el mercado de armas ligeras.

Esta interrelación entre el conflicto insurgente y el conflicto antidrogas condujo a algunos analistas del establecimiento militar de Estados Unidos a calificar el conflicto armado como una “guerra ambigua”. Esta noción tiene, ante todo, un significado en el marco del debate en torno a Colombia en el seno del gobierno de Estados Unidos; es decir, se trata de una noción “políticamente orientada”. Su objetivo fue mostrarle a los miembros del gobierno y el Congreso en Washington, en momentos en los cuales se discutía el Plan Colombia, la convergencia necesaria entre la lucha antinarcóticos y la lucha contrainsurgente en Colombia.

Esta noción, sin duda, apunta a subrayar un hecho real. Las drogas ilícitas son el principal combustible de conflicto armado en Colombia. La debilidad de esta noción, sin embargo, reside en los riesgos de una criminalización de la guerrilla al desconocerle toda motivación política<sup>54</sup>.

Como ha subrayado Stathis Kalyvas<sup>55</sup>, existe una influyente corriente actual en el estudio de los conflictos armados internos en el mundo, que tiende a diferenciar de manera rígida, en blanco y negro, las “viejas guerras civiles” de las “nuevas guerras civiles”. En el cuadro 3, Kalyvas sintetiza esta lectura dual y, tras una rigurosa revisión factual e histórica, muestra cómo ni

todas las guerras civiles del pasado eran tan politizadas, tan populares y tan controladas en el uso de la violencia, ni todas las guerras civiles actuales están totalmente despolitizadas, desprovistas de apoyo y fundadas sólo en la lógica de la apropiación de recursos (diamantes, petróleo, drogas ilícitas u otros).

**CUADRO 4**  
**VIEJAS Y NUEVAS GUERRAS CIVILES**

	<i>Viejas guerras civiles</i>	<i>Nuevas guerras civiles</i>
Causas / motivación	Malestar colectivo	Lucro privado
Apoyo	Amplio apoyo popular	Ausencia de apoyo popular
Violencia	Violencia controlada	Violencia gratuita

En pocas palabras, uno de los rasgos más pronunciados del conflicto armado en Colombia es, sin duda, la convergencia entre “coca y Kaláshnikov”, entre los grupos armados ilegales de extrema derecha y de extrema izquierda con el tráfico de drogas y el comercio de armas ligeras. Sin embargo, como habíamos ya subrayado con la noción de “guerra contra la sociedad”, uno de los rasgos del conflicto armado es tomado como la totalidad del fenómeno. En este sentido, es una caracterización muy útil, pero insuficiente, para abarcar la complejidad del conflicto.

**¿Guerra contra el terrorismo?**

“No solamente la Guerra Fría terminó; igualmente, el período de la Posguerra Fría ha terminado”<sup>56</sup>, sostuvo el Secretario de Estado norteamericano, Colin Powell, tras una reunión con el canciller ruso, Igor Ivanov, pocas semanas después de los ataques terroristas de Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001. Todos los analistas concuerdan que tras esos acontecimientos el mundo sufrió un cambio dramático<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> Richani, Ob. cit.

<sup>54</sup> Más allá del debate propiamente académico, una criminalización de la guerrilla en términos delincuenciales (tales como la noción de “narcoguerrilla”) tiene efectos políticos potencialmente indeseables: cierra de tajo o, al menos dificulta enormemente, las posibilidades de una eventual negociación política.

<sup>55</sup> Kalyvas, Stathis. “‘New’ and ‘old’ Civil Wars. A valid Distinction?”. En: *World Politics*, Vol. 54, No. 1, 2001.

<sup>56</sup> Inderfurth, Karl. “Leftovers From an Old War”. En: *New York Times*. 7 de noviembre, 2001, p. 23.

<sup>57</sup> Véase, por ejemplo, el artículo: Hoffmann, Stanley. “The Crash of Globalizations”. En: *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4, 2002.

Tras el anuncio del presidente George Bush de construir una coalición antiterrorista de carácter global, los analistas colombianos se dividieron en dos bandos. Por una parte, quienes minimizaron el impacto de la coalición mundial contra el terrorismo en Colombia, con el argumento de que el campo de batalla se iba a localizar en torno a Afganistán y a las naciones que ofrecen refugio a organizaciones terroristas musulmanas (Irak, Siria, Sudán) y, por tanto, que Colombia iba a pasar a un segundo plano en las preocupaciones de Washington. Por otra parte, quienes argumentaron que en una guerra de carácter global contra el terrorismo, difícilmente Colombia iba a pasar desapercibida, debido a la presencia de tres organizaciones de nuestro país en la “lista negra” del Departamento de Estado (anexo 2)<sup>58</sup>.

Los analistas que previeron hondos efectos sobre Colombia de la naciente lucha contra el terrorismo mundial acertaron. En efecto, el Secretario de Estado, Colin Powell, en una polémica entrevista para la cadena ABC y a la pregunta sobre cuáles organizaciones de las incluidas en la lista de organizaciones terroristas extranjeras tenían capacidad de actuar de manera global, subrayó:

Muchas de ellas. Y muchas de ellas tratarán de atacar nuestros intereses en la región en donde operan y aquí en casa. Tenemos que tratarlas a todas como si tuvieran la capacidad potencial para afectar nuestros intereses de manera global o de afectar a nuestros amigos y nuestros intereses en otras partes del mundo. Por ejemplo, sólo en Colombia hay tres grupos que consideramos terroristas (FARC, ELN, AUC), y estamos trabajando con el gobierno para proteger su democracia contra las amenazas que estos terroristas plantean.

¿Por qué mencionó Colin Powell expresamente a Colombia? Una razón pudo haber sido de orden táctico. Estados Unidos, ante la necesidad de consolidar una alianza estratégica con algu-

nos países musulmanes clave en torno al territorio afgano (Arabia Saudita, Pakistán, Emiratos Árabes Unidos), tenía que dar pruebas fehacientes de que no se trataba de una “guerra de civilizaciones”, de una confrontación entre Occidente y Oriente. Por ello, era indispensable mostrar que, grupos calificados como terroristas en Occidente, iban a ser objeto igualmente de la confrontación.

Por otra parte, es probable que sólo las organizaciones de Colombia fueran, por diversas razones, “mencionables”. Nombrar a ETA como blanco de una coalición internacional hubiera podido generar una reacción airada del Estado español, aliado importante en el seno de la OTAN, en defensa de su soberanía nacional<sup>59</sup>. Los débiles grupos terroristas griegos, tales como la Organización Revolucionaria 17 de noviembre, no le dirían nada a nadie y tampoco se trataba de molestar a otro Estado de la OTAN. ¿IRA Auténtico? Los irlandeses son una comunidad muy influyente en los Estados Unidos. Los grupos extremistas de la derecha israelí, tales como el grupo fundado por Meir Kahane (Kach), ni pensarlo. Muchos menos ahora en el clima de preguerra que se vive en esa convulsionada región. ¿Sendero Luminoso y el Tupac Amarú? Quién se acuerda de estas dos organizaciones que hoy languidecen en la selva peruana. El Frente Patriótico Manuel Rodríguez de Chile ya salió de la lista desde 1999. Sólo quedaban las organizaciones colombianas.

#### *¿Son realmente terroristas las FARC, el ELN y las AUC?*

¿Es aceptable la calificación de terrorista que hace el Departamento de Estado a las organizaciones armadas colombianas? Sin duda, el calificativo de terrorista por parte de Estados Unidos está determinado por consideraciones eminentemente políticas. Un actor armado puede ser un aliado hoy y mañana un enemigo declarado, como lo muestran los propios *talibán*<sup>60</sup>. ¿Es Arafat un terro-

<sup>58</sup> La lista de las organizaciones terroristas nació hace escasos seis años mediante el *Antiterrorism and Effective Death Penalty Act* de 1996, el cual autorizó al Secretario de Estado para clasificar las organizaciones que, de acuerdo con una serie de criterios, ameritaban ese calificativo. El Informe se publica, desde entonces, cada dos años, aun cuando el Secretario de Estado puede incluir organizaciones en cualquier momento, como ocurrió con el IRA Auténtico y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). ¡Éstas fueron declaradas organizaciones terroristas por Colin Powell el 10 de septiembre de 2001!

<sup>59</sup> Una cosa es solicitar el apoyo de la Unión Europea (en especial, de Francia) para combatir a ETA, y otra ser un teatro de acciones internacionales bajo el liderazgo de Washington.

<sup>60</sup> Rashid, Ob. cit..

rista? Para Estados Unidos a veces sí y a veces no, de acuerdo con el curso cambiante de sus orientaciones políticas.

Desde una perspectiva académica no es fácil abordar una definición de esta forma de acción, dadas sus fronteras ambiguas. Como afirma con razón Jessica Stern en una obra reciente, en la literatura especializada existen decenas y decenas de definiciones de terrorismo. Algunas colocan el acento en los actores, otras en sus motivaciones y otras en las técnicas utilizadas para llevar a cabo el acto terrorista. Pero, según Stern, solamente dos características son esenciales para distinguir el terrorismo de otras formas de violencia. Por una parte, el terrorismo tiene como objetivo fundamental a los no combatientes, a la población civil, lo cual lo diferencia de la guerra convencional; por otra parte, los terroristas utilizan la violencia con objeto de generar pánico entre amplios sectores de la población. La producción de miedo colectivo distingue el terrorismo de un asesinato simple o un asalto. En consecuencia, el terrorismo puede ser definido como “(...) un acto o una amenaza de violencia contra no combatientes con el objetivo de realizar una venganza o una intimidación, o para influir en la opinión pública”<sup>61</sup>.

Con base en esta definición, los actores terroristas pueden ser estados, grupos bajo su influencia, organizaciones internacionales sin ataduras estatales o grupos nacionales. Así mismo, sus objetivos pueden ser de un amplio espectro: políticos, religiosos o económicos.

Si nos atenemos a esta definición, ¿podemos calificar a las organizaciones colombianas como terroristas, tal como lo hace el Departamento de Estado? Sin duda, las Autodefensa Unidas de Colombia constituyen una organización terrorista en el pleno sentido de la palabra, dado que su método predilecto de acción ha sido, al menos hasta el momento, la ejecución de masacres colectivas. En la actual guerra por el control territorial entre los grupos guerrilleros y los grupos paramilitares, éstos buscan debilitar las bases de apoyo de la guerrilla a través del ejercicio del terror contra la población civil<sup>62</sup>.

¿Pero, son igualmente las FARC y el ELN grupos terroristas? Si nos referimos a sus orígenes

históricos, la respuesta sería negativa. Las FARC, cuyos orígenes históricos se pierden en las luchas de las guerrillas comunistas contra la violencia conservadora en el período de la Violencia (1949-1953), y el ELN que emerge en 1964 como expresión de la ola guerrillera desatada por la Revolución Cubana en toda América Latina, serían simplemente dos expresiones tardías y avejentadas del viejo sueño del “Ché” Guevara. Pero si nos referimos a sus métodos de lucha, las fronteras entre movimientos guerrilleros y grupos terroristas comienzan a perder claridad. Tanto el ELN como las FARC realizan acciones que, de acuerdo con el Derecho Internacional Humanitario, constituyen crímenes de lesa humanidad: el secuestro, el asesinato fuera de combate o el desplazamiento forzado de población. En pocas palabras, tanto el ELN como las FARC están lentamente evolucionando hacia organizaciones terroristas.

Ahora bien, más allá del debate propiamente académico, los acontecimientos del 11 de septiembre y la presencia de las FARC, el ELN y las AUC en la “lista negra” del Departamento de Estado ya han tenido hondas repercusiones en el plano político. El impacto más importante para Colombia fue que le allanó el camino a la Casa Blanca para combatir a las guerrillas, ya no concebidas éstas como fuerzas insurgentes, sino como movimientos terroristas financiados por el tráfico de drogas<sup>63</sup>. A lo largo de la administración Clinton hubo una tensión permanente entre el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa, el cual traducía la tensión que había en la propia opinión pública norteamericana. Mientras que el Departamento de Estado afirmaba que el Plan Colombia era, en cuanto hace a sus componentes militares, un plan antinarcóticos, analistas del Departamento de Defensa insistían en que las fronteras entre el narcotráfico y la guerrilla eran tan tenues que, de una u otra manera el Plan Colombia terminaría teniendo un componente contrainsurgente. Para justificar este punto de vista acuñaron, como vimos, el concepto de “guerra ambigua”.

Este conflicto interburocrático terminó el 11 de septiembre. Dado que los grupos armados

<sup>61</sup> Stern, Jessica. *The Ultimate Terrorists*. Cambridge: Harvard University Press, 2000, p.110.

<sup>62</sup> En declaraciones recientes, los líderes de las AUC han señalado su abandono de lo que denominan “operaciones con objetivo múltiple”, es decir, el asesinato simultáneo de varias personas. Amanecerá y veremos.

<sup>63</sup> Reyes, Gerardo. “Washington, impaciente con el proceso de paz”. En: *El Nuevo Herald*, Miami, 18 de octubre de 2001.

colombianos pasaron a ser considerados como grupos terroristas<sup>64</sup>, se allanó el camino para superar los impedimentos legales que le impedían a la Casa Blanca comprometerse en el conflicto armado interno. Querámoslo o no, la visión sobre el conflicto colombiano va a estar condicionada por el clima internacional posterior al 11 de septiembre, más allá de la pertinencia o no de la caracterización de éste como una “guerra contra el terrorismo”. La reciente inclusión de las AUC y de las FARC en la “lista negra” de la Unión Europea va, sin duda, a reforzar esta lectura.

#### EN CONCLUSIÓN: ¿VAMOS HACIA UNA NETWAR?

Tras el prolongado repaso que hemos realizado del debate interno e internacional sobre el conflicto colombiano, nos quedan algunas ideas: se trata de un conflicto armado interno (inmerso en un potencial conflicto regional complejo), irregular, con raíces ideológicas, de intensidad media, en el cual las principales víctimas son la población civil, y cuyo combustible principal son las drogas ilícitas. Sólo nos resta dar un paso adicional: si las FARC están haciendo el tránsito de la guerra de guerrillas a la acción terrorista –dada la decisión de trasladar el escenario de la confrontación de las zonas rurales a los centros urbanos–, estaríamos *ad portas* de un cambio en la naturaleza de la confrontación. Ya no se trataría, predominantemente, de una guerra contraguerrillera sino de una guerra contra redes clandestinas.

En un reciente artículo publicado en *Le Monde Diplomatique*, Francis Pisani<sup>65</sup> se refiere a las obras recientes de John Arquilla y David Ronfeldt<sup>66</sup>, en las cuales se busca rediseñar la doctrina militar de

los Estados Unidos para enfrentar los desafíos del terrorismo internacional. La nueva doctrina que ha sido denominada *swarming*, plantea la necesidad de adaptarse en distintos planos (doctrinario, tecnológico, militar) a los nuevos desafíos. Esto no significa que Estados Unidos o la OTAN vayan a abandonar sus distintas formas de organización militar adaptadas a distintas modalidades de conflicto armado (nuclear, convencional o irregular). Significa que, en el marco de la Doctrina de la Respuesta Flexible, a esas formas tradicionales de guerra se va a añadir una cuarta dimensión, la “guerra contra redes” o *netwar*. Para ello, sostienen estos autores, existen múltiples experiencias internacionales: la lucha de Singapur contra los piratas de mar en el Sudeste Asiático, la guerra de la Gran Bretaña contra el IRA, la de los italianos contra la mafia, la de los franceses contra los fundamentalistas islámicos argelinos o la de España contra la ETA. Estas experiencias deberían ser utilizadas, sostienen Ronfeldt y Arquilla, para combatir a organizaciones que, como Al Qaeda, se han convertido en una “red de redes”, es decir, en un paraguas que cobija bajo su seno a decenas de grupos islámicos fundamentalistas en más de 32 países.

En conclusión, el conflicto armado en Colombia está pasando de una guerra irregular de baja intensidad hacia una guerra irregular de intensidad media, en la cual día a día comienzan a predominar las acciones de carácter terrorista. El país tiene que adaptar su doctrina militar y sus aparatos armados para afrontar esta nueva modalidad de guerra, para lo cual cuenta con una excepcional experiencia: el desmantelamiento de los carteles de Medellín y Cali.

<sup>64</sup> En realidad, tanto las FARC como el ELN estaban incluidos en la lista del Departamento de Estado desde 1996. Sin embargo, esta inclusión era puramente formal dado que Washington apoyaba simultáneamente la política de paz de la administración Pastrana e, incluso, el subsecretario de Estado para Asuntos Andinos, Phil Chicola, llegó a reunirse con Raúl Reyes en Costa Rica. Todo cambió a partir del 11 de septiembre.

<sup>65</sup> Pisani, Francis. “Guerre en Réseaux Contre un Ennemi Diffus”. En: *Le Monde Diplomatique*, No. 579, París, 2002.

<sup>66</sup> Arquilla, John y Ronfeldt, David. *Networks and Netwar*. Los Ángeles: RAND, 2001; Arquilla, John y Ronfeldt, David. *The Emergence of Noopolitik. Toward an American Information Strategy*. Los Ángeles: Rand, 1999.

## ANEXO 1

## Lista de conflictos armados en el mundo (2000)

<i>Continente</i>	<i>País</i>	<i>Grupos armados*</i>
África	Angola	Unión Nacional por la Total Independencia de Angola
África	Argelia	Grupo Islámico Armado y <i>Da'wa wal Yihad</i>
África	Burundi	Consejo Nacional por la Defensa de la Democracia (CND) y Partido por la Liberación del Pueblo Hutu (Palipehutu)
África	Chad	Movimiento por la Democracia y la Justicia en el Chad
África	Eritrea-Etiopía	Eritrea-Etiopía
África	Etiopía (Ogaden)	Frente Nacional de Liberación de Ogaden
África	Etiopía (Oromiya)	Frente de Liberación Oromo (FLO)
África	Liberia	Liberianos Unidos por la Reconciliación y el Desarrollo
África	República Democrática del Congo	Unión Congoleza por la Democracia y Movimiento de Liberación Congolés
África	Ruanda	Alianza entre el antiguo ejército de Ruanda y las milicias <i>Interahamwe</i>
África	Senegal	Movimiento de las Fuerzas Democráticas de Casamance
África	Sierra Leona	Frente Unido Revolucionario
África	Sudán	Alianza Nacional Democrática
África	Uganda	Alianza de Fuerzas Democráticas
América	Colombia	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y Ejército de Liberación Nacional (ELN)
Asia	Afganistán	Frente de Unión Islámico por la Salvación de Afganistán
Asia	Filipinas	Nuevo Ejército del Pueblo
Asia	Filipinas (Mindanao)	Frente Moro Islámico de Liberación y <i>Abu Sayyaf</i>
Asia	India	Grupo de la Guerra de los Pueblos, Centro Comunista Maoísta
Asia	India (Kachemira)	<i>Hizb-ul-Mujahidi, Harkat-ul-Mujahidi, Lashkar-e-Toiba y Jesh-e-Mohammadi</i>
Asia	India (Manipur)	Frente de Liberación Nacional Unido
Asia	India (Tripura)	Frente de Liberación Nacional de Tripura
Asia	India – Pakistán	India – Pakistán
Asia	Indonesia	Movimiento Aceh Libre
Asia	Irán	<i>Mujahidi Khalq</i> (Combatientes Sagrados del Pueblo)
Asia	Israel	<i>Fatah-Tanzim, Hamas</i> y Yihad Islámico
Asia	Myanmar	Unión Nacional Karen
Asia	Nepal	Partido Comunista de Nepal, Frente de los Pueblos Unidos
Asia	Sri Lanka	Tigres por la Liberación del Tamil Eelam
Asia	Turquía	Partido de los Trabajadores de Kurdistán
Asia	Uzbekistán	Movimiento Islámico de Uzbekistán
Europa	Rusia	República de Chechenia, Ichkeria

\* Los “grupos armados” hacen referencia a organizaciones enfrentadas a fuerzas estatales o su equivalente, con la excepción de los conflictos entre Eritrea y Etiopía y entre India y Pakistán (N. del E.).

**ANEXO 2****Organizaciones terroristas según el Departamento de Estado de Estados Unidos (2001)**

<i>País</i>	<i>Organización</i>
Afganistán	<i>Al-Qaida</i>
Argelia	Grupo Armado Islámico (GIA)
Colombia	Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)
Colombia	Ejército de Liberación Nacional (ELN)
Colombia	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)
Egipto	<i>Al-Gama'a al-Islamiyya</i> (Grupo Islámico)
Egipto	<i>Al-Yihad</i> (Yihad Islámica de Egipto)
España	Libertad y Tierra Vasca (ETA)
Filipinas	Grupo <i>Abu Sayyaf</i>
Grecia	Lucha Revolucionaria del Pueblo
Grecia	Organización Revolucionaria 17 de Noviembre (17 de Noviembre)
Irán	Organización <i>Mujahidin-e Khalq</i> (MEK)
Irlanda de Norte	Ejército Republicano Irlandés Auténtico (CIRA)
Israel	<i>Kach</i> y <i>Kahane Chai</i>
Japón	Verdad Suprema (AUM)
Kurdistán	Partido de los Trabajadores de Kurdistán (PKK)
Líbano	<i>Hezbollah</i> (Partido de Dios)
Pakistán-India	<i>Harakat ul-Mujahidin</i> (HUM)
Palestina	Frente de Liberación de Palestina - Facción Abu Abbas
Palestina	Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP)
Palestina	Frente Popular para la Liberación de Palestina – Comando General
Palestina	Movimiento de Resistencia Islámica (HAMAS)
Palestina	Organización Abu Nidal
Palestina	Yihad Islámico Palestino – Facción Shafaqi
Perú	Sendero Luminoso (SL)
Sri Lanka	Tigres para la Liberación del Tamil Eelam (LTTE)
Turquía	Frente / Ejército Revolucionario de Liberación del Pueblo (DHKP/C).
Uzbekistán	Movimiento Islámico de Uzbekistán (IMU)

# La Guerra contra los Derechos del Hombre\*

## Gonzalo Sánchez Gómez

*Profesor titular, Instituto de  
Estudios Políticos y Relaciones  
Internacionales, IEPRI, Universidad  
Nacional de Colombia.*

*\* Palabras pronunciadas con  
motivo de la inauguración de la  
Cátedra de Estudios Colombianos  
“Antonio Nariño”, Universidad de  
París III-Sorbona la Nueva /  
IHEAL, marzo 19 de 2002.*

*¡Dios mío, Dios justo a quien el hombre no  
puede engañar!*

*Yo te presento mi corazón; y estoy seguro  
de que a tus ojos no he delinquido: diez y  
seis años de prisiones, que ahora se han  
renovado en diez y seis años de oprobio y  
miseria, no han sido bastantes para  
castigar el delito, el tremendo delito...*

DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE

Antonio Nariño

CON MOTIVO DE LA INAUGURACIÓN DE LA Cátedra de Estudios Colombianos “Antonio Nariño”, quisiera compartir con ustedes algunas reflexiones sobre los encuentros y desencuentros entre los derechos (el derecho) y la guerra, en perspectiva histórica. Y ello por varias razones: la primera, porque esa es la asociación de ideas que de inmediato suscita la figura de Antonio Nariño; la segunda, porque Colombia es un país cuya historia política puede ser y ha sido leída en términos de guerras, pero también de constituciones, lo que hace de esa relación entre guerra y derecho una relación nodal; y la tercera, porque la degradación creciente del conflicto armado contemporáneo plantea urgencias de regulación que nos conciernen a todos.

Que una cátedra sobre Colombia en París lleve el nombre de Antonio Nariño es un gesto de enorme carga significativa. Recordemos brevemente quién era Antonio Nariño. Modesto funcionario del Virreinato de la Nueva Granada, a finales del siglo XVIII, Nariño había sido alcalde y tesorero de Santa Fe; había sido exportador de quina, y además un comerciante arruinado. Era también un inquieto divulgador de ideas: creó una tertulia literaria con acento masónico, “El Arcano de la Filantropía”, según dijo él mismo, a

imagen de algunos casinos de Venecia, que tenían una suscripción a periódicos y gacetas extranjeras en torno a los cuales, como en todas las sociedades de pensamiento de la época, lograban una envidiable mezcla de actividades: discutían, se divertían y pasaban un rato útil.

#### NARIÑO Y LA INDEPENDENCIA COMO GUERRA POR LOS DERECHOS DEL HOMBRE

Un simple azar le cambió el sentido a la vida de Nariño en 1794. En efecto, cayó en sus manos, paradójicamente proveniente de una autoridad virreinal, el tercer tomo de la *Historia de la asamblea constituyente* de Francia, en el cual estaban los 17 artículos de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. Nariño los tradujo de inmediato y los llevó, para su reproducción, a su propia imprenta, “La Patriótica”. Era la primera impresión castellana del histórico documento. El prestigio de Nariño quedó tan estrechamente asociado a ese episodio, que en la Nueva Granada se le veía no simplemente como el traductor de los Derechos del Hombre, sino casi como su creador. Desde luego, la resonancia de la traducción se incrementó con la persecución y represión que se desató en su contra.

Un ejemplar de la traducción llegó a las autoridades que entraron en pánico y asociaron la publicación de ese documento a una conspiración antihispánica en marcha, sobre la cual veían indicios en otras ciudades a través de pasquines, que como lo mostró posteriormente García Márquez en su novela sobre la Violencia, *La mala hora*, no sólo son de autoría casi indemostrable, sino que tienen un triple efecto: si son ficticios, dejan ver la fragilidad del orden; si son ciertos, muestran la potencial rebeldía política y social; y más importante aún, “lo que quita el sueño no son los pasquines, sino el miedo a los pasquines”<sup>1</sup>, al rumor pueblerino. En todo caso, las autoridades le atribuyeron al papelito de Nariño un potencial “sedicioso” de tal magnitud, que de inmediato alertaron no sólo a la Nueva Granada, sino también a Quito, a Caracas y otras ciudades de Su Majestad. El Virrey comunicó a todos los gobernadores sobre los acontecimientos de Santa Fe en estos términos:

Han sido fijados en parajes públicos de esta ciudad unos pasquines sediciosos y de resultas de las pesquisas hechas sobre ellos y sus autores se tiene noticia de que se ha esparcido por este Reyno un papel impreso, cuyo título es “Derechos del Hombre”, y su objeto el de seducir a las gentes fáciles e incautas, con especies dirigidas a favorecer la libertad de religión y a turbar el buen orden y gobierno establecido en estos dominios de S.M.

Paradójicamente, las autoridades en tanto más perseguían los derechos, más los divulgaban. El Virrey fue aún más lejos y pidió a los padres Capuchinos iniciar una contracampaña ideológica, saliendo a los pueblos a instruirlos en la obediencia al orden vigente y a prevenirlos sobre los peligros de las “vanas ideas de libertad y de igualdad”. Para facilitar las pesquisas sobre el documento impreso, se detallaba el tipo de papel, los caminos que hubiera podido recorrer, los peligros que comportaba. No se sabía bien todavía de qué impreso se hablaba, pero Nariño ya estaba en la cárcel. Cuando se supo se entendió por qué el papelito ese era tan subversivo: al proclamar la igualdad de los hombres frente a las discriminaciones, la reversión de la soberanía al pueblo, y la primacía de la voluntad general expresada en la ley, y sobre todo en su artículo 2o., el derecho a la “resistencia a la opresión”, había creado los fundamentos de un discurso a la vez antimonárquico y anticolonial, y más aún, como lo demostró Haití, un discurso al mismo tiempo independentista y antiesclavista<sup>2</sup>.

La sensibilidad al rumor y a los pasquines en particular, era exacerbada por una atmósfera crítica, propia de la época, que encontraba eco en nuevas formas de sociabilidad como la tertulia a la cual pertenecía Nariño, y hacía parte de un gran complejo cultural que incluía la Expedición Botánica del sabio José Celestino Mutis. No menos importante era la imprenta y, por extensión, los mecanismos de difusión, a los cuales un estudio clásico de Benedict Anderson les atribuye un papel decisivo en la construcción de esas comunidades imaginadas hispanoamericanas que son las naciones<sup>3</sup>. Eso fue lo que intuyeron las autoridades virreinales cuando decidieron hacer una requisa detallada de la biblioteca de Nariño, libro a

<sup>1</sup> García Márquez, Gabriel. *La mala hora*. Madrid. Talleres de gráficas Luis Pérez. 1962, p. 83.

<sup>2</sup> Gautier, Florence. *Triomphe et Mort du Droit Naturel en Révolution, 1789-1795-1802*. Paris: Presses Universitaires de France, 1992.

<sup>3</sup> Anderson, Benedict. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso

libro, papel a papel, para luego proceder a la confiscación de todos esos materiales. La medida indirectamente salvó una documentación fundamental para la comprensión de la mentalidad de la época, servicio nada despreciable que a menudo prestan no sólo a los jueces sino también a los historiadores, las policías y gobiernos despóticos. Porque de hecho, persiguiendo la opinión nos permiten conocerla. ¿Qué leía Nariño? Probablemente lo mismo que leía la élite culta de Santa Fe de Bogotá de entonces: los revolucionarios franceses, los enciclopedistas y clásicos del pensamiento político, y las grandes figuras de legisladores y gobernantes de la antigua Roma.

El episodio concluyó con la captura de Nariño, quien tras innumerables presiones se declaró conspirador y asumió, no su defensa personal, sino la defensa de la Declaración. Pero la defensa de la Declaración se volvió a su vez un documento de crítica tan radical al despotismo y a la discriminación, que se prohibió su divulgación por considerarla “más peligrosa que la Declaración”. No era un juego: Nariño fue condenado a destierro perpetuo y a prisión de diez años en África, pero al parecer por error lo desembarcaron en Cádiz, de donde huyó a París el 13 de julio de 1796. En París hizo contacto con Francisco de Miranda y otros revolucionarios latinoamericanos que seguían con admiración los acontecimientos y las instituciones que surgían de la Revolución Francesa, y buscaban, a menudo infructuosamente, apoyos en dinero y armas para la emancipación latinoamericana. Cuando Nariño comenzó a agitar la idea de su guerra, la guerra de Independencia, probablemente nunca imaginó que le iba a consumir toda la vida. Fue lo que posteriormente habría de pasarle a Aureliano Buendía, el guerrillero mítico de García Márquez, que participó en 40 guerras y las perdió todas.

Nariño fue quizás el primer gran refugiado político de la Nueva Granada, y seguramente también el más largo prisionero político de su generación: desde 1794, cuando publicó el papelito, hasta su última prisión en Cádiz de 1816 a 1820, año en que regresa por última vez a Colombia, Nariño pasó en total catorce años y un mes de su vida en prisión<sup>4</sup>. Nariño no fue la única víctima: Francisco José de Caldas, el más notable discípulo de Mutis en la Nueva Granada, fue fusilado en

1816, lo cual muestra las dificultades del trabajo intelectual y de construcción de una opinión pública independiente en contextos de guerra, como lo volveremos a ver más adelante.

Nuestra primera Guerra, nuestra guerra fundadora, la de Independencia, se proyectó, pues, gracias a Nariño, como una guerra por los Derechos del Hombre. Lo ratificó el propio Nariño cuando en la Constitución de Cundinamarca en 1811 reimprimió en Bogotá los *Derechos del Hombre y del Ciudadano*, para presentar todos los vejámenes de España a los americanos como atentados contra los principios universales de igualdad y libertad, y los incorporó al texto mismo de la Constitución. En adelante, lo ha señalado Mari-Laure Basilien, tales derechos van a ser el preámbulo de todas las constituciones colombianas, respondiendo al ideal de los revolucionarios del 89 de que “la declaración de los derechos fuera la Constitución de todos los pueblos”<sup>5</sup>. El papelito, con sus 17 artículos, se había vuelto elemento indispensable en la definición del orden republicano y de los regímenes democráticos.

Nariño es en definitiva el símbolo del perseguido, del rebelde que quiere transformar, pero con una bandera mínima, los Derechos del Hombre. Nariño, podemos decir hoy, le fijó un horizonte ético-político a la guerra. En aquellos tiempos, primero era la idea y después las armas.

Desde este mismo punto de vista, resulta pertinente subrayar cómo la Guerra de Independencia es puesta entre paréntesis por dos grandes esfuerzos normativos: por un lado, el ya dicho de los Derechos del Hombre; y por el otro, el tratado de regularización de la guerra que Bolívar propone al jefe de los ejércitos españoles, Pablo Morillo, y que es firmado por ambos el 26 de noviembre de 1820. Mediante dicho tratado, se establecía que en adelante la guerra se hiciera “como la hacen los pueblos civilizados”, estableciendo normas específicas sobre trato y canje de prisioneros de guerra; sobre prohibición de la pena capital a desertores; sobre protección a enfermos y heridos; sobre garantías para los emisarios entre los ejércitos; sobre respeto a los cadáveres de los caídos en las batallas, y una muy importante hoy, el compromiso de que fueran “altamente respetados”, en su libertad y en su seguridad “cualesquiera fueren o

<sup>4</sup> Santos Molano, Enrique. *Antonio Nariño*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, Vol. 2, 1972, p. 104.

<sup>5</sup> En palabras de Robespierre, citadas por Florence Gautier. Ob.cit., p. 141.

hayan sido sus opiniones”, los habitantes de los pueblos ocupados alternativamente por las partes beligerantes<sup>6</sup>. Independientemente de su aplicación concreta, discutible, el mensaje era claro: evitar los sufrimientos extremos de la guerra.

#### EL DERECHO COMO ELEMENTO INTEGRANTE DE LA GUERRA

El ejercicio de la guerra, las memorias de la guerra, la regulación de la guerra, al lado es cierto, de elecciones y debates ideológicos, siguieron ocupando la vida de muchos colombianos en el siglo XIX. Aparte de incontables alzamientos locales y regionales, el siglo XIX fue testigo de ocho guerras de proyección nacional, comenzando con la Guerra de los Supremos de 1839-1840, y culminando con la llamada Guerra de los Mil Días al quiebre del siglo XIX y XX (1899-1902), y cuyo desenlace le significó a Colombia una dolorosa mutilación regional, la del, hasta entonces, departamento de Panamá. La recurrencia de estas guerras no sólo muestra la importancia de las mismas en la estructuración de las relaciones sociales, políticas y culturales de Colombia, sino que también pone en evidencia la necesidad de regularlas, máxime si se tiene en cuenta que en aquel entonces las elites sociales y políticas participaban físicamente en el campo de batalla. La regulación era, de alguna manera, una estrategia de autopreservación.

Pero no hay que hacerse ilusiones sobre la aplicabilidad a estas guerras de nociones quizá válidas para otras épocas, como aquella que veía en la guerra una forma de transición acelerada de la vida social<sup>7</sup>. Lejos de ello, las guerras civiles colombianas del siglo XIX eran, con excepciones notables (la de los artesanos en 1854), formas privilegiadas de reproducción de las elites, de sus partidos, de sus anacronismos religiosos y de las jerarquías sociales. En el límite eran más empresas colectivas y relativamente organizadas de destrucción, que cimiento de un nuevo orden.

Y fue paradójicamente ese carácter potencialmente destructivo y mortífero el que suscitó la preocupación de hacer de la guerra una lucha legal y éticamente reglamentada. Es decir, una lucha que, más allá de las limitaciones naturales o

materiales del ejercicio de la guerra, como la topografía, el clima, la vegetación y la disponibilidad o no de ciertos recursos logísticos, tuviera unas acotaciones resultantes de manifestaciones expresas de los contendientes, basadas en principios universales de las relaciones humanas, en un credo religioso o en valores éticos compartidos y consagrados en el orden jurídico-político. Estas restricciones son la culminación de una historia milenaria que ha pretendido ponerle freno a la guerra como exhibición de la fuerza bruta, o simple inercia de la Ley del Talión, del “ojo por ojo, diente por diente” legitimada por el famoso Código del rey de Babilonia Hammourabi, expresión máxima de la venganza que se revive periódicamente bajo múltiples formas. En contraste, y como sabemos todos, el mundo medieval introdujo un cierto orden en el manejo de la guerra: la hizo, primero, función y privilegio de una casta de especialistas, protegiendo de sus efectos al conjunto de la población<sup>8</sup>; la ritualizó, introduciendo lo que se conoce como las reglas del honor cortés, que prohibían sacar ventaja de condiciones de inferioridad manifiesta de los adversarios, y dándole más bien a éstos la oportunidad de luchar en condiciones de igualdad<sup>9</sup>; y por último, sobre todo, en estas guerras caballerescas, el ideal no era hacer muertos sino hacer prisioneros; claro si se trataba de adversarios pertenecientes al mismo orden político-cultural, pues contra los extranjeros y los bárbaros eran tan sangrientas como las anteriores y las posteriores. En estos últimos casos, todos los excesos eran tolerables.

En Colombia se pusieron en marcha básicamente dos estrategias jurídicas para el tratamiento de la guerra: la de la incorporación del derecho de gentes a la legislación interna, y la de los estados de excepción.

La primera, la del derecho de gentes, encontró inspiración doctrinaria en un texto pionero, de 1832, sobre la regulación de la guerra en la América hispana, *Los principios del derecho de gentes*, del humanista venezolano Andrés Bello. Pero no por azar fue Colombia el país de guerras recurrentes, aquel en el cual por primera vez en América Latina, a partir de la célebre Constitución de Rionegro de 1863, se incorporaron tales principios al orden

<sup>6</sup> Valencia Villa, Alejandro. *La humanización de la guerra*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1991, pp. 27-29.

<sup>7</sup> Versión que se encuentra en textos como: Bouthoul, Gaston. *La Guerre*. París: Presses Universitaires de France, 1971.

<sup>8</sup> Keegan, John. *Histoire de la Guerre*. Dagorno, Vol. II, 1996, p. 125.

<sup>9</sup> Caillois, Roger. *Bellone ou La Pente de la Guerre*. París: La Renaissance du Livre, 1963.

jurídico interno. Eran los tiempos del federalismo y el radicalismo liberal que privilegiaban, para bien o para mal, las garantías individuales sobre la seguridad del Estado. El debate se había iniciado en el curso de la guerra de 1860-1861 que culminó con el ascenso al poder del hombre de más poder político y militar en la era posterior a la Independencia, el General Tomás Cipriano de Mosquera, secundado en ese empeño por el ideólogo Salvador Camacho Roldán, considerado, a su vez, el padre de la sociología en Colombia.

A las guerras entre, y dentro, de lo que entonces eran los Estados Unidos de Colombia, se aplicaría por analogía la legislación para los conflictos armados entre naciones, en desarrollo de lo que ha sido llamado una especie de “cuasi-internacionalización del espacio público interno”<sup>10</sup>. El hecho merece ser resaltado porque es apenas contemporáneo de la incorporación en América del Norte del derecho de gentes a través del código escrito por el jurista alemán Francis Lieber, y que lleva su nombre, elaborado en parte para regular el comercio marítimo, y en parte para darle a los rebeldes de la guerra civil el tratamiento dado a los enemigos en tiempos de guerra internacional. Fue éste un código de normas expedido bajo el gobierno de Abraham Lincoln para regularizar esa guerra civil que fue la llamada Guerra de Secesión de los Estados del Sur, iniciada en 1861 y resuelta por Lincoln con la abolición de la esclavitud, y el otorgamiento del sufragio parcial para la población negra. La medida, como se recordará, provocó el asesinato del propio Lincoln en 1865. La regularización de la guerra en Colombia fue anterior también a la Convención de Ginebra de 1864, fundamento del hoy llamado Derecho Internacional Humanitario, aplicado a los conflictos entre estados y recientemente extendido a las guerras civiles, mediante los protocolos de 1977, que hacen extensivas las normas de protección a las víctimas y no combatientes de cualquier tipo de conflicto armado, tanto internacional como nacional, sin que ello implique legitimación ni reconocimiento del carácter de beligerantes a los contendientes. Pudiera decirse entonces que, paradójicamente, Colombia abordó el arcaísmo de sus guerras civiles del siglo XIX

con un sorprendente modernismo jurídico humanitario.

#### EL DERECHO COMO INDUCTOR

##### O MOTOR DE LA GUERRA

Hemos anunciado que la segunda estrategia jurídica, la de los estados de excepción o estado de sitio, está teóricamente vinculada en su concepción original: a la del derecho de gentes; pero en su práctica se desarrolló sobre carriles distintos. Como lo señalamos antes, el derecho de gentes estaba montado sobre el principio y la práctica de la protección a la población no combatiente y de definición de controles específicos al modo de hacer la guerra. En cambio, los estados de excepción, el estado de sitio, particularmente a partir de la Constitución de 1886, que estuvo vigente durante más de un siglo, se construyó como una muralla de defensa del Estado, del orden, de los privilegios, y como un instrumento recurrente de ilegitimación no sólo de la rebelión sino de la simple inconformidad, de la disidencia y de la reivindicación social, como ha sido contundentemente demostrado en la tesis doctoral de Mari-Laure Basilien<sup>11</sup>. Entre dos extremos se movió lo jurídico en la guerra. En efecto, si en el siglo XIX con la internacionalización del espacio interior y la descriminalización del rebelde se abre un espacio de legitimidad casi ilimitada a la resistencia, con el estado de sitio, por el contrario, fue casi abolida toda forma de protesta. Frente a una Constitución de libertades, la de Rionegro en 1863, se erigía ahora como una Constitución de controles, una Constitución esencialmente defensiva.

El estado de sitio quedó, desde muy temprano, asociado a los rasgos más despóticos del orden político: a la más clara y más típica de las guerras civiles, la Guerra de los Mil Días, que hace de eslabón entre el siglo XIX y el XX, no se la cobijó con el derecho de gentes, argumentando que las fuerzas que actuaban contra el gobierno no eran beligerantes sino simples rebeldes e insurrectos, acreedores sólo a la aplicación del código penal establecido para los criminales. En contraste, la más representativa de las huelgas del siglo XX, la huelga de los trabajadores de la *United Fruit Company*, en 1928, fue aplastada apelando al estado de sitio, dejando como resultado el episodio conocido como la Masacre de las Bananeras. Con

<sup>10</sup> Orozco Abad, Iván. *Combatientes, rebeldes y terroristas*. Bogotá: Editorial Temis, 1992, p. 102. Me he servido mucho de este texto, al igual que el de Valencia Villa, ya citado, en estas reflexiones.

<sup>11</sup> Basilien-Gainche, Mari-Laure. *État de droit et états d'exception*. Tesis de Doctorado, Universidad de Paris III, Sorbona/Instituto de Altos Estudios de América Latina, IHEAL, p. 436.

la cobertura del estado de sitio se realizaron las masivas violaciones a los derechos humanos a fines de los años setenta, bajo la puesta en marcha del Estatuto de Seguridad, durante la administración del Presidente Julio César Turbay Ayala.

El Estado colombiano no es modelo de diligencia en el respeto al Derecho Internacional Humanitario: el convenio de Ginebra de 1949, sólo fue ratificado por Colombia en 1960, después de la etapa crítica de la Violencia. El Protocolo de los Convenios de Ginebra referido expresamente a los conflictos internos sólo fue incorporado al orden jurídico interno dos décadas más tarde, en 1996. Es decir, que bajo el signo del estado de sitio o de excepción transcurrió también la llamada Violencia de mediados del siglo XX sin que se hiciera nada para atenuar los niveles de barbarie alcanzados, y se hiciera mucho para agravarlos. La visión de orden público y de la naturaleza del conflicto que se impuso con el uso y abuso del estado de sitio –la rutinización de la excepcionalidad, podría decirse– impidió reconocer la Violencia como guerra, y la proyectó sólo como una “gran ola de criminalidad” exacerbada, a tal punto que de sus más de doscientas mil víctimas pocos se enteraron en el mundo. Puesto que no había legislación para regular esa guerra, tampoco había parámetros internacionales para contener sus atrocidades. No era una guerra internacional, no era una guerra interna asimilable a guerra entre estados, como las guerras civiles del siglo XIX; era simplemente la Violencia, inasible, indefinible, tributaria de lo no regulable, casi de lo innumerable. Tampoco el régimen dictatorial de Laureano Gómez fue llamado por su nombre. El estado de sitio había llevado a la distorsión e incluso a la desnaturalización del derecho de gentes. El único rastro normativo que quedó de preocupación por la población civil surgió inesperadamente de una de las fracciones de la resistencia, la de las Guerrillas del Llano, que lideraba el legendario Guadalupe Salcedo. Las Leyes del Llano de 1953, con sus 224 artículos, casi el mismo número de la Constitución Nacional, inspiradas quizás en parte en el Plan de Ayala de Zapata de la Revolución mexicana en 1911, pero también heredadas del radicalismo liberal colombiano, constituyen tal vez el más elaborado código guerrillero de América Latina hasta hoy. Las Leyes del Llano eran un cuerpo de normas bien ambicioso que organizaba la producción, la población no

combatiente y las relaciones de ésta con la guerrilla, las formas de justicia adaptadas a las tradiciones de la región, y sobre todo, la función rectora de la política sobre las armas.

El texto quedó como simple registro, pues antes de que entrara en vigencia se produjo el golpe militar de junio de 1953, pero es un registro digno de evocar porque revelaba las tendencias de elevar este proyecto de Constitución rebelde a la categoría de programa de la Revolución Nacional, y porque allí se hacían explícitas las preocupaciones humanitarias de al menos un sector de las guerrillas de entonces. Hay normas concretas, por ejemplo, sobre el respeto a las garantías individuales; sobre protección a los sectores más vulnerables de la población, los niños, las mujeres, y de prevención de abusos de los “elementos civilizados” contra los pueblos indígenas. Como lo habían planteado los radicales en el siglo XIX invocando el derecho de gentes, se postulaba el respeto a la vida, honra y bienes de los adversarios cuyos territorios hubiesen sido invadidos por los rebeldes, y se prohibía expresamente la práctica de tierra arrasada<sup>12</sup>.

Cuánto se había perdido en democracia por efecto del estado de sitio, forma perversa del derecho de gentes sólo lo empezamos a entender después de la Constitución de 1991, y a partir de sentencias memorables de la nueva Corte Constitucional, especialmente fundadas en conceptos de los magistrados Ciro Angarita, Carlos Gaviria y Alejandro Martínez Caballero, que interpretaban el nuevo conjunto de normas sobre los estados de excepción en el sentido de límite y freno al abuso de la discrecionalidad presidencial. Privilegiaron ellos dentro de la nueva perspectiva constitucional el derecho, sobre el orden y la seguridad institucional, las prerrogativas individuales sobre los poderes públicos. No podrán suspenderse las libertades fundamentales ni los derechos humanos consagrados en el orden constitucional interno y en los pactos internacionales ratificados por Colombia, se afirmó específicamente dentro de esta nueva visión.

El arbitrario manejo del estado de sitio, llevado al extremo a partir de 1944 y durante todo el período de la Violencia, y luego durante la agitación social de los años sesenta y setenta, explica en buena medida la emergencia de grupos guerrilleros como el M-19, cuya parábola se cierra precisamente con la Constitución garantista de 1991. Tras más de 40 años de estado de excepción per-

<sup>12</sup> Sánchez Gómez, Gonzalo. “Violencia, guerrillas y estructuras agrarias”. En: *Nueva historia de Colombia*. Bogotá: Planeta, Vol. II, 1989, pp. 146-149.

manente (lo que era evidentemente un contrasentido) se habían consolidado de hecho innegables rasgos autoritarios, en un régimen formalmente democrático. Como lo subrayó el magistrado Ciro Angarita Barón en uno de sus salvamentos de voto, citando a Martín Krielle, “lo grave no es el derecho de excepción para momentos excepcionales, sino el abuso del derecho de excepción en situaciones normales”<sup>13</sup>. Si la aspiración de la nueva Constitución de 1991 era la de la construcción de un orden público democrático, era preciso ponerle restricciones casi insalvables a la excepción en el manejo del “orden público político” y flexibilizarla en el manejo del “orden público económico o social” que incide sobre el conjunto de la sociedad. La nueva Corte ha sido concesiva, por ejemplo, frente a la crisis energética en algún momento, pero sólo le ha abierto espacio a la conmoción interior, en casos de excepcional gravedad, como la fuga de Pablo Escobar, o los magnicidios del narcoterrorismo.

La reputación de Colombia como sociedad de leyes es, pues, equívoca: hay ciertamente normas constitucionales y de otras jerarquías en la pirámide jurídica que consagran derechos, pero hay otras, como las expedidas al amparo del estado de sitio, que constituyen, si se me permite la expresión, contra-derechos.

En todo caso, con la Constitución de 1991, considerada a menudo como tratado de paz con la guerrilla del M-19, se da un vuelco mental y normativo en Colombia. Mientras el Estado, a partir de ella, y con el impulso decisivo de la nueva Corte Constitucional, democratiza su concepción del derecho en la guerra, los actores armados, insurgentes y contrainsurgentes asumen por el contrario como sello de su acción la vía de la desregulación y el desconocimiento y violación de principios universalmente consagrados y de forzoso cumplimiento por todas las partes contendientes.

Desde luego, en esta degradación de la guerra ha contado de manera crucial el narcotráfico. Pero el narcotráfico, y sobre todo los cultivos ilegales mismos, son quizá también respuesta a bloqueos estructurales de la sociedad colombiana: bloqueo a la movilidad de sectores medios, bloqueo a zonas marginadas del progreso, bloqueo a la reconversión de una economía cafetera en crisis a otros modelos de desarrollo agrario, bloqueo a la distribución del poder y los recursos regionales,

bloqueo a las demandas ancestrales por la tierra. Son bloqueos reforzados además por el paramilitarismo, ese dispositivo de los agentes más anacrónicos del poder local y regional que, bajo el expediente de la oferta de seguridad, cumplen papel estratégico de abortar los procesos de democratización social y política en zonas de latifundio voraz, como la Costa Atlántica.

#### LA GUERRA CONTRA LOS DERECHOS DEL HOMBRE

La guerra, como lo ha señalado Daniel Pécaut, sirve de contexto de reproducción de otras múltiples formas de violencia que atentan contra la vida, el derecho anterior a todos derechos. Esa combinatoria de violencias de las últimas dos o tres décadas le cuesta al país entre 20 y 25 mil muertos anuales que van entrando a la rutina de las estadísticas nacionales, invisibilizando víctimas sistemáticas y selectivas de fuerzas estatales o paraestatales, como el asesinato de sindicalistas, el exterminio en dos lustros de una fuerza política como la Unión Patriótica, al igual que la eliminación física de centenares de campesinos cuyo único delito es el de vivir en un territorio estratégico de disputa entre la insurgencia y la contrainsurgencia. Cada uno de los bandos cuenta los muertos que le producen los demás, pero no los de su autoría.

Es una guerra en donde postulados como el del artículo 10 de la Declaración de 1789, “Nadie puede ser molestado por sus opiniones”, o el del artículo 11, “la libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los bienes más preciosos del hombre”, muy poco cuentan para cualquiera de las expresiones del crimen organizado o de la oposición armada. Al contrario, en una guerra por recursos, territorios y poblaciones, como la de Colombia hoy, los actores armados no le dejan espacio a las opiniones. A los forjadores de opinión se les exige toma de posición, o se les castiga por la ya expresada. Es lo que se hace patente cuando el jefe de las Autodefensas, Carlos Castaño, hace públicas en el libro *Mi confesión*<sup>14</sup>, temerarias acusaciones contra colegas de reconocida independencia intelectual, o cuando desde la otra orilla, en el periódico *Resistencia*, órgano de expresión de las FARC, se arguye, no hace mucho tiempo, sobre la imposibilidad de la neutralidad intelectual en el conflicto que vivimos.

<sup>13</sup> Krielle, Martín. *Introducción a la teoría del Estado*. Depalma, 1981, p. 200.

<sup>14</sup> Aranguren Molina, Mauricio. *Mi confesión: Carlos Castaño revela sus secretos*. Bogotá: Editorial La Oveja Negra, 2001, p. 183.

Las extremas no lo han ganado todo en ese terreno, pero sí han hecho mucho para forzar ese resultado. Algunas ilustraciones: entre 1978 y 2002 se han registrado 172 asesinatos de periodistas, el 70% ellos por razones profesionales, y con algunas tendencias identificables: durante la década de los años ochenta tales crímenes estuvieron asociados a denuncias por corrupción política. A partir de la década de los noventa están predominantemente vinculados al conflicto armado. Los casos más numerosos son atribuibles a los paramilitares; los de más resonancia por el prestigio y credibilidad de las víctimas son imputables a agentes del narcotráfico y una proporción inferior a las guerrillas. Los casi dos millones de desplazados forzosos son testimonio viviente de los límites que la guerra impone a la libertad de movimiento, o desde otro punto de vista, a la libertad de escoger el territorio de residencia, consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Otro campo, en el cual ha habido no menos presiones al silencio o a la polarización, ha sido precisamente el del mundo académico. Según datos de la Asociación Nacional de Profesores Universitarios, ASPU, en los últimos seis años han sido asesinados 28 profesores universitarios, ocho de los cuales de la Universidad de Antioquia en Medellín, seis de la Universidad del Atlántico, cinco de la Universidad de Córdoba, para señalar los centros más afectados. Además de esos asesinatos, la Asociación registra en la actualidad 17 amenazados de muerte que se han desplazado a otros sitios dentro del país o al exterior, y luego hay 19 amenazados que permanecen en sus puestos, entre ellos un alto directivo de una universidad pública. Los datos de amenazados y exilados son mucho mayores, pues son numerosos los casos de quienes prefieren mantener en reserva esa situación. El inicio de esta cadena fue el siguiente: el primer profesor asesinado fue el médico de la Universidad de Antioquia Pedro Luis Valencia, en julio de 1987. Un mes más tarde, agosto de 1987, fueron asesinados dos de los asistentes a su entierro, los también profesores Leonardo Betancourt y el prestigioso defensor de Derechos Humanos, Héctor Abad. En el año siguiente, 1988, fueron asesinados otros dos profesores de la misma Universidad y el Vicerrector Luis Fernando Vélez. Con excepción de este último, todos los profesio-

res asesinados en la Universidad de Antioquia eran médicos salubristas; es decir, se trataba de una operación criminal sistemática contra toda una comunidad profesional e intelectual, por parte de sectores de ultraderecha. El origen de los asesinatos y las amenazas se extendió, y la autoría se diversificó a tal punto que a raíz del asesinato en Bogotá de un alumno y colega levantamos la consigna de “que el pensamiento deje de ser objetivo militar”.

El círculo de la impunidad se cierra desde luego con las barreras mortales que se le ponen al ejercicio de la justicia. Magistrados, jueces y abogados litigantes fueron víctimas entre 1979 y 1994 –el período más crítico para ellos– de 619 acciones criminales, incluidos amenazas de muerte, lesiones personales, atentados, desapariciones, secuestros, y una alta proporción, 250 casos, de homicidios. De más de la mitad de los casos, 323, no se tiene clara la autoría. De los que se sabe, 296, las responsabilidades se distribuyen en orden descendente así: 34,1%, paramilitares; 20,6%, narcotráfico; 17,3%, agentes estatales; 16,9% guerrillas; el resto, 11,1%, delincuencia común y particulares<sup>15</sup>. La guerra sucia ya no es monopolio de las dictaduras, ni de los organismos estatales. La guerra sucia contra los no combatientes compromete a todos los actores de la multifacética violencia colombiana.

En ello, el país tal vez no haga sino responder a patrones más generales de los conflictos armados contemporáneos. En efecto, hace apenas unos tres meses el Secretario de la organización internacional Médicos sin Fronteras, anotaba que con base en la información recopilada en los 80 países en los cuales hacen presencia, se había podido llegar a esta constatación mayor: el paso de las guerras de contenido ideológico o de construcción de Estado, a las guerras de simple dominio territorial por el acceso al control de materias primas, del comercio de armas, de drogas, o de mercancías de alto valor como el petróleo y los diamantes. En esas guerras, agregaba, se había ido “borrando definitivamente la línea que separaba antaño la guerra profesional de la barbarie”<sup>16</sup>. Dentro de esta nueva dinámica la proporción de las víctimas se había invertido: si antes en su mayoría pertenecían a las filas de los combatientes, hoy en un 90% son civiles<sup>17</sup>. Basados en la depreda-

<sup>15</sup> Datos elaborados con base en el texto de Bonilla Pardo, Guido. “El malestar de la justicia”. En *Debate & Justicia*, Vol.1, No. 3., Bogotá: Asonal Judicial.

<sup>16</sup> Vil-Sanjuán, Rafael. *El País*, Madrid, domingo 30 de diciembre de 2001.

<sup>17</sup> Fisas, Vicenç. Ídem.

ción de sus propias comunidades, algunos las llaman guerras contra los civiles; guerra contra la sociedad dice aún con más fuerza expresiva Daniel Pécaut.

En Colombia es rutina las violaciones a las convenciones de Ginebra y de La Haya, y de los protocolos adicionales aplicables a los conflictos internos, establecidos precisamente para proteger a la población civil, no combatiente. Los ejemplos son incontables. Señalemos los más protuberantes: el uso sistemático de rudimentarios pero destructores explosivos, como los cilindros de gas contra estaciones de policía, pero que de hecho impactan las casas de humildes moradores, destruyendo sus modestos bienes y acabando con la vida de muchos, pertenecen al tipo de armas proscritas desde la Declaración de San Petersburgo en 1868; el sabotaje recurrente de los servicios básicos de electricidad, telefonía y transporte a remotas y empobrecidas localidades; y, de manera demencial, con el pretexto de “hacerle sentir la guerra a la oligarquía de Bogotá”, el fallido atentado criminal de las FARC contra uno de los embalses que surte de agua a los siete millones de bogotanos, que de haberse materializado hubiera arrasado, según cálculos de los técnicos, con cerca de 20.000 habitantes de las zonas aledañas a la represa, además de los riesgos sanitarios incalculables para la populosa capital.

Ésta es una guerra en la cual, para utilizar palabras de Michel Gauchet, la batalla simbólica por la legitimidad que fue esencial en las deliberaciones de la Asamblea Constituyente de 1789 es remplazada hoy por la fuerza bruta y la intimidación. El equívoco de que doctrinaria y realmente el único violador de derechos humanos era el Estado, supuesto cultivado incluso por las más reconocidas ONG en el tema, dio carta blanca durante muchos años a los actores político-militares no estatales para ignorar sus responsabilidades en lo que ha llegado a ser la catástrofe humanitaria que vive Colombia hoy. El paso de un cierto faccionalismo a la universalización de la defensa de los derechos humanos fue una larga y penosa travesía<sup>18</sup>.

El desprecio por la vida, los derechos más elementales y la dignidad humana tiene su punto de

confluencia en una de las prácticas más atroces de la guerra en Colombia: el secuestro. Las cifras son perturbadoras. Entre 1990 y noviembre de 2001 se produjeron en Colombia 24.358 secuestros, un promedio de 2.030 por año. Entre 1995 y el año 2000, las cifras se elevaron a más del triple: pasaron de 1.158 a 3.706. El promedio actual es de nueve secuestros diarios. Más del 50% son atribuibles a la guerrilla, el resto a la delincuencia común y en menor, pero creciente proporción, a las Autodefensas, que también han comenzado a practicarlo: éstas pasaron de 43 secuestros en 1997, a 286 en el año 2000. Del total de secuestros no especificados, es preciso anotarlos, muchos son realizados para la guerrilla por la delincuencia común, o comprados a ésta, contribuyendo así la insurgencia a la descomposición social<sup>19</sup>.

El secuestro es una forma calculada y programada de tortura, que viola el Derecho Internacional Humanitario y específicamente los convenios de Ginebra aplicables a los conflictos internos. Y los viola no sólo con respecto al secuestrado, sometido a condiciones inhumanas durante días, semanas, meses y años, con riesgos permanentes de muerte por enfermedad, por maltrato, por un rescate frustrado o porque no pudo él y su familia responder a las pretensiones económicas de los captores. Es un suplicio cotidiano que se extiende a los parientes y al entorno profesional y cultural del plagiado. Muchos secuestrados lo vuelven a ser dos o tres veces; en muchos casos el rescate se paga cuando la víctima ya ha sido asesinada; y se llega a extremos como el de familias que se han visto obligadas además a pagar por la simple entrega del cadáver de su ser querido. Y no se puede argüir que son de gentes involucradas en la guerra: en 1999 hubo 206 secuestros de niños menores de doce años. El secuestro por sus dimensiones y por su monstruosidad es comparable a las desapariciones durante las dictaduras del Cono Sur que horrorizaron a los demócratas del mundo. El aumento vertiginoso del secuestro muestra hasta qué punto la guerrilla ha perdido las adhesiones sociales. Su desbordamiento se ha convertido adicionalmente en una de las principales justificaciones de la expansión de la

<sup>18</sup> Sobre este tema véase el artículo pionero de Luis Alberto Restrepo, “Los equívocos de los derechos humanos en Colombia”, publicado originalmente en *Análisis Político* mayo-agosto de 1992: 23-40, y en versión ampliada y revisada en: Bergquist, Charles; Peñaranda, Ricardo y Sánchez, Gonzalo. *Violence in Colombia 1990-2000. Waging War and Negotiating Peace*. Scholarly Resources, 2001, pp. 95-126. Véase Daviaud, Sophie. “Les ONG Colombiennes de Défense des Droits de l’homme Face aux Violences”. En: *Bulletin Institut Français d’Études Andines*, IFEA, tomo 29, No. 3, 2000, pp. 359-378.

<sup>19</sup> Información suministrada por la Comisión Colombiana de Juristas.

contrainsurgencia bajo la modalidad del paramilitarismo, una especie de híbrido entre las Patrullas Cívicas de Guatemala, complementarias de la acción del ejército, y las Rondas Campesinas peruanas, polos de autodefensa campesina contra el despotismo armado de Sendero Luminoso.

Estas constataciones son la que han llevado a la ONG Pax Christi a organizar una campaña mundial contra la industria del secuestro en Colombia y sus tentáculos internacionales, principalmente europeos, de mediadores, negociadores profesionales, y aseguradoras que viven de la reproducción del crimen organizado<sup>20</sup>.

Cada vez resulta más inaceptable el cómodo pero perverso dualismo según el cual una fuerza político-militar se declara irregular para eludir las exigencias del Derecho Internacional Humanitario y al mismo tiempo invoca el estatus de beligerante para hacerse acreedora al reconocimiento político.

La pregunta por los fines de la guerra, que había sido el centro de las reflexiones de los jusnaturalistas (Francisco Suárez, Francisco de Vitoria, Hugo Grotius) ha sido opacada por la pregunta descarnada sobre la técnica y la eficacia de la guerra: conquistar territorio, acumular poder, someter poblaciones, parecen ser la consigna básica. Poco importa el costo humano. La dinámi-

ca sustituye o subordina causalidades y objetivos. El papelito de Nariño ya no lo enarbolan los insurgentes, sino en forma defensiva la sociedad a nombre de la cual ellos pretenden hablar.

Si he puesto el énfasis en todos estos signos inquietantes, que lo eran aun en tiempos de negociación, es porque se pueden agravar inusualmente en el ambiente de guerra abierta e incontrolada que reina tras la ruptura de las negociaciones. Es necesario salirle al paso una vez más a la barbarización y a los estragos de una guerra que puede entrar en los meses que vienen en la desregulación total. Es preciso volver a los criterios de Antonio Nariño y hacer de los Derechos del Hombre y sus desarrollos en el *corpus* del Derecho Internacional Humanitario el mínimo no negociable, o incondicionalmente aplicado, si es que de verdad la guerra se torna inevitable. Los Derechos del Hombre, nuestro vínculo primordial con Francia, deben volver al primer plano de las preocupaciones colombianas y de las europeas por Colombia. Gobiernos, ONG e intelectuales tienen mucho por hacer a favor de Colombia en este terreno, para que el resultado de la guerra sea la conquista de nuevos derechos y no el desplome de los ya adquiridos. Su contribución a la civilización de esta guerra puede ser un aporte definitivo para terminarla.

<sup>20</sup> Pax Christi. *La industria del secuestro en Colombia. Un negocio que nos concierne*. Utrecht, 2001.

# Tensiones en la investigación y cambios de paradigmas: intercambio con matemáticos\*

## Orlando Fals Borda<sup>1</sup>

Profesor especial, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia

\* Este texto está basado en la conferencia presentada en el marco del “Tercer Congreso Internacional de Matemáticas, Educación y Sociedad”. Helsingor, Dinamarca, 2-7 abril 2002. Traducción de Julia Salazar Holguín, tomada de los Anales del Congreso, Parte I, pp. 46-55.

COMO ES DE AMPLIO CONOCIMIENTO, LOS matemáticos de todas partes han venido sufriendo un problema de imagen: lo que producen teóricamente se dirige por regla general a un pequeño grupo de entendidos que dominan el lenguaje especializado, mientras que lo que enseñan o publican se orienta a una gran audiencia leiga que con frecuencia apenas se inicia en los misterios de la ciencia. Esto ha creado un fetiche aterrador con las matemáticas, como obstáculo casi infranqueable para adquirir otros tipos de conocimiento, lo cual es lamentable porque, si recordamos las reflexiones de Edmund Husserl en ese sentido, no puede haber real matemática sin referirla al contexto vital de donde surgen las cifras, porque detrás de todo número hay un ser humano que respira y siente.

La conciencia de hacer algo al respecto –humanizar las matemáticas– ha venido creciendo desde hace dos décadas, cuando empezó a construirse de manera interdisciplinaria un puente intelectual accesible hacia esta disciplina y desde ésta. Hoy se denomina “etnomatemáticas” y va de acuerdo con las necesidades de los tiempos actuales que requieren prestar atención a las formas de combinar el cerebro y el sentimiento. En el caso de las matemáticas, sería ver cómo combinar la mente para el cálculo y la medición, con el corazón para entender las realidades contextuales que dan sentido a aquéllos.

Este desafío intelectual, emocional y técnico es, de hecho, un reto metodológico de características muy sutiles, aunque haya muchos que no lo admitan así y prefieran separar sus componentes,

<sup>1</sup> Expreso mis sinceros agradecimientos por la eficaz ayuda y orientación recibida de los siguientes colegas y amigos de las escuelas de matemáticas: Carlos Videla, Universidad Nacional Autónoma de México; Myriam Acevedo, Reinaldo Montañés y José Gregorio Rodríguez, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. La responsabilidad por el contenido del texto es exclusivamente mía.

a la manera cartesiana. Sin embargo, la experiencia muestra que unir la mente y el alma es posible, si hacemos caso a ciertos escritores disidentes, pensadores díscolos, o científicos imaginativos que han hecho este tipo de experimentación, con el propósito de comunicar de manera clara lo que descubren. Y, según parece, han tenido éxito. De hecho, el problema no es nuevo e incluso podemos revivir el consejo del escritor austríaco Hugo von Hofmannsthal que ya en los albores del siglo XX hablaba de “pensar con el corazón”.

Así como es bueno preocuparse en general por asunto tan fascinante, es el propósito de este texto compartir algunos aspectos de la heterodoxa búsqueda que implica<sup>2</sup>. Digamos que en el campo de las ciencias sociales se ha venido desarrollando un marco no muy lejano de la etnomatemática para llevar a cabo esta tarea. Algunos colegas, como Peter Reason de la Universidad de Bath (Inglaterra) y Morten Levin, de Noruega, lo han planteado como una “cosmovisión participativa”<sup>3</sup>. Ésta se deriva de la aplicación de un conjunto de técnicas denominadas “Investigación-Acción Participativa” (IAP) que incluye una vertiente pedagógica afín llamada “Aprendizaje-Acción”<sup>4</sup>.

Inspirada originalmente en la dura realidad de las comunidades campesinas pobres del Tercer Mundo, la IAP encontró soporte filosófico en la fenomenología, y más recientemente, en el holismo de Gregory Bateson. Asimismo, sus cultores hemos hallado resonancia en las teorías de la complejidad y del espacio geográfico (Lefebvre), en la de sistemas y en la del caos. Por eso estamos intentando descartar paradigmas científicos dominantes que, en nuestra opinión, no pueden dar mucho más de sí, al convertirse en lastres tautológicos para la investigación significativa, en especial el positivismo de René Descartes, el mecanicismo de Isaac Newton y el funcionalismo de Talcott Parsons.

En las instituciones académicas, el trabajo crítico de la IAP no fue recibido inicialmente con buenos ojos, pero ha empezado a aceptarse en universidades, gobiernos, ONG y organismos internacionales por la seriedad de sus planteamientos tanto en la práctica como en la teoría, así en el

terreno como en el aula de clase. En la sociedad, quienes practicamos la IAP y el aprendizaje-acción, hemos trabajado por ideales de justicia social para los pueblos del común. En el campo, esta metodología se ha revelado útil para combinar el conocimiento académico con el conocimiento popular, esfuerzo que ha producido beneficios tanto para el uno como para el otro. Por supuesto, esto no es nuevo, pero ha servido para cortarles el coqueteo a ciertos académicos que viven como autistas en viejas torres de marfil.

Las técnicas diseñadas por nosotros durante los últimos treinta años han tenido como objetivo resolver tres tipos de tensiones mediante estrategias que considero pertinentes para la enseñanza y el manejo de las matemáticas y, por lo mismo, para cambiar su imagen y hacerlas más accesibles a los no iniciados. Estas tensiones son las siguientes: 1) la redefinición de la dicotomía tradicional teoría/práctica; 2) el significado de la tríada sujeto/objeto y conocimiento, y 3) la búsqueda de una visión más satisfactoria de ciencia –*Weltanschauung* o filosofía de la vida con la construcción de paradigmas científicos más abiertos que los conocidos hasta hoy.

#### TEORÍA Y PRÁCTICA

Puesto que Kemmis<sup>5</sup> analiza este tema en profundidad, no es necesario elaborarlo más aquí. Recordemos que el sentido común y las contribuciones de escritores, líderes y sabios autóctonos han enseñado a respetar la relación entre una concepción de la dinámica natural y su expresión en los contextos de la vida cotidiana. En la tradición del conocimiento occidental, esta preocupación ha venido ligada a la venerable noción de “praxis”, vista como una combinación interconectada de teoría y práctica en la que la práctica es el factor determinante. La escuela positivista nos ha enseñado que es apropiado, por no decir que correcto, separar la teoría de la práctica en la acumulación de conocimientos. No obstante, en el aula de clase y de cara a situaciones sociopolíticas críticas y en el terreno, esta regla se queda corta.

Una aplicación contextual y cuidadosa de la praxis ha llevado a un desmantelamiento parcial

<sup>2</sup> Powell, Arthur. “Ethnomathematics and the Challenges of Racism”. Tercer Congreso Internacional de Matemáticas, Educación y Sociedad. Helsingor, Dinamarca, 2-7 abril 2002.

<sup>3</sup> Reason, Peter y Bradbury, H. (editores). *Handbook of Action Research: Participative Inquiry and Practice*. Londres: SAGE, 2000.

<sup>4</sup> Kemmis, Stephen y McTaggart, R. “Participatory Action Research”, en Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*. Londres: SAGE, 2000, pp. 567-606.

<sup>5</sup> Ídem.

de la herencia dualista o binaria por resultar irrelevante, y nos ha enseñado a insertarnos –con fines de observación y acción–, en los procesos sociales mismos. Esta tendencia ha sido aún más marcada cuando se adopta el concepto de “compromiso” con los actores sociales incorporados en nuestro trabajo o en el salón de clase, ya que reconocemos la importancia de la vivencia y de su contribución práctica al cambio social, así como al conocimiento de la realidad inmediata.

Estas experiencias nos llevaron a cuestionar la tendencia hacia la auto-objetividad en disciplinas científicas como las matemáticas puras y la demografía teórica, ya que, de abandonarse a su suerte, el cientifismo y la tecnología podían producir un gran volumen de información repetitiva y sesgada hacia la explicación o justificación del *statu quo* y de los procedimientos de rutina. En lugar de ello, intentamos construir una teoría diferente y enriquecer nuestro conocimiento mediante la participación directa, la intervención o la inserción en procesos de acción social, por fuera del aula de clase o de los laboratorios. Con este enfoque praxiológico fue posible recuperar las tradiciones socioprácticas y educativas de fundadores disciplinarios como Saint-Simon, Fourier, Comte, Owen y Pestalozzi, y apreciar mejor los movimientos subversivos del siglo XIX en favor de la alfabetización, el cooperativismo, el feminismo y el trabajo organizado.

En años más recientes, esta preocupación por la acción y la práctica motivaron un cambio en nuestra forma usual de enseñar. Con Lewis Stenhouse y Paulo Freire hemos insistido en una combinación de la educación con la investigación llevadas hasta las comunidades propiamente dichas, ligadas o no a la escuela, donde los estudiantes, junto con los maestros y líderes locales, han podido aportar experiencias de vida en tareas encaminadas a transformar las inaceptables condiciones existentes, lo cual también ha hecho subir el sentido, nivel y eficacia de la experiencia educativa misma.

A partir de entonces se han observado buenos resultados en muchos países, que han proporcionado elementos para una revisión participante de las instituciones educativas. La etnomatemática va

incluida en este enfoque, en la medida en que surge de contextos vivos. Por ejemplo, algunos colegas de España y Colombia han encontrado útil vincular el conocimiento antropológico del trabajo artesanal (en la elaboración de tejas, sombreros y telares) con el análisis cuantitativo, en una experiencia que va del cálculo informal o implícito a la presentación formal<sup>6</sup>. El contexto social y cultural, así como los logaritmos de la artesanía propiamente dicha, fueron esenciales tanto para el estudio como para la acción, y para desarrollar símbolos necesarios en nuestras campañas de mejoramiento socioeconómico. Las fórmulas algebraicas y los diseños proporcionados por el hermoso sombrero zenú son un ilustrativo ejemplo de ello<sup>7</sup>.

En la Investigación-Acción Participativa también tuvimos que traducir las estadísticas a la experiencia viva o práctica concreta cuando campesinos e indígenas colombianos necesitaron tomar decisiones con base en variables y atributos, tales como la cantidad de escuelas que requerían sus comunidades, el espacio para el estudio y el amoblamiento. Los números, las curvas y las fórmulas adquirieron entonces un significado real y perdieron su sensación terrorífica. En el trabajo con los grupos indígenas se ha utilizado el antiguo ábaco para establecer cantidades en las transacciones comerciales entre personas analfabetas, con el objeto de zanjar la brecha entre la cuantificación mental o implícita y los números formales suministrados por los educadores. Esto produjo un sentimiento colectivo de seguridad y superación, con mayor respeto por lo propio.

Asimismo, quedamos fascinados por la forma como los estudiantes de un pueblo resolvieron fenómenos complejos cuando se les pidió estudiar y proponer un sistema de transporte local. En la medida en que el concepto de red se hizo evidente, fue necesario medir el flujo vehicular y la intermitencia de los semáforos. Resultados similares se obtuvieron cuando fenómenos dimensionales de espacio y tiempo se aplicaron al estudio del crecimiento demográfico urbano.

La primacía de la práctica en la vida diaria como guía del conocimiento necesario para el cambio se

<sup>6</sup> Olivares Contreras, M. Luisa. “Artesanía andaluza y matemáticas: un trabajo transversal con futuros profesores”. En: *UNO. Revista de didáctica de las Matemáticas*, Universidad de Granada, España, No. 6, octubre 1995. Alvis, Victor y Páramo, Guillermo. “Estudios antropomatemáticos sobre artesanías en Colombia”. Bogotá: (comunicación personal).

<sup>7</sup> Puche Villadiego, Benjamín. “El sombrero vueltaio zenú: fórmula de su tejido”. En: *Revista de Extensión Cultural*. Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Nos. 16-17, abril 1984, pp. 91-100.

reforzó cuando combinamos los enfoques cuantitativos y los cualitativos. La matemática vital y práctica puede convertirse en medio de transformación social. Así, los matemáticos y académicos activistas pueden participar plenamente de las luchas populares por el cambio social y económico sin perder el perfil de sus disciplinas. En esta forma las cantidades y las unidades, las secuencias y las pautas adquieren un significado real en conexión con el medio al que están ligadas.

#### SUJETO, OBJETO Y CONOCIMIENTO

En la primera etapa de la IAP fuimos tan cuidadosos como los matemáticos en no extender al dominio de lo social la distinción positivista entre sujeto y objeto, que puede hacerse mejor en las ciencias naturales. En especial, en el aprendizaje-acción y en la pedagogía nos pareció contraproducente considerar al investigador y al investigado, al maestro y al estudiante, al experto y al cliente u “objeto”, como dos polos diferentes, discordantes o antagónicos. En cambio, quisimos considerarlos a ambos como personas vinculadas entre sí por sentimientos y actitudes, con opiniones y experiencias diversas que debían ser tenidas en cuenta, en los proyectos investigativos o promocionales, de manera conjunta. Para resolver esta tensión y llegar a una relación de sujeto a sujeto horizontal o simétrica, era imperativo que los individuos respetaran y apreciaran las contribuciones de los demás, y que las personas respetaran también la naturaleza ambiente, todo lo cual abrió de manera infinita el alcance técnico de nuestro trabajo.

Estos hallazgos nos ayudaron a definir lo que denominamos “participación auténtica”. Ésta se diferencia de las versiones liberales y manipuladoras de participación popular que aún se usan, en especial, por los gobiernos. En la “participación auténtica” se combinan diferentes tipos de conocimientos, por ejemplo, la erudición académica y la sabiduría popular, hasta en el recinto de clase. Se disminuyen las distancias entre las clases sociales, entre los maestros y los estudiantes, y se combate la explotación y la opresión abusivas. Esto a la vez permitió elaborar novedosos tipos de herramientas de investigación y enseñanza tales como el diálogo intergeneracional, los sondeos en grupos o simposios, los mapas culturales, el uso de archivos de baúl o familia, la imputación y la triangulación. También, con fines de validación y evaluación, or-

ganizamos grupos de referencia con líderes locales que remplazaron a los profesores que habían sido nuestros referentes durante los años de formación universitaria.

La resolución horizontal de la tensión entre sujeto y objeto supuso una técnica de “devolución sistemática” para intercambiar conocimientos y datos con personas no profesionales o no capacitadas, hecho que reconoció el papel fundamental del lenguaje dentro del proceso investigativo y de acción. Tuvimos que cambiar nuestra jerga y la forma complicada de presentar los resultados de nuestros trabajos, con el fin de que los estudiantes y las personas con quienes trabajábamos, pudieran comprendernos. Desarrollamos luego un diferencial de comunicación según el nivel de educación y/o capacitación de los participantes, e incorporamos técnicas de multimedia y teatro popular.

Existen otras técnicas de la IAP que también pueden reforzar el trabajo y el estudio, y otras más que pueden inventarse de acuerdo con las necesidades y circunstancias. De hecho, el rango es casi infinito. Por esta razón, nuestros colegas escandinavos se han referido a la IAP como “descubrimiento y creación” que ocurren en un amplio espacio epigenético<sup>8</sup>.

#### LA PARTICIPACIÓN COMO FILOSOFÍA DE VIDA Y PARADIGMA EMERGENTE

Nuestra experiencia de campo ha tenido la ventaja de facilitar la interacción con la gente del común en sus propios barrios y comunidades. Si bien los procesos de cambio han sido lentos y multidireccionales, siempre han constituido una experiencia fascinante, enriquecedora y emancipadora, una experiencia formativa no sólo para los líderes comunitarios y otras personas interesadas, sino para los investigadores, maestros y activistas externos. Nos dimos cuenta de que el espíritu científico puede florecer en las circunstancias más modestas y primitivas, que un trabajo importante no es necesariamente costoso ni complicado, ni debe constituirse en monopolio de la clase intelectual o de la academia.

En consecuencia, encontramos poco espacio para la arrogancia académica y para la auto-objetividad científica. En su lugar, aprendimos a adoptar una actitud empática hacia los demás que denominamos “vivencia” y que significa experiencia de vida (*Erfahrung* en alemán). Ésta también es una lección que nos han transmitido con su

<sup>8</sup> Toulmin, M. y Gustavsen, B. *Beyond Theory: Changing Organizations Through Articipation*. Amsterdam: John Benjamins, 1996, p. 179.

ejemplo gigantes del conocimiento como Galileo, quien reconoció en sus días la importancia formativa de su contacto juvenil con los pescadores y constructores de barcos en Venecia; o como Humboldt, quien adoptó el mundo tropical como eje de su vida y de su trabajo científico.

Éstos y otros ejemplos de humildad científica y realismo contextual, así como las actitudes colectivas emancipadoras determinadas en el terreno, contribuyeron a que redefinieramos la investigación-acción y el aprendizaje participativo como vivencias necesarias para el logro del progreso colectivo y de la democracia; como un conjunto de actitudes y valores que infundirían sentido a nuestra práctica científica y técnica en el campo y en el salón de clase. A partir de ese momento, la IAP se podía considerar no sólo como una metodología sería de investigación para ser tenida en cuenta, sino como una filosofía de vida cuyos practicantes se convertirían en personas “sentipensantes”, es decir, con mente y corazón en tándem.

Creo que los matemáticos son muy capaces de entender y adoptar este tipo de actitud, similar a la de los sentipensantes. De hecho, el enfoque del que hablo les permitiría lograr una mayor participación en la sociedad, como un escenario amplio donde aportar sus conocimientos, y no sólo con contribuciones técnicas o teóricas, mayormente esotéricas.

En cuanto a los problemas de validez de los resultados obtenidos, que podrían presentarse en este tipo amplio y epigenético de tarea investigativa, inesperadamente los sociólogos obtuvimos asistencia de la física cuántica. Se recordará que, cuando la hipótesis antrópica de Bohr y el principio de indeterminación de Heisenberg no pudieron ser refutados, ni siquiera por Einstein, muchos físicos empezaron a ver a los científicos sociales con cierto respeto, y vieron convergencias posibles para interpretar el mundo corpuscular complejo e impredecible. Algo parecido ocurre con los sistemas sociales, que son abiertos, multicausales e indeterminados. Una de las consecuencias fue considerar la validez del conocimiento obtenido, no simplemente como un ejercicio discursivo interno, con una determinada estructura probabilística. Cuando fue necesario, pudimos combinar las medidas cuantitativas con descripciones cualitativas o etnográficas pertinentes, bien preparadas y rigu-

rosas, con lo que los criterios de validez pudieron ampliarse a fuentes diferentes de las regresiones y correlaciones numéricas. No llegamos a la verdad, pero sí a formas de verosimilitud.

Tales lineamientos alternativos han incluido el sentido común, el análisis inductivo deductivo de los resultados gracias a la participación personal en los procesos, y la aprobación de los grupos de referencia locales. Incluso la evaluación crítica, que debería reflejar tendencias y proyecciones cuantificables, puede efectuarse en el propio proceso del trabajo de campo, como en el caso del sondeo en vivo, sin que haya que esperar a que se cumplan períodos preestablecidos de manera arbitraria por planificadores absurdamente exigentes.

Por consiguiente, el énfasis en el papel de los contextos cultural, social y ambiental<sup>9</sup> puede ayudar a enfocar, desde una nueva perspectiva, el tema general de los paradigmas científicos<sup>10</sup> que, en opinión de muchos, es el paso a seguir. Este es un reto importante. Como lo dice el tema del presente Congreso, los matemáticos se encuentran en el momento clave de la educación y la comunicación. Pero ahora pueden dar un paso más y entrar con firmeza en el momento de lo social. Este paso es posible con la IAP, y probablemente sea necesario, si desean un mayor progreso disciplinario y una mayor satisfacción personal en las tareas que emprenden.

Por último, si tuviéramos que definir el trabajo de la IAP sobre la base de cantidades y calidades de configuraciones y constructos, tendríamos que analizar el asunto de la contextualidad de forma más cuidadosa y con todas sus implicaciones. Al tomar al contexto como referencia central, descubrimos una fuente normal de paradigmas científicos. Así, los paradigmas que han moldeado nuestra formación profesional son constructos socioculturales de origen eurocéntrico.

Para los activistas de la IAP y otras vertientes, los paradigmas dominantes son aquellos referidos a las tradiciones históricas, económicas y culturales de Europa y Norteamérica, e inspirados en ellas. Son principalmente el positivismo, el mecanicismo y el funcionalismo, como lo declaré al principio. Formulamos entonces las siguientes preguntas: ¿Son éstos acaso los únicos paradigmas que debemos tomar en cuenta? ¿Deben ser éstos primordiales y universales? ¿No será posible concebir otros paradigmas que

<sup>9</sup> Valero, Paola y O. Skovsmose. “Mathematics Education in a World Apart”. Tercer Congreso Internacional de Matemáticas, Educación y Sociedad. Helsingor, Dinamarca, 2-7 abril 2002.

<sup>10</sup> Capra, Frithof. *The Turning Point*. Nueva York: Simon and Schuster, 1982.

reflejen una relación más estrecha con entornos culturales y naturales diversos? ¿No podríamos acaso idear paradigmas más apropiados y útiles para zonas y culturas como las del trópico andino y amazónico, cuya importancia para la supervivencia del mundo sólo ha sido objeto de atención marginal por parte de una ciencia llamada “universal”?

Muchos de los conceptos e instituciones construidos en el Tercer Mundo con base en la orientación o por imposición de los paradigmas eurocéntricos dominantes han producido con frecuencia resultados disfuncionales. Esto explica el fracaso estruendoso de numerosos proyectos de desarrollo y los efectos desconcertantes del propio discurso desarrollista en el mundo desde su concepción en 1949. En los países periféricos, nos hemos sentido con frecuencia como una “recua” apacentada por las elites intelectuales de Occidente. Hemos sentido que nuestras mentes, así como nuestras riquezas y recursos, han sido y siguen siendo objeto de colonización y explotación, con escaso respeto de la lógica, el conocimiento y la vida de nuestras localidades. Es preciso empezar a actuar de manera más independiente y crítica con respecto al patrimonio occidental impuesto a los países del Sur y al mundo en general. Por eso la familia de la IAP, tanto la del Sur como la del Norte que ya se formó, ha emprendido un análisis ontológico del problema, en un esfuerzo que ha conducido a una fase fructífera de cooperación y producción intelectual conjunta con colegas de diversas disciplinas y de muchos países.

Lo que estamos realizando en este campo de colaboración científica atañe tanto a los educadores de matemáticas como a los etnomatemáticos activistas, puesto que siempre hay elementos y factores que deben ser interpretados, reinterpretados, integrados o descartados por la ciencia, si nos proponemos explicar realidades y procesos que siempre son cambiantes. Aquí puede radicar la importancia paradójica del número imaginario (“i”) que se ha usado con frecuencia en matemáticas para intentar explicar lo inexplicable. Pero éste debe ser un tipo aceptable de paradoja, en el sentido de que sus resultados concretos desafían el conocimiento rutinario y las instituciones sacras u ortodoxas. Esperemos que se acepten dichos retos en nuestras instituciones, y que logremos resolverlos para beneficio de todos.

No queremos ser xenófobos ni centrarnos en nosotros mismos. Esto sería un error, en especial a

la luz de las actuales fuerzas globales de integración económica y cultural. Pero en el Sur necesitamos un discurso estimulante y de entendimiento con los colegas del Norte, dentro de una atmósfera participativa y horizontal, de mutuo respeto. La alianza Norte-Sur para el progreso de los pueblos de todas las latitudes, especialmente de las poblaciones pobres y explotadas por el capitalismo salvaje, debe verse no sólo como un deber moral sino como una oportunidad científica y educativa que implica el compromiso y la colaboración de todos nosotros por causas justas.

Nuestro trabajo en el Sur ha avanzado y madurado. No obstante, el trópico presenta por sí mismo condiciones únicas que aún se desconocen, pero que nos atañen principalmente a nosotros los sureños por ser actores locales y miembros de adentro. Se trata mayormente de comunidades precapitalistas e indígenas con sus respectivas estructuras de conocimientos y acumulación de experiencias. Así, el contexto tal como lo entendemos a la luz de la acción participativa, tiene una función natural y puede integrarse a la investigación y a la enseñanza en las diferentes disciplinas, incluidas las matemáticas.

Los paradigmas alternativos resultantes son más abiertos que las categorías kuhnianas con su círculo cerrado de jueces y custodios del conocimiento, hoy a la defensiva, que propugnan por leyes universales improbables. A pesar de la resistencia de estas personas, existe la creencia cada vez más generalizada de que cambios profundos en la visión científica son necesarios para alcanzar un mundo mejor. Las escuelas y las universidades no se excluyen. No se trata de un llamado a la guerra entre paradigmas o con defensores de paradigmas. Al contrario, como practicantes de la Investigación-Acción Participativa y del Aprendizaje-Acción, vemos esto como una convergencia positiva de diversos sistemas de conocimiento que ofrece un sinnúmero de posibilidades de acumulación, suma e integración de diferentes corrientes de pensamiento.

Lo anterior constituye un reto para la reconstrucción intelectual y moral del mundo. Una convergencia de este tipo sólo debe limitarse por el grado de aplicabilidad al contexto sociocultural y ambiental que la ha inspirado, para producir los resultados prácticos positivos que espera el mundo real<sup>9</sup>.

<sup>11</sup> Véase Mora Osejo, Luis E. y Fals Borda, Orlando. “Manifiesto por la creatividad en la ciencia colombiana”, Academia Colombia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, Bogotá: 2001.

De otra parte, los valores que usualmente se asocian con los paradigmas dominantes (consistencia, certeza, alcance y simplicidad) pueden enriquecerse con valores participativos tales como la responsabilidad social, el altruismo y la autonomía. El enfoque IAP es abierto, plural, práctico e interdisciplinario y, como viene dicho, abarca elementos del pensamiento indígena americano, africano y oriental, junto con teorías de la complejidad y del espacio geográfico, el pensamiento sistémico, perspectivas cósmicas y el marxismo humanista. Todo lo anterior resulta en una perspectiva holística en la que los matemáticos tienen, sin lugar a dudas, una función importante que desempeñar. Recordemos, por ejemplo, el amplio concepto de los antiguos griegos sobre la música como parte de las matemáticas.

Este paradigma abierto y holístico en el que se fundamenta la IAP establece vínculos entre praxis y ética, entre el conocimiento académico y la sabiduría popular, entre el profesor y el estudiante, entre lo racional y lo existencial, lo regular y lo fractal, lo cualitativo y lo cuantitativo. En otras palabras, rompe la dicotomía sujeto objeto y se aparta de los paradigmas cerrados de la academia tradicional. Se basa en los conceptos pluralistas

democráticos de respeto del otro, el servicio y la justicia, la tolerancia de la diversidad y las perspectivas ignoradas de la cultura, el género, las clases populares y la pluriétnicidad en la investigación y en las actividades educativas.

De forma similar, este proyecto intelectual abierto conlleva a la idea de una universidad participativa que incluya a las comunidades sociales cercanas a aquella, tanto en el plano del aprendizaje como en el de la enseñanza, donde haya menos pomposidad y aislamiento del mundo circundante, más cercanía entre los departamentos disciplinarios, y una comunicación más fluida y democrática, con un enfoque más combinado hacia los problemas sociales y económicos concretos, un contacto permanente con el mundo externo y penetración con sus preocupaciones.

Esperemos que en este esfuerzo concurren todas las ciencias. El grave estado del mundo así nos lo está exigiendo. Las contribuciones de los educadores y creadores de matemáticas fortalecerían significativamente el desarrollo dinámico del conocimiento para la vida y el progreso social en el mundo, todo lo cual constituye el meollo y la meta de la Investigación-Acción Participativa.

# La Violencia en Colombia. Estudio de un proceso social

Germán Guzmán Campos, Orlando Fals Borda, Eduardo Umaña Luna.  
Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1962.

## Gonzalo Sánchez Gómez

Profesor titular, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

EL ANÁLISIS DE CUALQUIER libro nos remite inicialmente, como lo sugiere Roger Chartier, a un campo muy amplio de reflexión, el cual es el de la producción, la transmisión y la recepción-apropiación de los textos.

Desde este punto de vista, es paradójico que *La Violencia en Colombia*, uno de los textos más impactantes de esta centuria en Colombia, haya tenido un origen tan casual. Casi se diría que se produjo por azar.

En efecto, la abrumadora base documental que le sirvió de fundamento, remite a los trabajos de una comisión gubernamental investigadora de las causas de la Violencia, iniciada en 1958 bajo la Junta Militar, que sucedió al General Rojas Pinilla, y antecedió al Frente Nacional. De la comisión, que dirigió Otto Morales Benítez, hicieron parte otros dos representantes de los partidos tradicionales (Absalón Fernández de Soto, Augusto Ramírez Moreno), dos de las fuerzas armadas, con el rango de generales (Ernesto Caicedo López y Hernando Mora Angueira), y dos de la Iglesia, los sacerdotes Fabio Martínez y Germán Guzmán Campos, este último, el autor principal de *La Violencia en Colombia*, y a la sazón párroco del Líbano, Tolima. Por aquel entonces, en la mente de Guzmán había ciertamente un proyecto pastoral de reconciliación, pero no el proyecto intelectual de escribir un libro.

Golpe de intuición, por consiguiente, del grupo de emisarios de la recién fundada Facultad de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia —el padre Camilo Torres, Orlando Fals Borda (Decano de la Facultad), Andrew Pearse (sociólogo británico) y Roberto Pineda Giraldo—, quienes a principios de 1961 fueron al Líbano en busca del padre Guzmán. La propuesta era precisa: que se trasladara a Bogotá para que, con la cooperación de otros colegas y con base en su experiencia personal en aquella región crucial de la Violencia, así como en los materiales que de todo el país se sabía había acumulado en el curso de su labor en la aludida comisión, elaborara un libro en el ambiente intelectual, crítico e independiente de la Universidad Nacional de Colombia. Similar idea le había sido sugerida antes por Alberto Lleras Camargo en visita presidencial a la población tolimense, el 7 de enero de 1959.

En todo caso, a la luz del contexto descrito, y no obstante que de aquel proyecto original sólo se materializó finalmente la colaboración orgánica de Orlando Fals Borda y del jurista Eduardo Umaña Luna, especialmente en el segundo volumen, el libro constituye sin lugar a dudas el primer producto colectivo en las ciencias sociales en el país. El libro hizo su resonante aparición en junio de 1962 y con él se inicia también en buena medida la historia contemporánea de las ciencias sociales en Colombia.

Importa subrayar aquí el *lugar* de lanzamiento del libro: la Universidad Nacional de Colombia, con su imagen crítica, independiente y laica. El libro no sale desde una plataforma religiosa o política, sino

desde un lugar del *conocimiento*, que en ese entonces reunía, por lo demás, lo mejor del saber en ciencias sociales del país.

Pero en este libro no sólo es notable su peculiar forma de gestación, sino las múltiples funciones que cumplió en su momento, las cuales lo han hecho perdurable:

*Libro denuncia:* más que un libro de intención académica, pese a su lugar de producción, *La Violencia en Colombia* es un texto de decidida intención política, no en el sentido partidista, como tendió a utilizársele inicialmente, sino de enjuiciamiento histórico a las elites gobernantes responsables del desangre. Es esta dimensión la que, entre otras cosas, explica las reacciones de la prensa, de los poderes civiles, eclesiásticos y militares, y la que lo convirtió en objeto de debate, incluso en el Senado de la República.

Desde la Iglesia, el más célebre y divulgado texto de descalificación al libro fue el del jesuita Miguel Ángel González, “La Violencia en Colombia: análisis de un libro”, publicado originalmente en la *Revista Javeriana*, en septiembre de 1962, en forma coincidente con la segunda edición del primer tomo del libro. Desde múltiples escenarios de intolerancia y sectarismo se pretendió injuriar también a los autores. A Guzmán, por ser “cura de bandidos”; a Fals, simplemente por ser “sociólogo protestante”, ajeno a nuestra sociedad católica, y, por tanto, incapaz de comprenderla; a Umaña Luna, por ser “librepensador extremista (...) abogado volteriano y enciclopedista”. Más aún, las diatribas tuvieron sus efectos sobre terceros. Al entonces mi-

nistro del Trabajo, Belisario Betancur, la publicación del libro le costó el cargo, por ser accionista de la empresa editorial que lo publicó: Ediciones Tercer Mundo; y al entonces coronel del ejército, Clvaro Valencia Tovar, casi le cuesta el puesto por haber elaborado para las fuerzas armadas un informe confidencial favorable al libro, informe que fue llevado a debate en sesión secreta del Senado.

Es necesario, pues, subrayar el momento de aparición del libro: el Frente Nacional, cuando ya era posible y legítimo enjuiciar la Violencia, pero cuando ésta aún estaba fresca y en muchas regiones viva. Este momento definía el tipo especial de lector y la óptica de lectura que le daban un sentido peculiar al libro. El libro era abordado como veredicto sobre el más controvertible período de la historia nacional contemporánea. Se trataba, en efecto, de lectores en abierto apoyo, o en abierta condena al libro, lo que lo colocaba de contera en el centro del debate político.

En perspectiva histórica, se puede aseverar que uno de los grandes méritos del libro es haber hecho de la Violencia un tema de opinión y de controversia pública. Muchos sectores ciudadanos descubrieron aterrorizados la Violencia a través de este libro.

No es el primer libro sobre el tema. De hecho, hay algunos notables que lo preceden, como el de *Las guerrillas del Llano* de Eduardo Franco Isaza (1959), *La danza de los millones* de Vernon Lee Fluharty (Pittsburgh, 1957), o la documen-

tadísima tesis doctoral de James Goff sobre la “Persecución de los protestantes en Colombia”, que se había venido elaborando a lo largo de diez años (1948-1958), y que para nuestra sorpresa aún no ha sido traducida. Sin embargo, por una conjugación de circunstancias, es el libro *La Violencia en Colombia*, el que aparece reconocido como el fundador del tema y ello, por lo demás, con una singular unanimidad. No es sino echar un vistazo a los balances de los estudios sobre la Violencia que se han hecho desde por lo menos 1978 en adelante, cuando se inaugura una nueva fase de los mismos con Paul Oquist, Jaime Arocha y otros, para constatar esta apreciación<sup>1</sup>.

*Libro testimonio:* recoge voces e imágenes irrepetibles de actores, víctimas y testigos, con una variedad y fuerza descriptiva que lo convierten en fuente inagotable para historiadores, sociólogos, antropólogos, politólogos, semiólogos, psicólogos, etc.

*Libro memoria:* gracias a él, todo un período dramático de la historia colombiana del siglo XX se conservó. El libro incorporó a la memoria nacional el terror vivido desde el asesinato de Gaitán, y enseñó a las futuras generaciones que reconciliación no es simple olvido, como pretendió el Frente Nacional, sino asumir el pasado para transformar el presente.

*Libro intuición:* no deja de sorprender a los investigadores posteriores por el invaluable cuerpo de registros que consignó. No lo dejó todo dicho, desde luego, pero dejó

lo necesario para que las generaciones posteriores de estudiosos se motivaran a escribir nuevos capítulos del no acabado texto de la Violencia en Colombia.

*Libro premonición:* sin haberlo sospechado, en él se encuentran en embrión casi todos los temas de las décadas siguientes: guerras, negociaciones, amnistías; actores, escenarios urbanos y rurales; dimensiones estructurales del conflicto; impacto en las redes comerciales y sociales de propiedad; desplazamientos, despojos, colonizaciones; regulación o normatividad insurgente, cualificación y degradación de los grupos del conflicto y de sus modalidades; expresiones regionales, culturales, políticas y organizativas, y tantos otros.

*Libro imagen:* uno de sus más grandes aciertos es el haber hecho de la fotografía un componente esencial del texto: hay 32 registros fotográficos en el volumen I, y 15 en el volumen II, que estructuran al libro como una combinación vigorosa de palabra e imagen, y que nos recuerdan, como se ha hecho en otras latitudes, que la lucha por la apropiación o transformación del pasado es también una “guerra de imágenes”. Con ello los autores convirtieron la mirada en otra forma de aproximación a las dimensiones y modalidades del conflicto.

*La Violencia en Colombia* es, en últimas, un libro revelación, que va más allá de sus propias cualidades y limitaciones. La historia posterior lo resignifica y obliga a reescribirlo perennemente.

<sup>1</sup> Remito en orden cronológico a los siguientes balances: Sánchez Gómez, Gonzalo. “La Violencia in Colombia: New Research, New Questions”. En: *Hispanic American Historical Review*. No. 4, 1985. Reproducido en: Sánchez Gómez, Gonzalo y Ricardo Peñaranda (editores). *Pasado y presente de la violencia*. Bogotá: Cerec, 1986. Peñaranda, Ricardo “Historiografía de la violencia. Los estudios recientes”. En: *Pasado y presente de la violencia*. 2a. edición aumentada, 1991. La introducción de la tesis doctoral de Mary Roldán *Génesis and Evolution of la Violencia in Antioquia Colombia 1900-1953*. Harvard, 1992. Ortiz S, Carlos Miguel “Historiografía de la violencia”. En: *La Historia al final del milenio*. Tomo. I, 1994, pp. 371 y ss. Y LeGrand, Catherine “La política y la violencia en Colombia 1946-1965” En: *Memoria y Sociedad*. Pontificia Universidad Javeriana, Vol. 2, No. 4, noviembre 1997, pp. 79 y ss

# La seguridad nacional a la deriva: del Frente Nacional a la Posguerra Fría

Francisco Leal Buitrago.

Bogotá: Alfaomega - Ceso, Uniandes, Flacso, sede Ecuador, 2002.

**Eric Lair**

Profesor Universidad  
Externado de Colombia

Francisco Leal se ha afirmado en las últimas dos décadas como uno de los principales estudiosos de la problemática de las instituciones militares en Colombia y de la seguridad interna.

En su libro *La seguridad nacional a la deriva: del Frente Nacional a la Posguerra Fría*, Francisco Leal se enfoca precisamente en las vicisitudes de la seguridad nacional colombiana partiendo de los inicios del Frente Nacional para llegar a la Posguerra Fría. Esta investigación se inscribe, en gran parte, en la continuidad de algunos de los planteamientos desarrollados por el autor en su libro *El oficio de la guerra: la seguridad nacional en Colombia*<sup>1</sup>, en la medida en que cuatro capítulos de la nueva publicación constituyen una versión revisada y ampliada de algunas partes del anterior.

A la imagen de sus demás escritos, Francisco Leal presenta en su trabajo una argumentación densa y detallada tanto en la exposición factual de los hechos como en el análisis. El autor se propone aquí aprehender lo que se suele denominar la crisis societal colombiana. Sin embargo, en el capítulo introductorio, precisa que no pretende abarcar una visión exhaustiva de esta crisis multidimensional.

El hilo conductor privilegiado es la idea genérica de seguridad nacional. A lo largo del libro, Francis-

co Leal somete a consideración del lector sus puntos de reflexión acerca de la seguridad nacional que, a la luz de las orientaciones teóricas asumidas, aparece a la vez como uno de los síntomas y motores de dicha crisis.

La investigación señala con minucia que la seguridad nacional es una noción fundamentalmente dinámica. Este concepto ha recorrido trayectorias particularmente erráticas desde la Segunda Guerra Mundial, al ser el punto de confluencia y de interacción entre distintos factores inherentes al sistema internacional.

Concretamente, en una larga introducción, el autor analiza la configuración del contexto internacional a raíz del final de la rivalidad Este - Oeste que conlleva a redefinir la noción de seguridad nacional que ya no puede limitarse a su núcleo inicial de índole militar. Se interroga sobre las consecuencias del declive de las fuerzas comunistas (Colombia es una excepción), la multiplicación de las amenazas no militares y aun sobre el significado de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

A diferencia de otros comentaristas que interpretaron este acontecimiento como la señal de la desaparición de la así llamada Posguerra Fría, Francisco Leal no cree en el advenimiento de un nuevo sistema internacional. Rechaza la tesis de que la "guerra contra el terrorismo" habría sustituido a la Posguerra Fría argumentando que no está suficientemente estructurada para generar un paradigma duradero, ya que Estados Unidos

sólo ha logrado conformar alianzas de oportunidad contra un enemigo mal discernido (el terrorismo remite a técnicas de combate, no a un enemigo en sí), y que esta supuesta "guerra mundial" excluye otros motivos de desestabilización (drogas, guerras internas, etc.). Es más, el autor afirma que estos ataques son constitutivos del escenario incierto de la Posguerra Fría que se singulariza, entre otras cosas, por la descentralización y la privatización de las lógicas de violencia.

Tras este panorama internacional, el libro pasa a caracterizar los rasgos de la seguridad nacional colombiana y del hemisferio desde los años cuarenta del siglo XX hasta el mandato de Andrés Pastrana, antes de concluir con una mirada prospectiva de la Posguerra Fría.

Sin entrar en el detalle de la argumentación expuesta, aparece que la evolución del concepto de seguridad nacional en Colombia ha sido puntuada y alterada por una pluralidad de retos, más allá de su aceptación tradicional anclada en el ámbito militar, entre los cuales figuran: el tráfico de drogas con sus formas de violencia correspondientes y la administración de la justicia (convergencia de los dos temas con la presidencia de César Gaviria), los aleas de las negociaciones de paz (cuestión recurrente desde los años ochenta, eludida bajo la administración de Ernesto Samper), el respeto a los Derechos Humanos (preocupación creciente a partir de la ofensiva militar anti-guerrilla ordenada por Julio César Turbay y la posterior intensificación de la guerra) o aun

<sup>1</sup> Leal Buitrago, Francisco. *El oficio de la guerra: la seguridad nacional en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Tercer Mundo Editores, 1994.

las constantes manifestaciones de injerencia externa.

Francisco Leal demuestra que las autoridades oficiales han sido incapaces en repetidas ocasiones de responder a estos desafíos y elaborar con coherencia una política de Estado al respecto. Además, por la persistencia de la confrontación armada interna y la falta de renovación del concepto entre los círculos militares y civiles, la seguridad nacional colombiana se ha quedado eminentemente militarizada.

Sin embargo, se trata globalmente de una militarización deficiente que carece de orientaciones políticas y militares claras. Esto puede explicar las debilidades crónicas de disponibilidad operativa de las fuerzas regulares y sus derrotas ante la guerrilla (contundentes en la época de Ernesto Samper), aunque éstas hayan retomado la ofensiva táctica con el gobierno de Andrés Pastrana, pero sin gran proyección estratégica a largo plazo. De ahí se desprende la tesis central del libro: una “seguridad nacional a la deriva”.

En resumidas cuentas, con base en múltiples fuentes debidamente

referenciadas, Francisco Leal ofrece un análisis de gran riqueza por la diversidad de las dimensiones con que se abarca el tema. En términos generales, sólo se puede lamentar que el trabajo no tenga un componente más comparativo entre Colombia y América Latina, como se esboza en el primer capítulo. En este sentido, hubiese sido interesante profundizar en las condiciones y las especificidades de la importación “tardía” a Colombia de la doctrina de seguridad nacional (componente importante de la noción de seguridad nacional) impulsada por parte de Estados Unidos a nivel continental en el marco de la Guerra Fría con el propósito principal de luchar contra el comunismo. Además, por qué no haber insistido en los parámetros que explican cómo en Colombia esta doctrina no se tradujo en gran parte por una represión militar contra la subversión sin que el poder haya caído en un autoritarismo “institucionalizado”, presente en otros países latinoamericanos?

Es cierto que el texto da elementos de respuesta a estas inquietudes en varias partes del desarrollo. Pero un lector no familiarizado con el tema, no hará necesariamente la articulación conceptual entre los distintos capítulos constantemente correlacionados entre sí, los cuales deben leerse de manera refractiva para penetrar el pensamiento del autor.

Al comienzo del libro, hubiese sido útil destacar de manera más significativa las singularidades de la situación colombiana para poner de una vez en perspectiva histórica y teórica la tesis de la obra que tiene el gran mérito de replantear el debate en torno a la noción de seguridad nacional, asunto que muy pocos analistas se habían animado hasta ahora a estudiar con tanta dedicación. El libro es, además, una invitación permanente para seguir pensando la trama y las modalidades de la guerra, elemento primordial en la estructura de la seguridad nacional colombiana, en un momento en que la sociedad parece hundirse en un mar de incertidumbres.

## La globalización en su historia

Hugo Fazio Vengoa.

Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, colección Sede, primera edición, 2002.

### Diana Marcela Rojas

Profesora, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

En un nuevo libro, Hugo Fazio Vengoa nos ofrece la continuación de sus reflexiones acerca de la globalización. En esta ocasión *La globalización en su historia* nos presenta una mirada en perspectiva al fenómeno que le plantea hoy a las

ciencias sociales el desafío de pensar la totalidad social. Y justamente por tratarse de un reto inédito en la historia, en la comprensión de la globalización se entremezclan mitos, imaginarios, percepciones parciales, prejuicios y hasta visiones apocalípticas que generan un mar de confusión tanto entre legos como entre especialistas. Al buscar una luz que nos permita alguna orientación en esta intrincada ma-

raña de imágenes, el autor nos propone recorrer el periplo histórico de la globalización. Una mirada que desde el principio se nos advierte hecha a partir del presente.

El autor parte de un supuesto epistemológico cuestionable: supone que a través de la perspectiva histórica es posible conjurar los mitos y prejuicios en torno a la globalización, es decir, que es posible distinguir los elementos

“discursivos”, los “meta-relatos”, de los elementos “reales” que conforman el proceso de globalización. Sin embargo, ¿cómo separar la realidad de los relatos que hacemos sobre ella? El hecho de contar la historia de la globalización se constituye, en sí mismo, en otro relato. La historia, por fortuna o por desgracia, no constituye un garante de “verdad verdadera”. No obstante, es innegable que se trata de una perspectiva que nos abre a múltiples relatos y nos permite relativizar aquellos imaginarios que se presentan como preponderantes. No se trata aquí de establecer cuál es la verdadera naturaleza de la globalización, sino más bien, a la manera de un caleidoscopio, poner a circular esas variadas visiones para evitar monopolios, lecturas unilaterales y ortodoxas.

A partir de una definición genérica retomada de Giddens (no sin reservas), el autor afirma que, en tanto “grado de interpenetración entre los pueblos”, la globalización implica ante todo un cambio en las dimensiones fundamentales en las que se define la vida social, esto es: tiempo y espacio. En tanto proceso, la globalización nos permite dar cuenta de un fenómeno que se desarrolla a lo largo de la historia. Por esta misma razón no se trata de una totalidad abarcadora, homogénea, absoluta, unidireccional; ella tiene diferentes ritmos e intensidades, momentos de aceleración así como reflujos considerables.

Esta visión se contrapone a aquella que tiende a ver la globalización como ruptura, como una etapa completamente nueva en la historia de la humanidad, como un punto cero a partir del cual se hace borrón y cuenta nueva en la historia de la especie humana. Tal

como el autor lo expresa, de lo que se trata es de “situar nuestro presente en una perspectiva temporal amplia pero no en sentido lineal ni teleológico”. La globalización no es un producto espontáneo y natural sino un proceso social, cambiante y complejo. De allí la necesidad de conceptualizar el tiempo histórico que permitirá establecer si la globalización es una estructura, un estadio, un proceso o una coyuntura; de esta definición dependerá la manera de interpretar y asumir dicho fenómeno.

En su perspectiva histórica, la globalización es considerada como un “conjunto de situaciones que han acompañado el desarrollo de las sociedades humanas en los últimos cinco siglos”. De este modo, los inicios de la globalización podrían ser identificados con el surgimiento mismo del capitalismo, en la llamada era de los descubrimientos. No obstante, para nuestro autor, se trata más bien de una “globalización en potencia” ya que el surgimiento de un proceso social propiamente global aparece a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Antes de la segunda revolución industrial del último tercio de ese siglo, sólo es posible hablar de etapas previas que maduraron lentamente las tendencias globalizadoras. Serán entonces las tres revoluciones industriales las que se constituyan, cada una en su momento, en las impulsoras del proceso. Hacia finales del siglo XIX se hará patente el enorme impacto de la innovación tecnológica sobre la vida social a través de la revolución en los medios de transporte y de comunicación.

No obstante, dado que no se trata de un desarrollo lineal, la globalización sufre flujos y reflujos. La Primera Guerra Mundial, la Re-

volución Bolchevique, la crisis del 29, el ascenso de los totalitarismos y la Segunda Guerra Mundial, serán eventos que contrarrestarán y retardarán las tendencias globalizadoras en curso. Con el final de la Segunda Guerra Mundial se inicia una nueva ola globalizadora en la que la Guerra Fría significará ante todo una forma de globalización política. A partir de los años setenta, y bajo el influjo de la tercera revolución industrial, la política perderá su carácter central y el elemento tica en el despliegue y repliegue de tales tendencias. La globalización no es un producto natural de una historia de progreso, sino un proceso social forjado a partir de las percepciones, luchas y decisiones de los actores sociales. No estamos inermes ante una globalización que se nos impone; su curso también está en nuestras manos. Una lectura histórica como la que se nos propone en este texto permite una “apropiación” de la globalización; una reinterpretación para asumir de manera activa nuestro papel en ella. Este es el sentido último del libro de Fazio: criticar los discursos que utilizan la globalización como una coartada que reduce a la impotencia a los países en desarrollo al identificar globalización con neoliberalismo. El autor invita así al diseño estratégico de las formas de inserción en los circuitos globalizados por parte de América Latina.

Sin duda, esta historia de la globalización es una historia escrita desde el presente en función del presente mismo; rica en información, documentación e ideas sugestivas, resulta ser una lectura imprescindible para quienes buscan reflexionar, pero también actuar sobre ese mismo presente.

## Por tu bien, y sobre todo por el mío: fundamentos y altibajos del prohibicionismo estadounidense

ANDRÉS LÓPEZ RESTREPO

### Resumen

El artículo pone en cuestión aquellas tesis que afirman que el prohibicionismo es una doctrina que responde a intereses estratégicos, económicos o políticos, de Estados Unidos. Haciendo énfasis en elementos sociales y culturales, se quiere mostrar que ese prohibicionismo tiene causas complejas, que involucran percepciones, prejuicios y valores muy diversos, los cuales han tenido diversas expresiones a lo largo de la historia. Factores como el rechazo hacia algunas minorías, el temor a cambios sociales acelerados, el afán por imponer la sobriedad y la adicción misma, hicieron parte de la agenda de aquellos grupos que se movilizaban en favor de la prohibición.

En la primera parte, se examinan las condiciones y justificaciones del prohibicionismo estadounidense; en las siguientes dos partes, se considera su manifestación en los casos del alcohol y de las drogas. Se concluye que el reconocimiento de la complejidad del prohibicionismo es condición indispensable de cualquier discusión sobre alternativas a la actual política de drogas.

*Palabras Clave.* Prohibicionismo. Historia. Estados Unidos. Drogas. Alcohol.

### Abstract

This article calls into question those thesis asserting that prohibitionism is a doctrine that responds to strategic, economic, social or political interests of the United States. By emphasizing social and cultural elements, it is expected to show that such prohibitionism has very complex causes that involve perceptions, prejudices and different values,

which have had various expressions through history. Factors such as the rejection of some minorities, the fear of rapid social changes, the eagerness to impose both sobriety and addiction, were part of the agenda of those groups that mobilized in favor of prohibitionism.

In the first part, it is examined the conditions and justifications of American prohibitionism. Afterwards, in the next two parts, it is considered its expressions in the alcohol and drug cases. It is concluded that the recognition of the complexity of prohibitionism is a necessary condition of any discussion about the alternatives of the current drug policy.

*Key words:* Prohibitionism. History, United States, Drugs, Alcohol.

## España-América Latina: la dimensión europea de las relaciones

HUGO FAZIO VENGOA

### Resumen

El artículo hace una revisión histórica de las relaciones recientes entre España y América Latina. El autor parte de la idea de que la última década de siglo XX es un período particular en la extensa historia de dichas relaciones. Después de casi dos siglos durante los cuales los vínculos se inscribieron fundamentalmente dentro de un marco retórico y/o instrumental, en los dos últimos lustros del siglo XX se produjo un cambio de gran significación: fue la primera vez que España entró a definir un accionar preciso frente a América Latina, al tiempo que América Latina se inclinó por ubicar las relaciones con la antigua metrópoli en un alto nivel.

De esta forma, el objetivo del texto es evaluar la calidad de dichas relaciones, para lo cual el autor analiza la política exterior tanto de América Latina como de España a lo largo de las etapas en las que se han desarrollado las relaciones, haciendo especial énfasis en el fenómeno de la

europización de las relaciones externas entre las dos partes.

*Palabras Clave.* Relaciones internacionales. América Latina. España. Política exterior.

### Abstract

This article makes a historical review of the recent relations between Spain and Latin America. The author takes as starting point the idea that the last decade of the 20<sup>th</sup> century is a special period in the wide history of such relations. After almost two centuries in which the relations were kept within a rhetorical frame, during the last ten years of the 20<sup>th</sup> century there was a meaningful change: Spain defined a precise policy related with Latin America. At the same time, Latin America began to place its relation with Madrid at the highest level.

In this way, the aim of the text is to evaluate the quality of such relations. In order to do that, the author analyzes the foreign policy of both Spain and Latin America throughout the stages in which those relations have developed by emphasizing on the phenomenon of the Europeanization of the foreign relations between these two parts.

*Key words:* International relations, Latin America, Spain, foreign policy.

## La seguridad: difícil de abordar con democracia

FRANCISCO LEAL BUITRAGO

### Resumen

El trabajo hace un análisis del problema de la seguridad en Colombia, teniendo como punto de referencia la coyuntura actual. El trabajo inicia con un recuento de lo que ha implicado la seguridad para el país, en especial la que se conoce como seguridad nacional, para luego analizar si es posible diseñar una política de seguridad que sea compatible con los anhelos democráticos. En la segunda

parte, el trabajo formula una serie de comentarios puntuales al aporte sobre seguridad democrática contenido en el programa de gobierno formulado por el presidente Uribe en su campaña electoral. Finalmente, señala algunos lineamientos generales que pueden servir de guía para la compleja tarea de elaborar una política de seguridad sin alterar los logros democráticos.

*Palabras Clave.* Seguridad nacional. Democracia. Álvaro Uribe.

### Abstract

This paper analyzes the security problem in Colombia by taking as a reference the current situation in the country. The text starts with a review of what security means to the country, specially the one that is known as national security, in order to see if it is possible to design a security policy compatible with the yearning for democracy. In the second part, the paper draws up a series of specific comments for the contributions to democratic security contained in the governmental plan formulated by President Uribe during his electoral campaign. Finally, the author remarks on some general lineaments that might be useful as a guidance for the complex task of elaborating a security policy without changing the democratic achievements.

Key words : National security, democracy, Álvaro Uribe.

## Inclusión partidista y exclusión cultural en Colombia: pistas para comprender su relación

MARÍA EMMA WILLS  
OBREGÓN

### Resumen

La tesis central del ensayo argumenta que la singularidad del devenir político colombiano reside, en parte, en la combinación de una inclusión política precoz vía redes clientelistas de naturaleza multi-clasista y una exclusión fundada en representaciones culturales que asociaron la autoridad a criterios exclusivos de educación, raza, género y costumbres. Ese estar fuera y dentro a la vez auspicia una representación

política trunca y subordinada de los sectores populares, en la medida en que ellos hacen parte de las redes clientelistas, pero para que ocupen la posición del coro: es decir, para que repitan los libretos establecidos por las autoridades políticamente unguidas. Cuando se pronuncian con voz propia, las corrientes que los representan son derrotadas una y otra vez por coaliciones de élites de los partidos tradicionales.

La combinación de inclusión política y exclusión cultural se traduce en una separación entre la gran política y la política profana. Esta separación asume distintas formas que acompañan el desenvolvimiento de la democracia en el país. En sus orígenes, las fronteras entre gran política y política profana son porosas, pero luego con el arreglo de la regeneración, asumen el carácter de una barrera. Esta barrera se empieza a diluir a partir de 1920, pero de manera anómica. En lugar de propiciar la construcción de un proyecto popular alterno, la desaparición gradual de las fronteras entre gran política y política profana auspicia el copamiento de la arena política por unas redes clientelistas que tramitan demandas de manera dispersa, pero que no logran traducir al plano político los conflictos sociales que irrigan a la sociedad colombiana. Finalmente, a partir de las reformas de 1986 y 1991, se da definitivamente al traste con la distinción anterior, pero este esfuerzo de democratización y reparación está hoy en entredicho.

*Palabras Clave.* Inclusión. Political Parties. Clientelismo. Political Culture.

### Abstract

The main argument of this article is that the peculiarity of the political evolution in Colombia is partly due to the combination of, on one hand, an early political inclusion through multiclassicistic nets of “clientelismo”, and, on the other hand, an exclusion based on cultural representations in which authority is related to exclusive criteria of education, race, gender and traditions. Being inside and outside at the same time results in an incomplete subordinate political representation for the low sectors of the society. This occurs when they belong to the nets of

“clientelismo”, but only to be part of the choir, that is, to repeat the libretto established by the anointed political authorities. When they express themselves by their own voices, the political stream that represents them are always defeated by the elite’s coalitions from the traditional parties.

The combination of political inclusion and cultural exclusion is translated into a division between the Great Politics and the profane politics. This division takes different shapes that go with the development of democracy in our country. In its origins, the border among the Great Politics and the profane politics was porous, but then, with the agreement of the “Regeneración”, it took a form of a barrier. This barrier began to disappear in 1920. Instead of promoting the construction of an alternative social project, the gradual disappearance of the boundaries between the Great Politics and the profane politics allows the nets of “clientelismo” took the political arena. Those nets deal with the demands of the people in a disperse way, but they do not achieve to translate the social conflicts of the Colombian society into the political field. Finally, from 1986 and 1991 political reforms we fall through the last distinction, but that effort of democratization and reparation is nowadays questioned.

*Palabras Clave.* Inclusión. Partidos políticos. Clientelismo. Cultura política.

## La posguerra colombiana: divagaciones sobre la venganza, la justicia y la reconciliación

IVÁN OROZCO ABAD

### Resumen

El artículo hace una aproximación al problema del castigo y la amnistía teniendo como punto de referencia el caso colombiano y una eventual situación de posconflicto. El artículo intenta responder dos cuestionamientos básicos: ¿Habrà una manera de flexibilizar la idea de justicia para hacerla más abierta a los motivos del perdón y de la reconciliación? ¿Habrà alguna forma de escapar al cinismo de la razón estratégica en materia de amnistía, de manera que se tengan más en cuenta los mo-

tivos y consideraciones de los defensores de derechos humanos?

El trabajo aborda estas preguntas desde la perspectiva del sujeto pasional; así, el texto busca destacar que individuos y grupos, particularmente en situaciones de guerra, no sólo están motivados por formas de racionalidad instrumental, sino también por fuertes emociones y pasiones. Desde esta perspectiva, el trabajo aborda los problemas de la venganza, la justicia, la reconciliación y el perdón, así como el papel de la “justicia universal” en las situaciones de posconflicto.

*Palabras Clave:* Justicia. Perdón. Posconflicto. Guerra. Colombia. Castigo. Derechos humanos.

### Abstract

This article deals with the problem of punishment and amnesty, by taking the Colombian case and a possible situation of post-conflict as a point of reference. The article tries to answer two basic questions: Will there be a way of making more flexible the idea of justice in order to make it more open to the reasons of pardon and reconciliation? Will there be a way of escaping from the strategic reason's cynicism with regard to amnesty, so the human rights defenders' reasons and considerations be taken into account?

The paper tackles these questions from the passionate subject's perspective; therefore, the text seeks to emphasize that individuals and groups, particularly in situations of war, are not only motivated by instrumental rationality, but also by strong emotions and passions. From this point of view, the article deals with problems such as revenge, justice, reconciliation and pardon, as well as the role of the “universal justice” in post-conflict situations.

*Key words :* Justice. Pardon. Post-conflict. War. Colombia. Punishment. Human rights.

---

## La política internacional del gobierno Pastrana en tres actos

DIANA MARCELA ROJAS

### Resumen

El artículo examina la estrategia internacional desarrollada entre 1998 y 2002 por el gobierno de An-

drés Pastrana. La política internacional de la administración Pastrana es analizada como una pieza de teatro que desenvuelve su trama al ritmo de los acontecimientos y con difíciles momentos de tensión dramática. Ella se desarrolla en tres actos: Un primer acto con la optimista entrada en escena de la llamada “diplomacia por la paz”; un segundo acto que es llamado la “diplomacia por el dólar (y el euro)”; y un tercer acto, más reciente y menos lustroso, denominado “diplomacia antiterrorista”. En la última parte del texto se examinan los resultados que al presente arroja la estrategia internacional del gobierno saliente, y los retos que quedan en este campo para el nuevo gobierno.

*Palabras Clave:* Política internacional. Gobierno Pastrana. Internacionalización.

### Abstract

This article examines the strategy related to foreign policy developed between 1998 and 2002 during the government of Andrés Pastrana. Foreign policy of Pastrana's Administration is analyzed as a play whose plot paces the events with difficult moments of dramatic tension. It develops in three acts; the first one, with the optimistic coming on stage of the so called “Diplomacy for peace”; the second act, that is called “Diplomacy for the Dollar (and the Euro)”; finally, the third act, newer and less in effective, called “Diplomacy anti-terrorist”. In the last part of the text, the author examines the results of the international strategy of the outgoing government, and the challenges in this field for the incoming government.

*Key words :* International policy, Pastrana government, internationalization.

---

## La compleja relación colombo-venezolana. Una coyuntura crítica a la luz de la historia

SOCORRO RAMÍREZ

### Resumen

Las relaciones entre Colombia y Venezuela han mantenido una oscilación de mutuo distanciamiento y conflicto en largos periodos, derivados de

preocupaciones por la seguridad de una u otra nación. Igualmente, han tenido breves y esporádicas fases de cooperación, estimuladas por la puesta en marcha de mecanismos de diálogo y negociación. No se ha logrado hasta ahora desarrollar un núcleo inamovible de acuerdos que permitan un manejo proactivo de la vecindad. Habría que preguntarse si las dificultades inevitables en una relación tan intensa tienden a transformarse en conflicto por la persistencia explícita o tácita de serios temores sobre la existencia de presuntas o reales amenazas a la seguridad de un país por parte del otro.

Entre 1999 y 2002, ambos países han entrado de nuevo en un período de desencuentro en medio de las coyunturas críticas que viven cada una de los dos naciones y de las complejas dinámicas hemisféricas e internacionales a las que tienen que hacerle frente. En lugar de un manejo cooperativo de los asuntos comunes, se ha impuesto la mutua incompreensión de las situaciones por las que cada uno atraviesa, además de sustanciales diferencias políticas y de estilo que han terminado por articular en muchas dimensiones las crisis de los dos países.

*Palabras Clave:* Colombia. Venezuela. Relaciones. Cooperación. Conflicto.

### Abstract

Relations between Colombia and Venezuela have kept for a long period a fluctuation of mutual distancing and conflict, derived from concerns about the security of both countries. Likewise, these countries have had brief and sporadic cooperation phases, encouraged by the use of mechanisms of dialogue and negotiation. Up to now it has not been possible to develop an immutable core of agreements that permit a proactive management of the vicinity. It might be necessary to wonder if the unavoidable difficulties in such an intense relation tend to transform into a conflict on account of the explicit or implicit persistence of serious fears of the existence of supposed or actual threats to the security made from one country to the other.

Between 1999 and 2002 both countries have started a new period of disagreement in the midst of the critical situation that each country is going through, and the complex

hemispherical and international dynamics they have to face. Instead of having a cooperative management of common matters, a mutual lack of understanding of the situation each country goes through has been imposed, apart from substantial political and style differences which have ended up drawing up the crisis of both countries in many dimensions.

*Key words* : Colombia. Venezuela. Relations. Cooperation. Conflict.

## **Credo, necesidad y codicia: los alimentos de la guerra**

ÁLVARO CAMACHO

### **Resumen**

El artículo busca incidir en el debate suscitado por las nuevas teorías de las guerras. Éstas se han concentrado en torno de la discusión entre quienes consideran que las nuevas guerras están basadas en el control de recursos y la codicia de los rebeldes, y quienes, por el contrario, sustentan que las ideologías y las percepciones de agravios siguen desempeñando un papel central en la rebelión.

Aunque se reconoce que el control de recursos es clave para el desarrollo de la rebelión, se arguye que éste es sólo un medio para el crecimiento militar de los rebeldes. El problema central es la legitimidad de sus fuentes. En el caso colombiano, la historia de las fuerzas guerrilleras muestra que la injusticia y el sentimiento de agravios siguen siendo la justificación de su actividad, y que las fuentes de sus recursos (el secuestro, la extorsión y el narcotráfico) no son legítimas a la luz del derecho internacional humanitario.

A ello se une el hecho de que las formas de lucha guerrillera han venido produciendo un alejamiento de amplios sectores de la opinión pública, lo que facilita la construcción de un discurso en el que crecientemente se caracteriza su lucha como un producto de la ambición y codicia. El artículo postula que las perspectivas de paz en Colombia se hacen cada día más difíciles dados estos desarrollos, y reclama la necesidad de repolitizar el debate y reconocer que las motivaciones de las guerrillas tienen alguna validez, aunque sus métodos carecen de ella.

*Palabras Clave*: Nuevas guerras. Colombia. Rebelión. Codicia. Ideología.

### **Abstract**

This article seeks to have a bearing on the debate promoted by the new theories of wars. These theories have concentrated its efforts around the discussion between those that consider that the new wars are based on the control of resources and the greed of the rebels, and those who, on the contrary, assert that ideologies and perceptions of grievance play a central role in the rebellion.

Although it is admitted that the control of resources is very important for the development of the rebellion, we state that it is only a mean for the military growth of the rebels. The central problem is the legitimacy of its sources. In the Colombian case, the history of the guerrillas shows that injustice and grievance continue to be the explanation of its activity, and that the sources of its resources –kidnapping, extortion, and drugs traffic– are sources that cannot be legitimated in the light of the International Humanitarian Law.

In addition, the forms taken by the guerrillas fight have been producing an absence of a large sector of the public opinion. This situation facilitates the construction of a speech in which their fight is widely characterized as a result of the ambition and the greed. The article asserts that the peace perspectives in Colombia every day become more difficult due to those processes, and it claims for the necessity of making the debate to be more politic and to accept that the guerrillas' motivations have validity although their methods lack of it.

*Key words* : New wars, Colombia, rebellion, greed, ideology.

## **¿Guerra civil en Colombia?**

WILLIAM RAMÍREZ TOBÓN

### **Resumen**

En el caso de la guerra civil, no hay en la actualidad una teoría orgánica y generalizable que dé cuenta de la naturaleza y las características de las diferentes contiendas bélicas internas; según algunos analistas, no existen arquetipos de guerras civiles

en Europa y América Latina, por lo cual es necesario aceptar que ellas pueden responder a un amplio espectro de posibles formas y estilos. Desde esta premisa, el autor desarrolla una argumentación a favor de la presencia, o por lo menos el tránsito, hacia una guerra civil en Colombia, dado el tipo de factores que por su condición de déficit económicos, sociales y políticos, se han ido convirtiendo a todo lo largo de la historia nacional en facilitadores de una serie de conflictos progresivos e interdependientes.

Ahora bien, la polémica sobre la particularidad del conflicto colombiano no es un simple capricho nominal, ya que de su diagnóstico oportuno y preciso depende, en gran medida, su solución. Lo que se busca observar es si dentro de la atipicidad de la contienda armada actual, el concepto de guerra civil no explica mejor que otros la extensión, profundidad y continuidad del enfrentamiento. De todas maneras, como concluye el autor, la guerra que estamos viviendo es un enfrentamiento entre proyectos antagónicos de manejo del Estado que, por lo mismo, no puede ser reducido al esquema simplista de un devastador choque entre aparatos armados sin ningún sustento social y político.

*Palabras Clave*: Guerra civil. Colombia. Estado.

### **Abstract**

Currently, in the case of civil war, there is no general organic theory that can explain the nature and the features of the different internal armed conflicts. For many analysts, in Europe and Latin America there are no archetypes of civil wars. This means that it is necessary to accept that such wars can be a response to a broad spectrum of possible forms and styles. From this premise, the author develops an explanation in favor of the idea that there is a presence, or at least a transition, to a civil war in Colombia. This is due to the kind of factors whose condition of economic, social and political lack have been becoming, through national history, in catalysts of a series of progressive and interdependent conflicts.

However, the controversy about the special feature of the Colombian conflict is not merely a nominal whim because its solution depends

mainly on its opportune and precise diagnostic. The author wants to know if, within such atypical situation of the current armed conflict, the concept of civil war explains better than others the spreading, depth and continuity of the confrontation. Anyway, as the author concludes, the war that we are experiencing nowadays is a confrontation between conflicting projects about State management, which, for this reason, cannot be limited to a simple sketch of a devastating confrontation between two armed groups that have no social and political means of support.

*Key words* : Civil war. Colombia. State.

### **Colombia: ¿guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua?**

EDUARDO PIZARRO  
LEONGÓMEZ

#### **Resumen**

Este artículo caracteriza al actual conflicto armado colombiano como un conflicto interno (inmerso en un potencial conflicto regional complejo), irregular, con raíces ideológicas, de intensidad media, en el cual las principales víctimas son la población civil, y cuyo combustible principal son las drogas ilícitas. Un rasgo adicional a esta caracterización tiene que ver con el hecho de que las FARC están haciendo el tránsito de la guerra de guerrillas a la acción terrorista—dada la decisión de trasladar el escenario de la confrontación de las zonas rurales a los centros urbanos—, lo cual significaría un cambio en la naturaleza de la confrontación. Ya no se trataría de una guerra predominantemente contraguerrillera sino de una guerra contra redes clandestinas.

Para desarrollar esta caracterización, el artículo ubica al actual conflicto colombiano dentro del marco de los conflictos armados que han afectado al mundo desde el fin de la Guerra Fría. Además, discute la pertinencia de cuatro de las denominaciones que se han asignado al conflicto (guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra ambigua y guerra contra el terrorismo), y que han tenido mayor resonancia en el debate intelectual y político en los últimos dos años en el país.

*Palabras Clave*: Conflicto armado. Guerra civil. Colombia.

#### **Abstract**

This article depicts the current armed conflict in Colombia as an irregular internal conflict (immersed in a potential complex regional conflict), with ideological roots, average intensity, in which the main victims are the civilians, and that is fed by the illegal drugs traffic. An additional feature to this depiction has to do with the fact that the FARC are moving from a guerrilla war to terrorist actions—by taking the confrontation from rural zones to the cities—which might mean a change in the nature of the confrontation. It would not be a predominantly counter-guerrilla war, but a war against clandestine nets.

In order to carry out this depiction, the article places the current Colombian conflict within the frame of the armed conflicts that have affected the world since the end of the Cold War. Moreover, the article questions the relevance of four of the names given to the conflict (civil war, war against society, ambiguous war, and war against terrorism), which have been very important in the political and intellectual debate during the last two years.

*Key words* : Armed conflict. Civil war. Colombia.

### **La Guerra contra los Derechos del Hombre**

GONZALO SÁNCHEZ GÓMEZ

#### **Resumen**

En este texto, el autor desarrolla una reflexión acerca de la relación existente entre los derechos (el derecho) y la guerra, desde de una perspectiva histórica. Esta relación se desarrolla teniendo en cuenta tres razones básicas: la primera, porque esa es la asociación de ideas que de inmediato suscita la figura de Antonio Nariño; la segunda, porque Colombia es un país cuya historia política puede ser y ha sido leída en términos de guerras, pero también de constituciones, lo que hace de esa relación entre guerra y derecho, una relación nodal; y, la tercera, porque la degradación creciente del conflicto armado contemporáneo plantea urgencias

de regulación que nos conciernen a todos. De esta forma, el autor hace un llamado en su texto para volver a los criterios de Antonio Nariño y hacer de los Derechos del Hombre y sus desarrollos en el corpus del Derecho Internacional Humanitario el mínimo no negociable, o incondicionalmente aplicado en un situación de guerra.

*Palabras Clave*: Derechos humanos. Derecho Internacional Humanitario. Historia. Conflicto armado. Colombia.

#### **Abstract**

In this text, the author, in a historical perspective, makes some observations about the connection between human rights (we law) and war. Such relation is developed by taking into account three basic reasons: the first one, because the profile of Antonio Nariño immediately brings up this association of ideas; the second one, because Colombia is a country whose political history not only can be, and has been, read on terms of wars, but also on terms of Constitutions. This makes the relation war-law to be a nodal relation; and the third one, because the increasing degradation of the current armed conflict expresses the need of a regulation concerning with all of us. In this way, the author appeals for a return to the criteria of Antonio Nariño making of the “Human Rights” the minimum that is not negotiable, or unconditionally applied to war time.

*Key words* : Human Rights, International Humanitarian Law, history, Colombia, armed conflict.

### **Tensiones en la investigación y cambios de paradigmas: intercambio con matemáticos**

ORLANDO FALS BORDA

#### **Resumen**

El artículo pone de manifiesto la tendencia a llevar a cabo la tarea de humanizar las matemáticas, la cual ha tenido lugar durante las últimas dos décadas cuando empezó a construirse de manera interdisciplinaria un puente intelectual accesible hacia esta disciplina y desde ella. A esta humanización de las matemáticas se le denomina “etnomatemáticas” y se

desarrolla de acuerdo con las necesidades de los tiempos actuales que requieren prestar atención a las formas de combinar el cerebro y el sentimiento. En el caso de las matemáticas, sería ver cómo combinar la mente –para el cálculo y la medición– con el corazón para entender las realidades contextuales que dan sentido a éstos. De esta forma, el objetivo principal del texto es mostrar los aspectos que implica llevar a cabo esta tarea, teniendo en cuenta la participación de las ciencias sociales en el proceso.

*Palabras Clave:* Matemáticas. Investigación Acción Participativa. Etnomatemáticas.

### **Abstract**

The article deals with the tendency that has taken place during the last two decades in which it has been expected to make mathematics more human. This tendency began with the construction, in an interdisciplinary way, of an accessible intellectual bridge to and from this discipline. Such humanization is called “ethnomathematics”, and its development occurs according to the current necessities that require a lot of attention to the ways of combining intelligence and feeling.

In the case of mathematics, it would be the way in which one can combine brain, calculation and measuring, with heart in order to un-

derstand the realities of the context that give sense to such combination. In this way, the main aim of the article is to show the aspects that this process implies, by taking into account the role that social sciences have in it.

*Key words :* Mathematics. Ethnomathematics.