

Revista Foro

Bogotá, D. C. - Colombia

No. 52

Febrero de 2005

Valor \$10.000

Seguridad Democrática ÁUV Con la guerra a sus espaldas



ISSN 0121-2559



00052

9 770121 255009



Fundación Foro Nacional por Colombia



Revista de la
Fundación Foro Nacional por Colombia
No. 52 \$ 10.000 Febrero de 2005

Director:

Pedro Santana Rodríguez

Editor:

Hernán Suárez

Comité Editorial:

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

Colaboradores Internacionales:

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

Asamblea de Socios:

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

Carátula

Mauricio Suárez Acosta

Ilustraciones

Mauricio Suárez Acosta
Camilo Jiménez B.
Carlos Andrés Ortiz V.

Corrección

Julio Mateus

Impresión

Panamericana Formas e Impresos S.A.

Distribución y suscripciones

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

Licencia: No. 3886 del Ministerio de Gobierno

Contenido

Editorial

1 El incierto proceso con los paramilitares

Seguridad Democrática ÁUV: Con la guerra a sus espaldas

3 Pacificación en el norte y guerra en el sur

León Valencia

9 La política del gobierno Uribe frente al tema de la paz

Álvaro Villarraga

23 La reelección inmediata:
crónica de una reforma ilegítima

Clara Rocío Rodríguez Pico

35 Malestar social y política pública 2001-2004

Libardo Sarmiento Anzola

46 Uribe Vélez: ¿seguridad económica frustrada?

Ricardo Bonilla González

53 ¿Cuál libre comercio?

Alberto Orgullosa Martínez

68 Luces y sombras de la
política internacional del gobierno de Uribe

Socorro Ramírez

81 La salud en el gobierno de Uribe

Iván Jaramillo Pérez

Ideología y sociedad

89 Sociedad civil, movimientos sociales y
poder político en el marco de la globalización

Pedro Santana Rodríguez

99 El capital contra la democracia

Francisco de Oliveira

108 Reconciliación: recordar y dar esperanza:
la reconciliación en escenarios de conflicto

Edmundo García

Libros y Reseñas

114 *Ensayo sobre la lucidez* de José Saramago

Esperanza González Rodríguez

**Esta revista es miembro de la
Asociación de Revistas Culturales Colombianas**



Editorial

El incierto proceso con los paramilitares

A un año de la primera desmovilización de los paramilitares del bloque Cacique Nutibara, cuyo radio de acción se concentraba en Medellín, se presenta ahora la desmovilización de varios frentes paramilitares. En esta nueva fase el día 25 de noviembre se desmovilizaron 452 miembros del llamado bloque Bananero, que se concentraron en la finca Macarena, en el municipio de Turbo, Antioquia. El 9 de diciembre 150 paramilitares pertenecientes a las llamadas Autodefensas Campesinas de Cundinamarca hicieron dejación de sus armas y se concentraron en el Instituto Técnico Agrícola Luis Carlos Galán, en el corregimiento Terán, en el municipio de Yacopí. El 10 de diciembre en la aldea Campo Dos, en el municipio de Tibú, Norte de Santander, 1.425 paramilitares entregaron sus armas. En esta última desmovilización entregó su arma Salvatore Mancuso, quien aparece ahora como el líder de todo el proceso, ante la desaparición de Carlos Castaño.

Nadie se opone a la desmovilización de los paramilitares. Nosotros tampoco. El problema radica en que nadie sabe para dónde va el proceso. En primer lugar porque no existe un marco jurídico ni adecuado ni limitado, simplemente, no existe marco jurídico de todo este proceso. Todas estas desmovilizaciones se están haciendo en el marco de la Ley 782 de 2002 y del Decreto 128 del mismo año.

El gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez presentó un proyecto de ley para modificar la Ley 452 que sirvió de marco al proceso de negociación con las guerrillas de las FARC, la cual exigía que el Gobierno reconociese el carácter político del actor armado con el cual se pretendía negociar. Era fácil para el Estado colombiano reconocer el carácter político de las organizaciones insurgentes, puesto que éstas siempre han alegado su naturaleza política ya que se han levantado en armas contra un Estado al que consideran ilegítimo, y de una o de otra forma siempre han reivindicado y propuesto la organización de un nuevo Estado, que tampoco nadie conoce, ni sabe de qué se trata, pero pocos dudan de que se trata de organizaciones ligadas a la problemática agraria y de que en esta problemática tienen su origen. Esto que es claro con relación a las guerrillas, no lo es con relación a los grupos paramilitares.

Los grupos paramilitares siempre han alegado que surgieron para combatir a las guerrillas y que se armaron por la ausencia del Estado, que no protegía sus intereses. Han actuado todo el tiempo con la complicidad de las Fuerzas Armadas gubernamentales y son los responsables de los más horrendos crímenes y masacres en toda la historia de Colombia. Han defendido a sangre y fuego los intereses de los terratenientes en contra de los campesinos y son responsables por más del 70% del total de la población desplazada del país, que se aproxima a los tres millones de compatriotas. Han masacrado principalmente a la población civil y se han ensañado contra los líderes de organizaciones campesinas, indígenas, sindicales y contra los defensores de derechos humanos, también los periodistas críticos han sido blanco de su barbarie. Por esta vía se han apoderando de cientos de miles de hectáreas de las mejores tierras y se han financiado principalmente con recursos provenientes del narcotráfico.

Estos grupos siempre han dicho que se armaron para ayudar al Estado y nunca se levantaron contra él. Uribe propuso entonces que de lo que se trataba era de levantar la exigencia de que el Estado reconociera la naturaleza política de los paramilitares y eso es lo que dice la Ley 782 de 2002. El Decreto 128 de diciembre de ese mismo año, reglamentario de la ley, le permite a Uribe indultar a miembros de grupos armados ilegales por el delito de conformación de estos grupos y por el porte ilegal de armas. No le permite ir más allá.

Lo que está en curso es un proceso de desmovilización sumamente frágil. Los paramilitares se concentran, reciben lecciones de ternura y de buen comportamiento, y se regresan a sus



casas con un salario de trescientos mil pesos (\$300.000) durante los próximos dos años. Quienes se encuentren incurso o comprometidos en investigaciones penales o hayan sido condenados por los jueces de la república, no pueden regresar y tendrán que mantenerse concentrados a la espera de una ley que debe aprobar el Congreso de la República. Las órdenes de captura se encuentran suspendidas y los mandos medios y altos tienen salvoconductos para movilizarse por todo el territorio nacional.

Si no existe marco jurídico adecuado, entonces, ¿por qué el Gobierno no lo presenta? Por una simple razón: lo que está en marcha es un proceso con una gigantesca impunidad. Por un lado, porque muchos de los combatientes no registran antecedentes penales ante los fiscales y jueces de la república. Son responsables de muchas masacres y asesinatos, pero como no tienen que confesar para obtener beneficios, simplemente si no registran investigaciones se van para su casa y además con salario, mientras las víctimas ni tienen salario ni reciben ayuda por parte del Gobierno. Esta es la realidad de los millones de desplazados que existen en Colombia.

Al final lo que va a quedar es el grupo de paramilitares que tienen investigaciones abiertas o que han sido condenados. El resto ya estará en sus casas.

Ahora bien, el presidente Uribe ha presentado hasta ahora dos proyectos de ley que han sido duramente criticados tanto por la sociedad civil colombiana como también por la comunidad internacional. Estos proyectos tienen un denominador común: no cumplen con los mínimos estándares internacionales en materia de derechos humanos. Éste es quizás el mayor obstáculo que enfrenta el proceso de impunidad generalizada. Hoy no es posible indultar delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra o genocidio. Si el marco jurídico colombiano no es adecuado a la nueva realidad internacional vendrán solicitudes de extradición y los criminales perdonados o indultados terminarán en La Haya en la Corte Penal Internacional y también terminarán allí sus cómplices. Éste es el verdadero meollo del asunto. El Gobierno sabe esto, pero sigue adelante, pues confía en que creando el hecho haya una flexibilidad de los tribunales internacionales. Esto no parece tampoco probable después de lo que está sucediendo en Chile y Argentina.

La única salida es la aprobación de una ley, por parte del Congreso de la República, que mantenga vigente los estándares internacionales en materia de verdad, de justicia y de reparación de las víctimas. Esto es lo que han entendido sectores importantes del propio Congreso de la República. Nos referimos en este caso al proyecto de Verdad, Justicia y Reparación en el cual han tomado parte los parlamentarios Rafael Pardo, Gina Parody, Luis Fernando Velasco y Wilson Borja. Este proyecto plantea, de manera acertada, en nuestro modo de analizar el asunto, que el proceso debe descansar en la confesión de los crímenes y la entrega de los bienes. Quienes confiesen y se acojan a la justicia, recibirán todos los beneficios judiciales contemplados en la ley.

Para investigar a los paramilitares se conformaría una unidad especial de la Fiscalía, una Procuraduría delegada y un tribunal judicial nominado por el Consejo Superior de la Judicatura y nombrado por la Corte Suprema de Justicia. El proyecto contempla además la creación de un fondo para la reparación de las víctimas. Al final es blando con las penas privativas de la libertad, que en todo caso no podrían ser inferiores a diez años y que deberían ser cumplidas en el sistema carcelario. El proyecto camina en la dirección de reconstruir la verdad y reparar a las víctimas y ofrece un camino de reconciliación sin impunidad aunque con un alto grado de generosidad para quienes son, lo repetimos, los autores de los más horrendos crímenes cometidos en Colombia en toda su historia.

Este proyecto será presentado, según sabemos, por los parlamentario sin el aval del Gobierno de Uribe. Esperamos que el Congreso, como pocas veces lo hace, en esta oportunidad se muestre a la altura del país y apruebe un marco jurídico que dé salida a la negociación siendo generoso pero no propiciando la impunidad. Amanecerá y veremos.

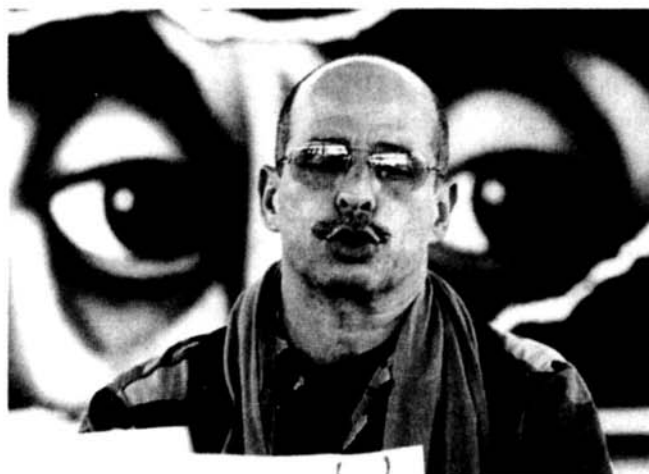
Bogotá, diciembre de 2004



León Valencia
Analista político, escritor,
investigador de la Fundación Arco Iris

Pacificación en el norte y guerra en el sur

León Valencia



De los muchos cuentos que se tejen alrededor del presidente Álvaro Uribe Vélez hay uno que tiene todas las trazas de ser cierto y que revela quizás el secreto de su política de seguridad. Alguien contó recientemente que en una reunión le insistió al presidente que se tomara unos aguardientes como en los viejos tiempos, que se relajara un poco, y el presidente le respondió que no podía hacer eso porque después de unos tragos era capaz de ponerse el camuflado para irse él mismo a matar guerrilleros.

Ese compromiso emocional, esa decisión que le viene del alma con rabia, es, sin duda, una diferencia esencial con otros mandatarios. Pero este factor no es el único pilar de su proyecto para derrotar a la guerrilla y pacificar el país. El presidente Uribe ha he-

cho un viraje en las ideas sobre el conflicto y está ensayando una nueva manera de hacer la guerra y de buscar la seguridad. Corridos más de dos años de su mandato podemos hablar ya de éxitos y de fracasos en este nuevo camino y reflexionar sobre las consecuencias que para el país ha tenido este nuevo modelo.

No es exagerado decir que el presidente Uribe tiró una piedra enorme sobre las aguas estancadas del debate nacional. Ha dicho que la amenaza insurgente ha persistido porque en los últimos cincuenta años no ha habido liderazgo en el país, porque los altos círculos de la política y de la intelectualidad han con-temporizado con la guerrilla, se han dedicado a hacerle moñitos a los subversivos. Ha dicho que en Colombia no se puede hablar

de conflicto armado sino de amenaza terrorista, que no se puede seguir afirmando que hay una guerra, porque no existen motivos que la alienten. Que la palabra reconciliación no cabe en el lenguaje de la patria porque no se debe aceptar que hay una fractura en la sociedad.

Pero no es sólo un cambio de conceptos lo que está impulsando, es un cambio drástico en las acciones. Hasta hace muy pocos años a nadie se le ocurría pensar que se pudiese entrar en negociaciones políticas con los paramilitares y Uribe abrió esa puerta con tanta rapidez y con tanta audacia que sorprendió por igual a la comunidad internacional y a los círculos de opinión nacionales.

Los analistas habían impuesto la idea de que el conflicto había llegado a “un empate negativo” del que era prácticamente imposible salir como no fuera por la vía de la negociación. Ni el Estado estaba en condiciones de derrotar las guerrillas ni los insurgentes estaban en condiciones de llegar a la Plaza de Bolívar. Uribe rompió esta simetría dolorosamente negativa y se lanzó con todas las fuerzas a arrinconar y a doblegar a la insurgencia en el sur del país.

Uribe también hizo a un lado cierto pudor que aún tenían los dirigentes del país frente a la participación de Estados Unidos en nuestro conflicto y se empeñó en atraer una presencia cada día más decisiva de tropas y de ayuda financiera de Washington. Coincidió esta actitud del Gobierno de Colombia con el ascenso al poder norteamericano de Bush y del grupo más duro de la política gringa en las últimas décadas.

Pacificación concertada en el norte del país y guerra asistida por Estados Unidos en el sur, es el modelo de seguridad que se ha configurado en el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez. Es un proyecto coherente, audaz y con un gran respaldo nacional e internacional, pero aún así no tiene asegurada la victoria, porque en las confrontaciones también cuentan y de manera decisiva las actitudes del contrario, porque los aliados juegan sus propias cartas, porque en las propias tropas se presentan ruidos y disonancias muchas veces incontrolla-

bles. La euforia que ha levantado esta nueva política en una parte importante de la opinión pública no deja ver los obstáculos y tampoco deja ver los gravísimos costos humanitarios que tiene.

Una pacificación con interrogantes

Tampoco los paramilitares pensaban hasta hace poco en la negociación. Hasta hace tres años los grupos paramilitares aseguraban que sólo cuando desapareciera la guerrilla ellos cejarían en su accionar. Sobre el cambio de posición hay varias interpretaciones. Los propios dirigentes paramilitares justifican su decisión diciendo que ahora hay un presidente con voluntad de derrotar a la guerrilla y eso permite su desmovilización. Pero si hilamos un poco más delgado podemos sacar otras conclusiones. Los paramilitares mostraron al final del gobierno de Pastrana que no eran tan eficaces para derrotar a la guerrilla. Eran bastante eficaces en la presión sobre la población civil adyacente al conflicto, en las masacres, en el desplazamiento forzado, incluso habían sido bastante afortunados en la confrontación con el ELN que es una fuerza menos configurada como ejército, más miliciana, pero en la confrontación directa con el aparato de las Farc sufrieron grandes derrotas. La acción paramilitar trajo consigo un gran costo de legitimidad en la comunidad internacional. Y algo aún más importante: los paramilitares llegaron al tope de acumulación de poder político, de tierras y capitales, de influencia social, en una labor ilegal o semilegal, era urgente entonces encontrar cauces legales para consolidar este gran poderío.

No es difícil establecer el razonamiento que se fue operando en una parte de la dirigencia nacional. Había llegado el momento de intentar recuperar el monopolio de la contrainsurgencia sobre la base de fortalecer a las Fuerzas Armadas, de recuperar legitimidad en la comunidad internacional y de conquistar por esa vía un decisivo apoyo político y militar en Estados Unidos y en Europa. Si no había sido posible derrotar a la





insurgencia con la ayuda de los paramilitares, si éstos habían ganado vuelo propio, si era inocultable su vinculación con el narcotráfico, era obligatorio y urgente ensayar otra vía.

Se abrió la puerta de la negociación y se pensó quizás, en un primer momento, que la desmovilización podría ser más fácil y rápida. Quien creo esta ilusión fue el propio Carlos Castaño. Castaño llegó a concebir la negociación como un “sometimiento a la justicia”, incluso alcanzó a decir que este sometimiento podría implicar pagar cárcel en los Estados Unidos. Había madurado la idea en conversaciones no sólo con sectores de sus propias fuerzas paramilitares sino también con amplios sectores de narcotraficantes puros que en algún momento le entregaron su representación para que hablara directamente con las autoridades norteamericanas tal como lo contaron las filtraciones a la prensa en el año 2000.

Pero Castaño desapareció o murió a manos de sus propios compañeros de armas en una acción que muchos interpretan como una rebelión contra esta posición de “sometimiento a la justicia” y como una afirmación de la búsqueda de una negociación de carácter político que tendiera tanto a evitar la extradición como a obviar la cárcel al interior del país.

Las conversaciones entre el Gobierno y los paramilitares dieron viraje a partir de mayo de 2004 cuando desapareció el que había sido el jefe máximo durante varios años. La mesa de negociaciones se configuró entonces como un escenario de disputas y acuerdos entre tres posiciones. De un lado Estados Unidos, cuyo interés principal es que no se menoscabe la posibilidad de que los jefes paramilitares comprometidos con actividades de narcotráfico puedan ser juzgados en territorio americano. Su idea de la negociación es en esencia un “sometimiento a la justicia”. De otro lado los paramilitares que luchan por darle un sentido puramente político a las conversaciones. Y más allá el Gobierno, cuyo esquema es una mezcla de las dos opciones: un poco de negociación política y un poco de “sometimiento a la justicia”.

También influye en la mesa de negociaciones la posición de las organizaciones de derechos humanos y de los organismos internacionales. Estas entidades, que recogen la voz de las víctimas civiles y que intentan hacer valer unos mínimos de verdad, justicia y reparación, tienen un eco en las conversaciones, un eco débil, pero difícil de ignorar.

El hecho es que aún hoy a finales del año 2004, cuando se ha iniciado la desmovilización de algunos grupos paramilitares, no se sabe cuál

es el interés que va a predominar. Un lugar importante de resolución de las tensiones entre las distintas posiciones es, sin duda, la expedición de la ley de verdad, justicia y reparación, pero sobre esta ley no hay consenso y no se ha empezado el trámite parlamentario. Incertidumbre es aún la palabra que reina.

Ahora bien, la incertidumbre no es sólo jurídica. Porque el tipo de negociación y el estilo de la pacificación que se pongan en práctica en el norte del país dependen de la manera como se vaya desenvolviendo la guerra en el sur. La ecuación parecía muy sencilla al principio. En el Gobierno había la convicción de que el proceso de desmovilización de las autodefensas se podría desarrollar en forma simultánea con la derrota de las Farc en el sur, pero en todo caso lo primero y lo más importante era el triunfo sobre la guerrilla. No es claro que la victoria esté a la vuelta de la esquina. El Plan Patriota, que es, sin lugar a dudas, la más ambiciosa ofensiva que se ha lanzado sobre la guerrilla de las Farc en toda la historia, no ha tenido aún grandes resultados, la guerrilla se está defendiendo bien. Analistas como Alfredo Rangel empiezan a decir que en estas condiciones le va a quedar muy difícil al Gobierno hacer un proceso cabal de desmovilización y dé paso a la vida civil de las autodefensas, que quizás opten de mutuo acuerdo por desmovilización parcial y por formas de cooperación especiales entre la fuerza pública y los sectores provenientes del paramilitarismo.

A la defensiva pero lejos de la derrota

El presidente Uribe ha cumplido como ninguno su promesa de lanzar una ofensiva sobre las guerrillas y buscar su derrota. En este esfuerzo ha creado cuatro nuevas brigadas móviles, cuatro nuevos batallones de alta montaña, cerca de 600 pelotones de soldados campesinos, y ha vinculado unos 15.000 carabineros. El aumento de la fuerza ha sido de 80.000 efectivos. Ha buscado igualmente un refuerzo de personal militar y de funcionarios americanos en el territorio colombia-



no hasta llegar a la cifra de 2.000, que es la delegación más grande del mundo en un suelo formalmente no ocupado. Ha situado el presupuesto de defensa por encima de los cinco puntos del PIB y ha logrado conservar una ayuda promedio de 700 millones de dólares por parte de Estados Unidos.

Con este esfuerzo en hombres y en recursos ha llevado fuerza pública a más de 150 municipios que estaban abandonados, ha logrado restablecer el tránsito normal por algunas carreteras, ha reducido un poco la ocurrencia de homicidios y de secuestros, pero lo más importante: ha creado un ambiente de confianza y una sensación de seguridad que hacía rato no se daban en el país.

En la confrontación directa con la guerrilla ha tenido dos modalidades: la primera, reaccionar con prontitud a sus ataques movilizandorefuertos y contraatacando con decisión y rapidez. Con esta actitud ha elevado los costos de cualquier operación de la insurgencia y ha hecho particularmente penosos los repliegues. La liberación del obispo de Zipaquirá secuestrado por las Farc, fue

una de las primeras sorpresas que se llevó la guerrilla con esta nueva disposición táctica del ejército. La segunda, concentrar una gran fuerza para lanzar ofensivas sobre sitios clave de la guerrilla. Tres son los casos más vistosos de esta política: en la Comuna 13 de Medellín, en la operación Libertad en Cundinamarca y en la operación Patriota en el sur del país. Las dos primeras arrojan un resultado favorable a la fuerza pública: desalojo de la guerrilla de importantes posiciones y reconquista de territorio. La otra está apenas en marcha y es la prueba de fuego como quiera que se hace sobre la retaguardia estratégica de las Farc.

Las Farc y el ELN no sólo han reconocido en sus documentos la posición ofensiva en que se encuentran las Fuerzas Militares sino que han puesto sus fuerzas a la defensiva. En esta posición están resistiendo. El signo defensivo es palpable en la reducción en más de sesenta por ciento en sus ataques a instalaciones policiales y a bases militares, es decir, que su operatividad, aunque sigue siendo tan intensa como en los años de Pastrana, se limita a hostigar y a atacar a las fuerzas que los asedian o persiguen. Han perdido cerca de un 30 por ciento de sus combatientes y han visto cómo algunas estructuras se disminuyen o disuelven, han salido de zonas periféricas donde hacían presencia permanente y también algunas zonas de control territorial, han perdido incluso algunos mandos medios y personas con gran influencia política como Simón Trinidad. Sus fuentes de finanzas se han reducido. Pero es indiscutible que el corazón de las guerrillas no ha sido tocado aún. Sus estructuras de mando están intactas y las zonas más profundas de retaguardia no han sido vulneradas.

Algunos analistas como Joaquín Villalobos hablan ya de una derrota estratégica de la guerrilla olvidando que en la guerra es tan virtuoso saber pasar a la ofensiva cuando las circunstancias lo ameritan como organizar la defensiva cuando las condiciones lo exigen. A las fuerzas en condición ofensiva se les valora por el tamaño de los daños que le causan al enemigo, y a las que están a la defensiva por los daños que evi-

tan, por la capacidad de protegerse que exhiben. Es más, si una fuerza militar en posición defensiva logra llegar al final sin tener grandes pérdidas sin duda alguna obtiene una invaluable victoria relativa y tiene grandes posibilidades de organizar una buena contraofensiva. Villalobos, que dirigió la guerrilla del FMLN con un gran espíritu ofensivo y particularmente ducha en la faena de atacar, no se percata de que el gran arte de las Farc es la defensa, la preservación, esa habilidad les ha permitido sobrevivir durante cuarenta años aunque les ha impedido acercarse de verdad al triunfo.

Nadie puede negar que el gobierno del presidente Uribe ha hecho un gran esfuerzo ofensivo y le ha apostado todo a la derrota de la guerrilla, y también es indiscutible que ha obtenido algunas victorias, pero es posible afirmar que los resultados aún no se compadecen con el gran esfuerzo realizado en reorganización de la fuerza, en hombres y en recursos. En todo caso el pulso no ha terminado. El plan Patriota tiene su meta a mediados del 2005. Las definiciones presupuestales el año entrante indican que las destinaciones para la defensa aumentarán al menos en medio punto del PIB, la fuerza militar crecerá con la formación de nuevas brigadas móviles, batallones de alta montaña y pelotones de soldados campesinos. Es decir, el esfuerzo continuará y los próximos dos años nos permitirán una conclusión más certera.

El ataque a las “zonas grises”

Quizás la principal equivocación de la política de Seguridad Democrática es el tratamiento a la población civil. El presidente Uribe tiene una visión errada del actual conflicto. Piensa que entre el Estado y la subversión hay importantes “zonas grises”. Cree que un gran número de organizaciones no gubernamentales, de asociaciones de campesinos y pobladores, de sindicatos, de intelectuales, de estudiantes, o apoya las guerrillas o tiene una actitud complaciente con ellas. Eso, que tuvo alguna importancia en los años ochenta del siglo pasado, es ahora



casi nulo. El conflicto cambió radicalmente en los años noventa. Con la caída del Muro de Berlín y las transformaciones del mundo se esfumó la ilusión de una insurrección triunfante. En esos años los activistas sociales y políticos tomaron distancia de la insurgencia y las guerrillas se desengañaron completamente de la poca respuesta que las capas medias y los trabajadores le habían dado a la convocatoria armada. Ahora las guerrillas se apoyan en sectores marginales e ilegales de la sociedad, en jóvenes de barriadas deprimidas, en campesinos cocaleros, en todos los expulsados de la sociedad. Pero esos marginados tienen la doble condición de victimarios y víctimas. Participan de negocios ilegales y atacan a la sociedad pero resumen la tragedia de una nación que obliga a millones de personas a vivir de las migajas de negocios sucios.

Pues bien, las cifras de muertes, desapariciones y detenciones que han publicado las propias Fuerzas Armadas dan cuenta de la enorme presión que se ha desatado sobre los civiles y describen una crisis humanitaria impresionante en estos dos años de gobierno.

En el balance de dos años de resultados de la fuerza pública publicados por el Ministerio de Defensa Nacional aparecen estas cifras: 12.977 capturados de los grupos subversivos, 3.841 abatidos y 3.655 desertores. La suma da 20.473 personas. Pero de los capturados no quedan más de mil en las cárceles lo que da una alta probabilidad de que sean simples atropellos a personas que nada tenían que ver. De los abatidos la cosa es más triste. Las propias guerrillas en sus cuentas internas hablan de 690 en el caso de las FARC y 170 en el caso del ELN, lo cual estaría señalando que cerca de 2.800 de estos muertos son quizás civiles. Las cifras de los capturados por narcotráfico alcanza la suma de 97.670 y no hace falta gran perspicacia para pensar que más de 90.000 de esta cifra deben ser campesinos cocaleros.

Por otro lado, la Comisión Colombiana de Juristas en el seguimiento a las violaciones al

alto del fuego decretado por las autodefensas ha llegado a la escalofriante suma de 1.899 civiles muertos o desaparecidos a manos de las autodefensas durante el tiempo de negociaciones y cese de hostilidades.

En medio del pulso entre las Farc y el Gobierno han quedado atrapados los secuestrados y los prisioneros de guerra. El intercambio humanitario ha sido imposible porque ninguna de las dos partes ha querido hacer la más mínima concesión política o militar. Cada que hay algún amago de intercambio es porque una encuesta revela una gran opinión a favor o porque surge algún clamor de la opinión pública o de la comunidad internacional. Pero no bien se apaga el eco de protesta las partes vuelven a su mutismo.

Una opinión insensible

Los constantes atropellos a la población civil y las reiteradas manifestaciones de barbarie de la guerrilla crearon un clima en la opinión pública que no permite ver los costos humanitarios y el atropello a los derechos civiles que ha implicado la política de seguridad democrática.

El país no ha podido discutir con libertad la estrategia de negociación con los paramilitares. No ha podido señalar cuál sería un proceso de paz genuino que contribuyera a la reconciliación nacional, que permitiera no sólo el esclarecimiento de la verdad sino también la democratización de la tierra y del poder acumulado a sangre y fuego en las regiones de prevalencia del fenómeno paramilitar.

Tampoco ha podido reflexionar acerca de la eficacia de una política dirigida a resolver el conflicto por la vía militar. Muy poca gente se atreve a enarbolar la bandera de la salida negociada, de una apuesta de paz con todos porque es fácilmente acusado de cómplice de las guerrillas.

Éste es sin duda otro saldo oneroso del gobierno del presidente Uribe.

Álvaro Villarraga Sarmiento
Presidente de la Fundación Cultura
Democrática y catedrático universitario.

La política del gobierno Uribe frente al tema de la paz

Álvaro Villarraga Sarmiento

Con el ánimo de contribuir al análisis de las políticas y las principales acciones del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez asociadas al tema de la paz, el presente documento pretende sustentar que la actual administración produjo un importante viraje, de forma que subordina la política de paz a su política central denominada de “seguridad democrática”, a partir de unas concepciones y líneas de acción que muestran rupturas de fondo con las medidas adelantadas durante las dos décadas anteriores.

Bajo esta perspectiva, discutimos el abandono del proyecto de construir, con visión de mediano plazo, un proyecto de política de paz nacional y estatal; la negativa de definir y colocar en lugar prioritario del programa del Gobierno una política de paz; y la negación de la existencia de una guerra de guerrillas contra el Estado, adelantada por organizaciones insurgentes, para afirmar que el conflicto se reduce a una amenaza de carácter terrorista. Así mismo, debatimos los referentes gubernamentales derivados de un concepto difuso y equivocado sobre el terrorismo y sus implicaciones en el contexto del conflicto armado.

En atención a la estrategia oficial de priorizar la política de estímulo a



las deserciones de militantes de los grupos armados ilegales, con base en el programa de reincorporación individual, que sustituyó al programa de reinserción anterior asociado a los compromisos derivados de los procesos de paz de los años noventa, abordaremos elementos de análisis críticos relacionados con las implicaciones políticas y las problemáticas en derechos humanos que se expresan en su aplicación.

Sobre el tratamiento a los grupos armados ilegales daremos prelación al asunto de mayor consideración por parte del Gobierno, es decir, el proceso de diálogo y negociación adelantado con las AUC y con otros grupos paramilitares, en lo cual se busca reflejar el debate existente en torno a las exigencias de cumplimiento de los principios de lucha contra la impunidad y de los estándares internacionales exigidos en materia de derechos humanos. A la vez, haremos especial eco a las demandas urgentes de cumplimiento del cese de hostilidades por parte de estos grupos así como a la implementación efectiva de un sistema de veeduría, como necesidades apremiantes ante los ataques sistemáticos que se siguen realizando contra sectores sociales representativos.

Por motivos de espacio no trataremos en particular la dinámica relacionada con las posibilidades de entendimiento con las guerrillas, los acercamientos que se presentan en torno a un posible proceso de entendimiento con el ELN, ni tampoco el tema del acuerdo humanitario de intercambio propuesto con las Farc-EP. Sin embargo, a través del documento referenciaremos distintos aspectos relativos a las concepciones, políticas y propuestas del Gobierno Uribe frente a las guerrillas, y en particular, ante la eventualidad del desarrollo de un proceso de paz.

Quedan sugerencias explícitas, eso sí, a favor de dinamizar aportes que construyan respuestas y alterna-

tivas concretas para ayudar a potenciar pensamientos, políticas, propuestas y acciones comprometidas con la causa de la paz, derecho reclamado con especial ahínco en nuestro contexto y requerido de manera especial también en el contexto internacional.

Ruptura con los desarrollos de una política nacional de paz

A pesar de las marcadas diferencias de medidas tomadas por los gobiernos entre 1982 y 2002, de cambios y virajes de cada uno de ellos respecto de sus políticas frente al tema de la paz, de decisiones y procesos importantes en consecuencia, pero a la vez de rupturas e inconsecuencias así como los dispositivos estratégicos comprometidos a la vez con la dinámica de la guerra como telón de fondo, tales políticas por lo regular ocuparon un lugar prioritario y consideraron la viabilidad de la solución negociada del conflicto armado.

Las anteriores políticas de paz se asociaron a estrategias como la disposición al diálogo y la negociación con las guerrillas; la definición de agendas con temas que aludieron a las causas del conflicto; la creación de algunos espacios de concertación política con cierta participación de las organizaciones civiles; el recurso a formas de facilitación e intermediación interna e internacional; el desarrollo de programas de inversión social en zonas de conflicto, y el reconocimiento de la grave problemática humanitaria y la urgente aplicación del DIH en correspondencia con el tratamiento del conflicto. Sin embargo, tuvieron tanto éxitos como fracasos, a través de procesos y de hechos bastante conocidos,² dentro de lo cual es preciso reconocer que los avances y las propuestas hacia la paz, con justeza histórica, no pueden ser atribuidos sólo a los gobiernos sino también a las

guerrillas, a los partidos políticos, organizaciones y movimientos sociales y al mismo influjo, durante la última década, de la cooperación internacional a favor de la paz.³

2 Entre ellos destacamos la amnistía general del 82 y las treguas bilaterales con la mayoría de la insurgencia entre el 84 y el 87; las negociaciones y los pactos de paz con el M-19, el EPL, el PRT y el MAQL, que resultaron determinantes para la convocatoria de la Constituyente del 91; el acogimiento de otros grupos armados como la CRS al legado de estos procesos de paz, con algunas aportaciones particulares; el otorgamiento de amnistías e indultos, garantías y formas de favorabilidad política y el desarrollo de programas de reinserción; los diálogos en Caracas y en Tlaxcala que, tras su ruptura, dieron lugar a la reactivación de la guerra; y el desarrollo de conversaciones, negociaciones y acuerdos parciales tanto con las Farc (de manera relevante el proceso realizado en El Caguán durante el pasado gobierno) como, con carácter más episódico, con el ELN, en el curso de las dos anteriores administraciones.

3 Vale ilustrar, entre otros, hechos como las propuestas del M-19 desde 1980 sobre tregua bilateral, amnistía y diálogo nacional para la paz; la propuesta del PC-ML y del EPL de conseguir la paz a través de una Asamblea Nacional Constituyente desde la tregua de 1984; las del ELN de conseguir un acuerdo de regulación humanitaria de la guerra desde 1988 y la de la convocatoria de una Convención Nacional hecha durante los últimos años; la de las Farc desde los años 80 sobre tregua bilateral y cese de hostilidades y en los años 90 sobre un Gobierno de coalición para la reconstrucción nacional y la convocatoria de una nueva Constituyente, así como las que fueron planteadas en distintas ocasiones conjuntamente por varios movimientos y en particular por la CNGSB. De las propuestas de la sociedad civil, entre otras, son de destacar las de la Comisión de Convivencia Democrática en 1989; las de Redepaz, la Comisión de Conciliación Nacional y la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz en los años noventa; la de la realización del Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad en 1997; las marchas contra el secuestro y la desaparición forzada; así como los diversas expresiones en demanda de compromisos y acuerdos humanitarios.

Con estos antecedentes y en un contexto inclinado a la resolución política del conflicto armado, se consolidó a finales de los años noventa un discurso con arraigo en sectores sociales, políticos e institucionales proclives a la paz, fundamentado en la necesidad de construir una política de carácter nacional, con compromiso estatal, con amplia participación de la sociedad civil y que trascendiera a los propios gobiernos, en el entendido de que el propósito de conseguir efectivamente la paz conllevaba crear instrumentos y promover políticas y acciones de mediano plazo, comprometiendo esfuerzos con un sentido de continuidad.⁴ Esta fue la base de la creación del Consejo Nacional de Paz en 1998.⁵

“La creación y puesta en marcha del Consejo Nacional de Paz representa un salto cualitativo en el largo camino que Colombia ha recorrido para construir un verdadero reencuentro entre los colombianos. Con este paso, así como con las disposiciones establecidas por la Ley 418 de 1997, el país cuenta hoy con los instrumentos legales para elaborar una política de paz de Estado, con amplia y activa participación de la sociedad civil, que trascienda los cuatrienios presidenciales, y que tenga la solidez y durabilidad requeridas para transitar con certeza hacia la terminación de la guerra y la generación de las condiciones para lograr una paz firme y duradera. Su principal bondad es ser producto de un largo proceso de esfuerzo colectivo y de concertación.”⁶

El presente gobierno, no obstante lo referido, se alejó de esta posición y no definió como tal una política de paz, como tampoco propuso una política general para los derechos humanos, ni una política específica para la aplicación del derecho internacional humanitario, sino que subsumió estos temas en su política central denominada de “seguridad democrática”.



Por tanto, hay que partir de reconocer que se produjo un viraje de fondo, una ruptura con políticas que, aunque distintas entre los anteriores gobiernos, guardaban ciertos denominadores comunes, e incluso líneas de continuidad en determinados aspectos.

El programa de la campaña electoral de Álvaro Uribe Vélez⁷ destacó en relación con la paz, en el punto 41, la posibilidad del diálogo “con los violentos, pero siempre que empiece con abandono del terrorismo y cese de hostilidades”, pues no podía ser para permitir su crecimiento sino para hacer la paz, así como pedir la mediación internacional y aclaró que era urgente cesar el fuego, que habría tiempo para el desarme y garantías para la reinserción, y dejó en claro que no había disposición para negociar temas sustanciales.

“Para el desarme y para la desmovilización puede haber todo el plazo que se requiera. Urgencia para el cese de hostilidades, paciencia para los acuerdos finales. Toda la generosidad en la reinserción. Garantías efectivas para el ejercicio político de quienes provengan de los grupos armados; que hagan política sin armas y sin que los asesinen. Que no se repita la experiencia de la Unión Patriótica donde confluyeron

4 *Hacia la estructuración de una política nacional permanente de paz, aportes para un debate*, Comisión de Conciliación Nacional, editado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Presidencia de la República, Bogotá, D.C., 1998.

5 Ley 434 de 1998.

6 *El Consejo Nacional de Paz*, documento de presentación, Gilberto Echeverri Mejía, ministro de Defensa Nacional, y Daniel García-Peña Jaramillo, Comisionado para la Paz, Presidencia de la República, Bogotá, D.C., 3 de febrero de 1998, p.7.

7 *Manifiesto Democrático, 100 puntos*, 2002.

dos errores: primero, combinar la política con los fusiles, cuando los argumentos son las únicas armas válidas de la lucha democrática; y, segundo, la falta de mayor determinación por parte del Estado para proteger a los militantes políticos. La agenda temática de la democracia no se debe negociar bajo la presión de los fusiles, pero a quienes los portan se debe ofrecer condiciones para que los abandonen y hagan valer sus ideas en los escenarios de la democracia.”⁸

Por su parte, Luis Carlos Restrepo, durante la misma campaña electoral, hizo hincapié en que el gobierno de Uribe tendría una opción política ante el conflicto armado, pero no a partir de una política de paz que se trazara como derrotero prioritario la apuesta a la negociación política, sino del modelo de seguridad democrática y de la propuesta de un Estado Comunitario, por lo cual el énfasis se desplazó a la actuación de la fuerza bajo el principio de autoridad, a pesar de que no se declaró la guerra total, ni

se haya propendido formalmente por un régimen autoritario.

«... nosotros no representamos la guerra total, como se ha querido mostrar. No representamos una propuesta autoritaria, ni de extrema derecha. Nuestra propuesta de paz negociada es bastante clara, ... el paso inicial es un cese de hostilidades para impedir el escalonamiento de la guerra, ... debe abrir paso a un proceso de negociación, ...»⁹

En ese sentido, no aparece la negación de la disposición del gobierno para establecer diálogos y negociaciones, al igual que puede reconocerse, por ejemplo, que las Farc también mantienen tesis sobre la solución política negociada del conflicto armado. Pero la discusión estriba, precisamente, en si las propuestas hechas al respecto son realmente viables y si lo que las orienta es la decisión real de conseguirlas, o si se han impuesto más bien unas estrategias de guerra y se mantienen propuestas residuales, de forma que en sentido práctico no pa-

san de ser argumentos políticos, por lo regular inaplicables.

Por supuesto, como lo discute el comisionado de paz, en teoría es falsa la dicotomía absoluta guerra – negociación, pero es preciso reconocer que desde el Gobierno, ante el dilema de optar entre la resolución política del conflicto armado o el impulso a la guerra, sin duda y como lo reconoce expresamente la política gubernamental, ha habido una decisión por la política de la guerra. Por eso, no es extraño que algunos consideren simplemente que no hay una política de paz por parte del Gobierno, puesto que lo real es que hay una política de seguridad cuyo meollo es el tratamiento militar de estos asuntos.

De tal manera, aunque la política gubernamental no descarta el tratamiento político con los alzados en armas, lo entiende como un sometimiento a la institucionalidad, sin abordar una agenda sustancial, es decir, lo hace sin comprometerse en temas de reformas socioeconómicas e institucionales de fondo, sin conceder despejes militares de territorios y sin reconocer el carácter político de las organizaciones insurgentes, por lo cual procede a criminalizar de manera absoluta su comportamiento como terroristas y a equiparlos a los grupos paramilitares, para darles un tratamiento similar, de forma que a todos los grupos armados organizados ilegales les ofrece la reinserción a través de indultos, garantías, un programa de reincorporación (ahora recortado en su alcance y con participación de las Fuerzas Militares) y la implementación

8 *Ídem*.

9 Intervención de Luis Carlos Restrepo, posteriormente designado por Álvaro Uribe Vélez en el cargo de Alto Comisionado para la Paz, clausura del Congreso Paz y País, Bogotá, D.C., 11 de mayo de 2002.



de veeduría para los procesos de desarme que, admite, podrán ser demorados.

Política de paz subordinada a la política de seguridad del Estado

El actual Gobierno nacional no incluyó en su programa el diseño propiamente de una política de paz sino que su tratamiento se subordina al de su apuesta política central, llamada política de seguridad democrática. Pero esta última enfatiza la imposición de la autoridad desde el Estado y se asocia al debilitamiento, e incluso a la supresión, de determinadas garantías constitucionales en materia de derechos humanos, al desconocimiento de principios básicos del derecho humanitario y a concepciones, políticas y actuaciones de clara estirpe autoritaria, orientadas principalmente a ganar la guerra mediante el desarrollo de una dinámica de ofensiva militar que pretende la derrota estratégica de las guerrillas. En tal sentido, su proyecto no responde al afianzamiento de los soportes de la paz y la reconciliación, sino a los propios de la polarización y la retroalimentación de las dinámicas del conflicto.

El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006,¹⁰ al definir las estrategias de la política de seguridad democrática destaca el control territorial, el combate al narcotráfico y al crimen organizado, el fortalecimiento del servicio de justicia, el desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto, los derechos humanos y la convivencia y finalmente la política de cooperación internacional. El primer objetivo de la acción estatal lo define en términos de brindar seguridad democrática para todos los ciudadanos, sin distingos.

La primera estrategia, denominada de control territorial y defensa de

la soberanía nacional, plantea la desarticulación de redes de apoyo a los grupos violentos; el fortalecimiento y la profesionalización de la Fuerza Pública y de los organismos de inteligencia; nuevos contingentes de soldados profesionales, escuadrones móviles de carabineros y mayor apoyo a la Policía de Carreteras y a los cuerpos Guala; reactivación de 163 estaciones de policía en municipios donde fueron destruidas; la elevación de la capacidad militar frente a posibles amenazas externas y la modernización del material estratégico existente. Considera además la protección de la infraestructura económica y el desarrollo de un programa de seguridad vial. A renglón seguido, convoca a la cooperación ciudadana para preparar cerca de un millón de personas en las redes de cooperantes y fomenta el sistema de pago de incentivos o recompensas.

Pero es claro que una política de seguridad del Estado debe encarar tanto lo relativo a la seguridad de la nación en el concierto internacional como lo relacionado con la seguridad interna, por lo cual se asocia a este nivel con las garantías que se deben otorgar desde la administración del Estado, el ejercicio de las formas de gobierno, la administración de justicia, el control del Ministerio Público, el mantenimiento del orden público (dentro de los límites establecidos para el uso de la fuerza), así como desde la colaboración con las autoridades y la participación de la ciudadanía en diversos asuntos propios de la seguridad.

El hecho real es que el análisis del tema de la seguridad en nuestras condiciones no puede eludir el reconocimiento de la incapacidad actual del Estado para ejercer como autoridad legítima en todo el territorio nacional, para mantener el monopolio de la fuerza y resolver de manera pron-

ta el conflicto armado, así como enfrentar el alto grado de impunidad y la gran ineficacia de los aparatos de seguridad y de justicia. Tampoco puede evadir el tratamiento a fondo de una política criminal coherente con presupuestos democráticos. En verdad, debe trazarse como estrategia superar las formas autoritarias de ejercer autoridad privada por parte de grupos armados ilegales, las diversas formas de justicia privada, las actuaciones sociales en la ilegalidad, la violencia intrafamiliar, que llega a constituir problemáticas graves de salud pública, y el contexto existente de marcada pobreza e indigencia.

Entonces, la discusión debe orientarse a aclarar qué tipo de política de seguridad adoptamos: si la que se inspira en las herencias autoritarias de la doctrina de la seguridad nacional (en la cual fueron muy altos los costos humanos y sociales pagados por nuestra sociedad y por otras sociedades cuando se impuso la defensa de la seguridad del Estado por encima de cualquier otro valor) o si, por el contrario, abogamos por un concepto de seguridad respetuoso de los fines del Estado Social de Derecho comprometido con el ejercicio de los derechos humanos fundamentales de la población. Es en ese sentido que en el constitucionalismo avanzado actual se habla de seguridad democrática y de seguridad humana, en el entendido de que su éxito radica precisamente en el carácter garantista.

Ahora bien, la política de seguridad gubernamental, a pesar de su denominación en términos de seguridad democrática, parte de redefinir el Estado Social de Derecho como

¹⁰ Ley 812 de 2003, junio 26 de 2003, por la cual se aprueba el *Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado Comunitario*.

Estado comunitario y se relaciona con el Acto Legislativo¹¹ del Gobierno que buscó la supresión en la Constitución de la reserva judicial respecto de detenciones, allanamientos e interceptación de comunicaciones, así como el otorgamiento de funciones judiciales a las Fuerzas Militares, y las propuestas de reforma a la justicia que sustentan el debilitamiento de su independencia, la limitación de funciones de la Corte Constitucional, el detrimento o incluso la eliminación de la acción de tutela, el cuestionamiento del alcance de la acción del Ministerio Público, especialmente en lo referente a la actuación de los militares, como también anuncios desde el alto Gobierno de querer retornar al régimen de Estado de Sitio, revocando las normas sobre los Estados de Excepción.

Negación de la guerra y consideración de la amenaza terrorista

Según lo sustenta el mismo Gobierno,¹² la premisa de su política de paz es la negación del conflicto armado y del carácter político de los movimientos alzados en armas contra el Estado, puesto que, como reiteradamente lo vienen repitiendo sus funcionarios, la guerra que pudo reconocerse décadas atrás dio paso a un enfrentamiento de carácter terrorista efectuado por un grupo insignificante contra la misma sociedad, mediante ataques de carácter indiscriminado, sin que pueda reconocerse como expresión social o movimiento político. En la misma perspectiva, no reconoce que exista una fractura en la sociedad que pueda dar lugar a una confrontación a la manera de las guerras civiles. De este modo, no existiendo una dictadura o un régimen autoritario, pierde piso y legitimidad cualquier

expresión de resistencia armada y, por el contrario, deriva en un ataque contra el mismo régimen político democrático.

Se puede catalogar la anterior apreciación de unilateral y extrema, por cuanto desconoce las profundas y aún vigentes implicaciones sociales y políticas de nuestro conflicto armado, así como, ante todo, el amplio espectro de nuestros conflictos sociales y políticos. Ello, a pesar de los cambios importantes que se han producido, como son, en especial, la incidencia negativa de factores como la degradación de las conductas de las partes respecto de las normas humanitarias y el negativo impacto del narcotráfico. Por supuesto, no se trata de una guerra civil generalizada, ni mucho menos en condiciones de serlo, pero sí se trata de un enfrentamiento armado limitado e irregular, que se mantiene, se ha extendido y constituye una expresión de la guerra; en cierto grado y en ciertos contextos, con visos de guerra civil.

La deuda social de la exclusión, de la inequidad social y de la violencia que se impuso inicialmente desde las esferas del poder y del Gobierno, no sólo se encuentran en la génesis y en la prolongada existencia de nuestro conflicto armado, sino que son asuntos sólo parcialmente superados. Los avances institucionales, políticos y sociales conseguidos constituyen aún un proyecto de modernización y de democratizaciones inconclusas, con recuperación parcial de la presencia y de la legitimidad del Estado y sujetas tanto a las posibilidades de avance y consolidación, como a los riesgos de detrimento y reversión.

El intento de argumentar la negación de la guerra, tras el argumento de su invalidez ante el hecho de que “tenemos una democracia tan amplia y sólida que la oposición ocupa posiciones de gobierno, en espacios loca-

les y seccionales importantes, como expresión de la consolidación del pluralismo”, resulta ser un argumento relativo y también muy discutible. Aquí vale referir el aún precario desarrollo de nuestras instituciones democráticas, como las también demasiado precarias garantías políticas para la oposición y los movimientos alternativos, impedidos incluso de actuar en partes importantes de la geografía nacional y expuestos a la intolerancia y a los ataques reiterados por parte de los actores armados y, más allá, las expresiones autoritarias desde las mismas posiciones del Estado y del Gobierno.¹³

Afirmar que no puede admitirse que se generen cambios políticos y sociales a partir de la vía armada, es ignorar el proceso político colombiano de las últimas décadas, siendo cla-

11 La aprobación del Proyecto de Acto Legislativo 223 de Cámara y 015 de Senado, “por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar al terrorismo”, provocó un debate por el debilitamiento de las garantías constitucionales, el abierto incumplimiento de recomendaciones de los organismos intergubernamentales en materia de derechos humanos por parte del Gobierno y del Congreso de la República y el controvertible como ineficaz enfoque de su pretendida lucha contra el terrorismo. La Corte Constitucional posteriormente declaró esta enmienda constitucional como inexecutable.

12 En este aparte hacemos referencia directa y discutimos lo sustentado a nombre del Gobierno nacional por el Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, en la sesión del Consejo Nacional de Paz, realizada el 29 de septiembre de 2004 en Bogotá, D.C.

13 Al respecto, son muy ilustrativos los ataques y descalificaciones que reiteradamente hace el mismo presidente de la república, dirigidos contra los defensores de los derechos humanos, contrincantes políticos y determinados movimientos sociales que se manifiestan.



ro que precisamente los procesos de paz contribuyeron en las soluciones de orden político, con implicaciones de diverso orden para la sociedad y el Estado. No puede ser otra la explicación de los logros conseguidos con la inclusión a la vida institucional de buena parte de las guerrillas entre 1989 y 1994, de forma que sin ser el único ni el principal factor en el tratamiento de la profunda crisis nacional que sobrevino, sí constituyó un elemento de incidencia y de participación directa en procesos como la convocatoria y realización de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y la expedición de la nueva Constitución Política.

Considerar por tanto que la Agenda de El Caguán fue “un grave error histórico” por tal razón, es a todas luces discutible. Equivale a negarse a resolver asuntos que están en la base del conflicto armado no precisamente en beneficio de la insurgencia, sino en el escenario y en la posibilidad de construir los fundamentos de la solución requerida. Más allá de los graves crímenes cometidos con-

tra sectores de la población y de los compromisos de las Farc con el narcotráfico, no puede desconocerse lo que representa históricamente, hasta el presente, su vinculación con sectores campesinos en regiones de colonización reciente, con los cocaleros y con pobladores de ciertas zonas marginadas y excluidas del desarrollo. La misma constatación de su existencia, nos pone de presente, entre otros factores, el fracaso estatal con respecto a las posibilidades del proceso de paz de los años 80, en lo cual aparece de bulto la gran deuda del mismo Estado, ocasionada mediante el genocidio de los integrantes de la Unión Patriótica.

De otra parte, resulta igualmente controvertible la afirmación de que cualquier acto de violencia por razones políticas o ideológicas es terrorismo y que también es terrorismo la defensa violenta del orden estatal.¹⁴ En verdad resulta elemental, se sale del mínimo rigor de lo que la tradición penal colombiana tipifica de manera acertada como delito de terrorismo, no se corresponde con lo que signifi-

ca la prohibición del uso de acciones y métodos terroristas por el derecho internacional humanitario y, entendido literalmente, cae el argumento en el absurdo al calificar de terrorista la misma actuación estatal, en tanto el uso de la fuerza y de la violencia son recursos que legítimamente pueden ser utilizados dentro de los límites constitucionales impuestos.

En el mismo orden de ideas, aparece el debate sobre el reconocimiento o no del delito político, señalado como anacronismo, como si el fenómeno de la rebeldía hubiera dejado su lugar en la historia, cuando, en contraste, resulta ser una situación política existente y una conducta que, además de que se presenta, es reconocida como de tipo penal. Por supuesto, las lecciones de moral relativas a que nadie debe matar por ideas bajo ninguna circunstancia, son útiles en términos de la defensa y la divulgación de una cultura de paz y de una actitud humanista, pero distan aún bas-

¹⁴ *Manifiesto Democrático*, 100 puntos, 2002, numeral 33.

tante de la realidad de los conflictos armados en Colombia y en otros lugares, sin que por razón de la justa indignación ante la arbitrariedad y el terror confundamos los hechos de guerra, los crímenes de guerra y lo que es en particular el terrorismo.

Éste constituye un delito sin excepción, expresado en el uso o en la amenaza de violencia contra la vida humana, asociada a la estrategia de grupos organizados dirigidos a producir miedo y a atacar de manera indiscriminada a la población civil y a sus bienes, sin atenerse a limitaciones en los métodos y en los medios.¹⁵ El derecho internacional humanitario prohíbe los actos de terrorismo, de manera absoluta e incondicional, en el contexto de los conflictos armados. Y a pesar de la inexistencia de un instrumento internacional que defina el terrorismo¹⁶, es posible y necesario dejar en claro que su uso está proscrito, así como el de todas las conductas que lo expresan y se le asocian.

Lo anterior conlleva implicaciones políticas y jurídicas que revisten actualidad en Colombia, puesto que resulta errónea la generalización de un concepto difuso y distorsionado del terrorismo que se quiere asociar a todas las conductas de la guerra irregular, sin proceder a diferenciar y especificar las acciones propiamente terroristas. Las conductas de los combatientes pueden estar inscritas en la conducta de rebeldía y ser actos de ataque contra objetivos militares, como también ocasionar transgresiones al derecho humanitario, sin que necesariamente sean terrorismo.

También reafirmamos que, en el lenguaje oficial y en el de la Fuerza Pública, con frecuencia se confunde equivocadamente el terrorismo con otros delitos como la rebelión, la sedición, la asonada y el narcotráfico. Incluso, se presenta la tendencia nefasta, infortunadamente no del todo

corregida a pesar del avance constitucional de 1991, de asociar a él y reprimir conductas que no sólo no constituyen delitos sino que hacen parte del ejercicio del ejercicio de derechos, tales como la realización de protestas sociales y la oposición política.¹⁷

De la reinserción a la reincorporación

El impacto de los programas de reinserción en las comunidades y las regiones afectadas por la guerra, carentes de acciones con las víctimas, con repetidos fracasos en los proyectos productivos e incapaces de facilitar la vinculación laboral, fue demasiado precario. No obstante, la población desmovilizada, a pesar de tales dificultades, se ha vinculado a la vida social, económica y política en ámbitos locales, regionales y nacionales. Muchos han participado en procesos y organizaciones sociales, movimientos y partidos políticos; han accedido a corporaciones públicas, posiciones de gobierno, cargos en la administración pública y en ámbitos académicos y profesionales. Así, la inmensa mayoría de la población amnistiada e indultada en los procesos de paz ha tenido una actuación reconocida, ajena a compromisos con los actores de la violencia, aunque no hay que desconocer que en algunas regiones se vincularon desmovilizados a grupos armados ilegales y a actividades delincuenciales¹⁸.

Al igual que ha sucedido con diversos sectores sociales y poblacionales, los desmovilizados en los procesos de paz han sido afectados por violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario, de forma que se registran en su contra durante la última década más de mil homicidios, un alto grado de desplazamiento y frecuentes amenazas, ataques y formas de particular discriminación. Por lo tanto, esta

población resultó ser particularmente vulnerable y victimizada, especialmente en las zonas de conflicto, constituyendo una de las problemáticas humanitarias más graves en el país, pero que en buen grado está invisibilizada, en la impunidad y carente de apoyo y de defensa legal.

En relación con la polémica suscitada recientemente por el presidente Uribe,¹⁹ así como por discusiones re-

15 Al respecto, el concepto del asesor jurídico del CICR Hans-Peter Gasser, en "Prohibición de los actos de terrorismo en el derecho internacional humanitario", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, separata de julio-agosto de 1986.

16 A instancias de la ONU se han suscrito varios convenios de combate al terrorismo internacional, pero el terrorismo realizado en el ámbito interno de un Estado aún no ha dado lugar a un tratamiento especial. La expresa prohibición de su uso en el marco de los conflictos armados no internacionales se considera en el Artículo 3 Común y en el Protocolo II, adicional, de los Convenios de Ginebra de 1949, Ley 5 de 1960 y Ley 171 de 1994 respectivamente.

17 El Decreto 1290 de 1965 le atribuyó a la Justicia Penal Militar la competencia para conocer de delitos contra la seguridad del Estado y contra el régimen constitucional; el Decreto 1923 de 1978, conocido como el Estatuto de Seguridad, asimió la rebeldía política y la protesta social a la delincuencia común y al terrorismo. En igual sentido obraron los decretos 3684, 1857 y especialmente el 180 de 1989, al crear tipos penales difusos, así como los decretos 2790 de 1990 y 099 de 1991, que dieron lugar al llamado Estatuto para la Defensa de la Justicia.

18 *Los derechos humanos y el derecho humanitario en los procesos de paz, 1990-2000*, DGR - Fundación Cultura Democrática, Bogotá, D.C., 2001. En particular presenta un diagnóstico y entrega recomendaciones.

19 Nos referimos a la intervención del presidente Álvaro Uribe en la Universidad Internacional de La Florida, el 30 de septiembre de 2004, en la cual afirmó que se cometió un error histórico al conceder indultos que perdonaban atrocidades cometidas por miembros de las guerrillas acogidas a procesos de paz.



lacionadas con los indultos, vale precisar que la Ley 77 de 1989 que concedió indultos a los integrantes del M-19, excluyó “los homicidios fuera de combate, con sevicia o con la víctima en estado de indefensión”, o ante actos de “ferocidad o barbarie”. Los decretos 231 y 143 de 1991 concedieron indultos al EPL, el PRT y el MAQL en los mismos términos. Así, a diferencia de décadas anteriores, no se trató de una amnistía general sino de un perdón judicial con claras excepciones, de forma que se excluyó legalmente la posibilidad de impunidad ante graves violaciones al derecho humanitario, con referencia expresa también al terrorismo. En 1994, con la CRS, las Milicias Populares de Medellín y otros grupos, se concedieron indultos mediante la Ley 104 de 1993 y los decretos 1059 y 1387 de ese año y 490 de 1995. Además, se implementaron las exclusiones legales antes referidas, pero se agregó la negativa del beneficio para los autores y copartícipes del delito de secuestro, “en cualquiera de sus modalidades”. Expresión discutible y que llevó en numerosos casos a dificultar el indulto.

El límite al terrorismo no significó dificultad puesto que los beneficiarios procedían de movimientos guerrilleros reconocidos por su carácter político y podían existir sólo determinadas responsabilidades individuales. El genocidio, como tal, no se presentó en la actividad de estas organizaciones, a pesar de innegables violaciones contra el DIH. Por tanto, la mayoría de las objeciones para conceder el indulto se hicieron sobre casos de imputación o condena por homicidios fuera de combate, en ocasiones con los agravantes considerados, y por secuestros.²⁰

Posteriormente se aplicó el Decreto 1385,²¹ en virtud del cual se posibilitó el indulto y la incorporación a los programas de reinserción de más de dos mil ex combatientes de las Farc, el ELN y de otras guerrillas menores. Esta segunda generación de desmovilizados ya no provenía de procesos de paz, sino de la desertión de las filas de la insurgencia, la cual se buscó estimular desde el Estado con un canal favorable para la incorporación a la vida legal. Esta forma de reinserción no conllevó, por tanto, pro-

cesos políticos, niveles de acción colectiva y la incidencia propia de la aplicación de los pactos de paz; sin embargo, durante el gobierno anterior, ante la ausencia de un nuevo proceso de paz exitoso, se convirtió en el asunto más importante y voluminoso de la reinserción.²²

El presente gobierno suprimió la Dirección General para la Reinserción y cerró el Programa de Reinserción, para dar lugar al Programa de Rein-

20 De los más de 6.500 ex militantes, la mayoría obtuvo el auto inhibitorio, se encontraron más de 1.500 procesos que requirieron de resoluciones ejecutivas que suscribieron los gobiernos una vez los casos se resolvieron. En las cárceles estaban cerca de 900 personas, de las cuales en el año 2000 quedaba un centenar y en la actualidad más de treinta.

21 Decreto 1385 de 1994, “Por el cual se expiden normas sobre concesión de beneficios a quienes abandonen voluntariamente las organizaciones subversivas”.

22 El Programa de Reinserción durante la pasada administración estuvo a cargo de la Dirección General para la Reinserción, del Ministerio del Interior.

corporación,²³ a cargo de una comisión intersectorial con responsabilidades directas de los ministerios de Defensa e Interior. Éstos coordinan la recepción individual, pero si se trata de incorporaciones colectivas o de pactos lo hacen con el Alto Comisionado de Paz, y en lo relativo a los menores, con el ICBF. Se ha producido entonces la tercera generación de desmovilizados indultados que se caracteriza ahora, en virtud del Decreto 128 de 2002, por provenir tanto de las guerrillas como de las autodefensas, y mediante el Decreto 2767 de 2004, por recibir beneficios por colaboración con la Fuerza Pública y con la justicia.

“Uno de los componentes importantes de la política de seguridad democrática es la política de desmovilización y reincorporación a la vida civil de los integrantes de la guerrilla y las autodefensas ilegales. Los objetivos específicos de esta política son: reducir el número de integrantes de las organizaciones armadas al margen de la ley y brindarles a estas personas una alternativa flexible y rápida para reiniciar su vida y recuperar su núcleo familiar (...) Durante el periodo enero-diciembre de 2003, se entregaron un total de 2.538 integrantes de los grupos guerrilleros y de autodefensas ilegales a las unidades de la Fuerza Pública y a otras entidades del Estado, incrementando en 80% el número de reinsertados de estos grupos comparado con el mismo periodo del año 2002. Adicionalmente, se han

desmovilizado en grupos 1.042 miembros de las AUC, programa que lidera la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. En lo que va corrido del actual gobierno hasta el 31 de enero de 2004 se han desmovilizado 4.529 miembros de los grupos al margen de la ley”.²⁴

Resulta legítimo para el Gobierno estimular la deserción de las filas de la insurgencia y de los grupos paramilitares, pero negativo conceder el indulto a todos, con excepción de los procesados por graves crímenes, lo cual significa que quienes habiéndolos cometido, al no estar procesados, son favorecidos en circunstancias de impunidad. También resulta contraproducente para una política de paz el compromiso en los términos en que se produce cooperación de los desmovilizados²⁵ con acciones militares y el suministro de información a cambio de recompensas, pues en numerosos casos presentan declaraciones falsas, compradas y destinadas a incriminar sin fundamento a personas capturadas y procesadas por supuestos compromisos con la subversión.

La limitación del programa de desmovilización individual radica en que a pesar de las altas cifras conseguidas, los fenómenos guerrillero y paramilitar no se han desarticulado ni han sufrido golpes estratégicos. Por el contrario, no obstante ciertos resultados en términos de la represión estatal y del incremento de las deserciones, en el caso de las guerrillas persiste el conflicto armado

sin que se produzca una variación fundamental en la situación, mientras los grupos paramilitares se expanden y se afianzan.

La negociación con las AUC exige una seria rectificación

Un cambio notorio en política de paz son las negociaciones con los paramilitares, tema que antes se asoció al tratamiento con las guerrillas, e incluso fue quizás la principal fuente de discordias e interferencias en el pasado proceso de negociaciones en El Caguán. Precisamente el presidente Uribe, con su política de mano dura contra la insurgencia y fortalecimiento del poder del Estado, le quitó piso a la justificación esgrimida por los mismos

23 Referencia importante para considerar es el documento “Estrategia de cooperación en el tema de paz y reincorporación”, presentado por voceros gubernamentales en las mesas de ejes temáticos del espacio de seguimiento a la Declaración de Londres, referidas a la cooperación internacional con Colombia, Bogotá, D.C., octubre de 2004.

24 *Efectividad de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, agosto de 2002 a enero de 2004*, Presidencia de la República, Ministerio de Defensa, Bogotá, D.C., pp. 5-9.

25 Acogidos inicialmente al Programa de Asistencia Humanitaria a Desmovilizados, a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, y luego al Programa de Reincorporación a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia.





paramilitares sobre su existencia y les propuso mecanismos para habilitar su reincorporación y lograr así la institucionalización del manejo integral de la contrainsurgencia.

“... siempre se pensó que la desmovilización de los paramilitares sería un resultado de la paz con la insurgencia, posterior o simultáneo, ya que ellos mismos decían ser consecuencia de la guerrilla. Hoy estamos ante la posibilidad no sólo de que primero se desmovilicen las autodefensas, sino además, sin mayores perspectivas de negociaciones de paz con la insurgencia a corto o mediano plazo.”²⁶

El desmonte de los grupos paramilitares responde a una de las recomendaciones de los organismos intergubernamentales de derechos humanos. En sí mismo no constituye un proceso de paz, pero puede contribuir a la superación de la grave crisis humanitaria, al tratamiento de la impunidad y al avance del Estado en la recuperación del monopolio de las armas y de las labores de contrainsurgencia. Uribe ha considerado de igual condición negociar con cualquier grupo armado ilegal, por eso prorrogó y reformó la Ley 548 de 1999, ahora Ley 782 de 2002, que elimina el reconocimiento político como condición para negociar con los paramilitares y otorgarles el indulto y la vinculación al programa de reincorporación. Así, el nuevo referente no es el carácter político; se recurre, en cambio, a las

categorías del derecho humanitario de “grupos armados organizados”²⁷ y a la consideración de que “actúen bajo la dirección de un mando responsable y ejerzan sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas”²⁸

Una somera referencia a la secuencia del proceso de diálogo y negociación con los grupos denominados de autodefensas²⁹ nos permite ubicar su inicio en las declaratorias de cese al fuego en diciembre de 2002, las cuales realizó la gran mayoría de los contingentes paramilitares.³⁰ Posteriormente el Gobierno recurrió al acompañamiento moral de la Iglesia católica y conformó una comisión exploratoria, la cual entregó al presidente un informe de diez recomendaciones, con el concepto de continuar el proceso “previo cumplimiento total y verificable del cese de hostilidades” y el objetivo central de conseguir la desmovilización y la reincorporación de estos grupos y de adelantar las negociaciones en una sola mesa.³¹ El 15 de julio de 2003 se produjo el primer Acuerdo de Santafé Ralito para contribuir a la paz en Colombia, mediante el cual las AUC se comprometieron a desmovilizar la totalidad de sus miembros en un proceso gradual hasta diciembre de 2005 y a concentrarlos en zonas acordadas. Igualmente ratificaron el compromiso con el cese al fuego.³² Entre tanto, ese mismo año el Gobierno

presentó el proyecto de ley llamado de Alternatividad Penal para la reincorporación de miembros de grupos

26 García-Peña, J., Daniel, “La relación del Estado colombiano con el fenómeno paramilitar: por el esclarecimiento histórico”, Bogotá, D.C., 15 de marzo de 2004, en *Tierralta a la hora de la verificación*, Documentos, No. 21, Indepaz, 2004, p.24.

27 Artículo 3 Común a los Convenios de Ginebra de 1949, Ley 5 de 1960.

28 Artículo 1, Protocolo II, adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, Ley 171 de 1994.

29 Nos apoyamos en información del Proyecto seguimiento a los procesos de diálogo y negociación emprendidos por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, Presentación de avances de trabajo, desarrollado por la Corporación Nuevo Arco Iris, Bogotá, D.C., 2004, y en documentación de la Fundación Cultura Democrática.

30 Las Autodefensas Unidas de Colombia, que cambiaron el liderazgo de Carlos Castaño por el de Salvatore Mancuso, decretaron el cese al fuego el 1 de diciembre de 2003; el Bloque Central Bolívar, el 5 de diciembre, y el Bloque Alianza Oriente, el 8 de diciembre del mismo año. Otros bloques, como las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio y las Autodefensas Campesinas del Casanare, lo hicieron con posterioridad. Algunos grupos como el Bloque Elmer Cárdenas, luego de declarar su retiro de las AUC, jamás asumieron este compromiso.

31 La Comisión Exploratoria fue creada el 22 de diciembre de 2002 y entregó su informe al presidente el 25 de junio de 2003.

32 Santafé de Ralito, municipio de Tierralta, Córdoba.

armados ilegales que se vinculen a procesos de paz, duramente criticado en el Congreso y otros sectores por inconsulto y por el amplio margen de impunidad que ofrecía, lo que tuvo como consecuencia su hundimiento. A finales de año se produjeron las primeras desmovilizaciones de contingentes de las AUC, también criticadas desde muchos sectores.³³

En los inicios de 2004 el presidente Álvaro Uribe y el secretario general de la OEA, César Gaviria, suscribieron un convenio para el acompañamiento del proceso de paz en Colombia, a través de la Misión MAPP/OEA³⁴, con objeto de “apoyar y verificar las iniciativas de cese al fuego y de hostilidades, de desmovilización, desarme y reinserción”. El hecho fue discutido en el Consejo Permanente de este organismo por la falta de previa consulta a los países, por las reservas existentes frente a solidez del proceso y porque se entendió como una fórmula para evitar el Gobierno de Colombia la incidencia de la ONU, empeñada en conseguir que este desarme se cumpliera dentro de los estándares internacionales de derechos humanos y en el contexto del acatamiento de las recomendaciones internacionales en la materia.³⁵ Estas situaciones motivaron en la OEA la necesidad de un sistema de informes periódicos y el apoyo en lo relativo a los derechos humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El 13 de mayo de 2004 se produjo el segundo acuerdo en Santafé de Ralito, Acuerdo de establecimiento de la zona de ubicación, en la cual se instaló el Estado Mayor Negociador de las AUC, reestructurado en su mando bajo el liderazgo de Salvatore Mancuso,³⁶ quien en su intervención exigió garantías jurídicas que no implicaran ir a la cárcel y argumentó que no eran una fuerza derrotada. Allí no se consideró la concentración de las

tropas irregulares, sino del grupo dirigente acompañado de un contingente discreto de escoltas y se habilitó una comisión con la presencia veedora de la OEA. El 1 de julio siguiente se instaló la mesa de negociación y se formalizó, de nuevo, con la presencia del Alto Comisionado para la Paz, quien destacó en su intervención:

“Para alcanzar este propósito, la negociación debe regirse por los siguientes principios rectores: el logro de la paz nacional a través del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el restablecimiento del monopolio de la fuerza en manos del Estado; perspectiva del desarme y la desmovilización total de los miembros de las autodefensas; compromiso con el cumplimiento del cese de hostilidades; compromiso para el abandono de actividades ilícitas; balance adecuado entre los intereses de la paz y los intereses de la justicia; y acompañamiento nacional e internacional para darle solidez al proceso... Uno de los principales objetivos de la política de seguridad democrática es la recuperación del monopolio de la fuerza en todo el territorio nacional. Uno de los caminos para lograr este control del territorio es a través de la negociación con aquellas organizaciones armadas que de manera previa adopten un cese en sus hostilidades.”³⁷

Aproximadamente entre julio y octubre de 2004 sobrevino una fuerte crisis en el proceso, tras la acumulación de una serie de factores:

De una parte, el cuestionamiento internacional e interno desde la perspectiva de derechos humanos. Las soluciones previstas no asumían compromisos en los parámetros de verdad, justicia y reparación. El debate propiciado en las audiencias del Congreso y el hundimiento del nuevo proyecto gubernamental, ahora titulado Ley de Justicia y Reparación, dieron

cuenta clara de esta situación. Se sumó el reiterado incumplimiento del cese al fuego, lo cual motivó las constantes denuncias desde muchas regiones por la persistencia del accionar de los grupos paramilitares contra la población civil y un creciente número de homicidios selectivos contra dirigentes sociales, campesinos e indígenas así como contra sindicalistas e intelectuales en Barranquilla.

Más allá de los cálculos previstos se puso al descubierto una relación estrecha entre paramilitarismo y narcotráfico, al punto de ser definida buena parte de los dirigentes como narcotraficantes. Hubo versiones sobre la compra de frentes y de posiciones de mando dentro de las autodefensas, presumiblemente para conseguir los beneficios jurídicos así como lavar capitales y propiedades en medio del proceso. Por supuesto,

33 El 25 de noviembre se desmovilizaron 874 efectivos del Bloque Cacique Nutibara, BCN, en Medellín, y el 7 de diciembre 168 integrantes de las Autodefensas Campesinas de Ortega, Cauca, hechos discutidos de nuevo por el margen de impunidad que ofrecía el indulto concedido, por la vinculación de miembros de bandas delincuenciales dentro de los desmovilizados y por el escaso armamento entregado.

34 Misión para el apoyo al proceso de paz en Colombia, OEA.

35 Al respecto se había destacado la labor de James Lemoyne, asesor especial del secretario general de la ONU para Colombia, quien desde inicios de ese año se manifestó públicamente a favor de que se superara el flagelo paramilitar, sin impunidad, con acción legítima del Estado, dando lugar a soluciones negociadas con el ELN y las Farc.

36 Previamente, el 30 de abril de 2004 fue desaparecido Carlos Castaño en esta zona. Trascendieron versiones sobre su muerte e indicios de haber sido atacado y herido.

37 Palabras del Alto Comisionado para la Paz, instalación de la mesa de diálogos, Tierralta, Córdoba, julio 1 de 2004.



esta situación reforzó la presión norteamericana, contra la situación de impunidad del narcotráfico y en exigencia de extradiciones.³⁸ Se agregaron, de otra parte, los cuestionamientos políticos del proceso al señalar la carencia de una estrategia clara de negociación, las ventajas cedidas y previstas a los paramilitares, la falta de mecanismos de participación y de control, y lo que muchos coincidieron en denominar, tras una serie de informaciones y denuncias en los medios de prensa, la paramilitarización del país.³⁹

A su vez, esta situación de crisis tenía sus propios componentes y dificultades en las mismas conversaciones. Derrotada la posición de Carlos Castaño consistente en el sometimiento a la justicia y a la extradición, los paramilitares elevaron las exigencias con planteamientos sobre temas políticos de agenda, amplias garantías

y la “redefinición del cese de hostilidades”. Las presiones oficiales se hicieron sentir, reforzadas por la ilegitimidad de los hechos comentados, al punto de expresar el alto comisionado que “las autodefensas son los principales enemigos del Gobierno” y de buscar cerrarles los espacios de maniobra política, en aras de retomar la iniciativa y buscar salvar la legitimidad y las mismas posibilidades del proceso, en varias circunstancias seriamente comprometidas.

Sin embargo, la actitud gubernamental no guardó ni guarda todavía la consecuencia requerida, puesto que no demanda de manera perentoria el cumplimiento del cese al fuego ni se toman medidas de exigencia efectivas. El primer acuerdo de Ralito decidió proceder a la concentración, pero el segundo la redujo a los integrantes de la mesa y luego se permitió eludir esta exigencia. Los paramilitares alegaron

que el Estado no contaba con garantías para brindar “la seguridad integral” y que el Gobierno debía demostrar condiciones para garantizar la presencia de la Fuerza Pública en las regiones bajo su dominio.⁴⁰ El Alto Comisionado para la Paz anunció ante los medios de comunicación que el Presidente de la República daría una respuesta⁴¹. Posteriormente, el presidente Uribe declaró a la prensa que la guerrilla estaba ocupando en dis-

38 El 3 de julio de 2004 el periódico *El Tiempo* reveló que dos jefes paramilitares de la mesa de negociación, Adolfo Paz y Javier Montañés, en calidad de narcotraficantes eran solicitados por Estados Unidos en extradición. El 15 de julio Estados Unidos pide en extradición a Jorge 40. El embajador William Word afirmó que apoyaba los esfuerzos del Gobierno pero que ese respaldo dependía de que “cumplan los compromisos que adquieran en la mesa de negociación, abandonen la violencia contra la población civil y no sigan involucrados en el narcotráfico”. Reiteró que su país no participaría de ninguna manera en esos diálogos. En octubre, el Alto Comisionado para la Paz reconoció que eran nueve los jefes paramilitares en la mesa de negociación con solicitudes de extradición por Estados Unidos. Los medios de prensa revelaron los nombres y el embajador William Word declaró que su país condicionaba el apoyo al proceso a la lucha contra el narcotráfico.

39 Se hizo alusión a denuncias sobre la penetración de los paramilitares, con frecuencia asociados a los narcotraficantes, en renglones de la economía ilegal y legal; la usurpación masiva de tierras y de propiedades; la infiltración y los nexos con organismos de seguridad del Estado, entre ellos la Fiscalía; la penetración y la presión sobre administraciones locales y departamentales; la influencia en el Congreso, otras corporaciones públicas y en algunos proyectos políticos; la apropiación ilegal de dineros del Estado, como los casos de imposiciones a contratistas y el desvío de recursos públicos de las ARS.

40 Reunión de la mesa de negociación en Santafé de Ralito, 23 de agosto de 2004.

tintas zonas los espacios dejados por las autodefensas.⁴²

Se presentaron también agudas contradicciones en el seno de los dirigentes y de los grupos de las autodefensas. Las AUC emprendieron campañas de exterminio contra los bloques disidentes y prácticamente exterminaron el Bloque Metro en Antioquia, luego de cruentos combates. Al mismo tiempo se mantuvo y mantiene una dura guerra, con centenares de muertos, entre el Bloque Centauros de las AUC y las ACC en Casanare. El presidente exigió la desmovilización inmediata y sin condiciones de las ACC y dirigió una importante campaña militar en su contra. Se presentó entonces el asesinato de Miguel Arroyave, jefe del Bloque Centauros, por parte de su misma tropa. Y fueron reforzados operativos militares de persecución que ocasionaron la muerte del denominado Treinta y nueve, Jefe paramilitar de la Sierra Nevada, reconocido por sus crímenes.

En los últimos meses del 2004 se ha buscado recuperar el proceso mediante la desmovilización de algunos bloques de las AUC.⁴³ Sin embargo, el Gobierno, las autodefensas y la misma OEA centran toda la expectativa en ampliar y acelerar tales desmovilizaciones, sin asumir los dos asuntos más protuberantes que afectan el proceso y que pueden desvirtuar las mismas desmovilizaciones, en la medida en que no existan parámetros para el control de la expansión y el reclutamiento masivo con carácter mercenario que se implementa incluso en las principales ciudades. Nos referimos al cumplimiento efectivo y la veeduría real del cese de las hostilidades y al logro de un marco legal dentro de los parámetros de no impunidad, verdad, justicia y reparación de las víctimas.

El control a las declaratorias de cese a las hostilidades requiere una revisión y desarrollo real de sus términos, definiciones expresas en la mesa y mecanismos de veeduría efectivos ante la incapacidad manifiesta de la misión de la OEA. Esto puede superarse, ampliando los compromisos y recursos de su actuación así como buscando el concurso de la ONU y de otros entes internos e internacionales.⁴⁴ Lo anterior sólo adquiere sentido, como ha sido la experiencia de anteriores negociaciones de paz en el país, con la inmediata y efectiva concentración de todas las fuerzas irregulares en espacios territoriales definidos. A propósito de la valiosa iniciativa legislativa de un grupo de congresistas donde participan partidarios del Gobierno y de la oposición,⁴⁵ se abre la opción de conseguir la promoción de un proyecto de ley que cumpla con los estándares reclamados y abra perspectivas de dotar al proceso de una herramienta jurídica apropiada, sin el predominio de la impunidad y la ausencia de justicia frente a los más graves crímenes.

Así las cosas, estamos en un punto en el cual si el Gobierno rectifica el rumbo y atiende a las demandas hechas razonablemente desde muchos sectores, incluyendo voces representativas del mismo uribismo, sería posible conseguir un avance importante en el proceso de paz. Queda, en todo caso, una perspectiva por delante. Como bien lo advierte un ex comisionado de paz, la superación real del paramilitarismo, como fenómeno histórico y estructural, no se reduce a la desmovilización y reinserción de las AUC, sino que requiere remover un fenómeno recurrente y entroncado en nuestro sistema político.⁴⁶

41 <http://www.derechoshumanos.gov.co> Observatorio de Derechos Humanos, Vicepresidencia de la República.

42 *Ídem*, declaración a medios de prensa, 5 de septiembre de 2004.

43 En Turbo se desmovilizaron 425 integrantes del Bloque Bananeros y se proyectan otros del Bloque Catatumbo, como también en distintas regiones.

44 En la Segunda Jornada de Seguimiento, Cómo va Santafé de Ralito, organizada por varias ONG el 18 de noviembre de 2004 en Bogotá, Gustavo Gallón, en representación de la Comisión Colombiana de Juristas y de un colectivo de organizaciones sociales y de derechos humanos, entregó al señor Sergio Caramagna un listado con registro de 1.899 víctimas fatales atribuidas a los grupos paramilitares, en hechos sucedidos luego de las declaraciones de cese al fuego. Afirmó que las violaciones son persistentes, sistemáticas y numerosas, a pesar de que el Gobierno hubiera puesto como condición para el proceso el que no sucedieran estos hechos, lo cual denota que la situación es de extrema gravedad y que hay impunidad e incluso encubrimiento con lo sucedido. Criticó lo que consideró falta de desempeño por parte de la Misión de la OEA. En el mismo evento la Defensoría del Pueblo propuso una serie de recomendaciones para reforzar los mecanismos de verificación, la intervención de la Fiscalía, las medidas de control territorial que comprometan al Gobierno, las exigencias a las AUC, el destacar la misión de la OEA y la creación de un cordón humanitario en los lugares de concentración.

45 El senador Rafael Pardo y los representantes Gina Parody, Luis Fernando Velasco y Wilson Borja.

46 García-Peña, J. Daniel, "La relación del Estado colombiano con el fenómeno paramilitar: por el esclarecimiento histórico", Bogotá, D.C., 15 de marzo de 2004, en *Tierralta a la hora de la verificación*, Documentos, No. 21, Indepaz, 2004, p. 23.

Clara Rocío Rodríguez Pico
Coordinadora Campaña por la Defensa de las
Instituciones Democráticas de la Fundación
Foro Nacional por Colombia

La reelección inmediata: crónica de una reforma ilegítima

Clara Rocío Rodríguez Pico

Un repaso de los hechos y situaciones que han rodeado el trámite del proyecto de acto legislativo que permite la reelección inmediata, puede dar una idea de lo que le espera al país bajo una nueva normatividad pensada con nombre propio, poco desarrollada y que no ofrece garantías adecuadas a los opositores del presidente- candidato. Bueno es iniciar este repaso recordando que a fines del año anterior se hundió en el Congreso un proyecto con este mismo objetivo, con lo cual resulta por lo menos paradójico el rápido cambio de opinión de nuestros congresistas y su diligencia para aprobar en tiempo récord una reforma constitucional que le permitirá al presidente Uribe aspirar de nuevo a la primera magistratura en el año 2006.¹

Si bien en el marco de su campaña política Álvaro Uribe había señalado que el país debía estar preparado para períodos de gobierno de 8 ó 12 años, también lanzó declaraciones en sentido contrario, a propósito de la reelección inmediata de autoridades territoriales. Según sus palabras, reproduci-

¹ Recuérdese que por tratarse de una reforma constitucional, el Acto Legislativo No. 12 de 2004 (Senado) no podía ser estudiado en sesiones extras, ni con mensaje de urgencia, lo cual obligaba a que en el período más corto del año, con Semana Santa incluida, el Congreso debiera aprobar cuatro debates antes del 20 de junio, dos en las Comisiones Primera de Senado y Cámara y los otros dos en las respectivas plenarias.



Collage: Carlos Andrés Ortiz Valle

das por la revista *Cambio* y por el diario *El Tiempo*: “la reelección no me convence, puede ponerse al Gobierno a buscarla. Hemos visto que hay un alto porcentaje de alcaldes que han logrado la reelección dejando un período de por medio. Si eso ha funcionado, ¿para qué se necesita una reelección inmediata?”. A propósito de su propia situación, agregó: “Si yo como presidente, propongo que se amplíe el período presidencial a cinco años, debe ser para el siguiente, no para mí. Porque si gano la presidencia, el pueblo va a votar para darme un mandato de cuatro años”.

Pese a las inconsistencias, lo cierto es que fueron funcionarios de su gobierno quienes empezaron a gestionar la propuesta. Efectivamente, en un foro realizado en Bogotá con empresarios españoles a inicios del presente año, Noemí Sanín, embajadora en España, afirmó que “si aspiramos a la reelección del presidente hay que preguntarle ya a la gente si lo quiere a través de un referendo o el Congreso debe tramitarlo a través de una reforma constitucional porque el tiempo se agota”. De igual forma, ante una observación en el sentido de que la Corte Constitucional ya había preceptuado que no es posible prolongar períodos fijos de funcionarios de elección popular, manifestó que los fallos de la Corte “no son dogma”, haciendo expresa la idea de que es justificable desconocer sentencias judiciales que son de obligatorio cumplimiento (*El Tiempo*, enero 21 de 2004). Bajo el silencio del presidente, la idea lanzada por la embajadora fue rápidamente avalada por otros miembros del propio Gobierno y por los sectores económicos que apoyan al mandatario².

La participación en política de los funcionarios públicos, que estaba prohibida en nuestro ordenamiento constitucional, y la participación abierta de intereses económicos interrelacionados con el poder político, serán institucionalizados como forma de hacer política en Colombia a partir de la aprobación del proyecto reeleccionista. Bajo su marco el gobierno contará con un ejército de funcionarios habilitados y dispuestos a involucrarse en la campaña, a la vez que aquellos que contratan con el Estado,

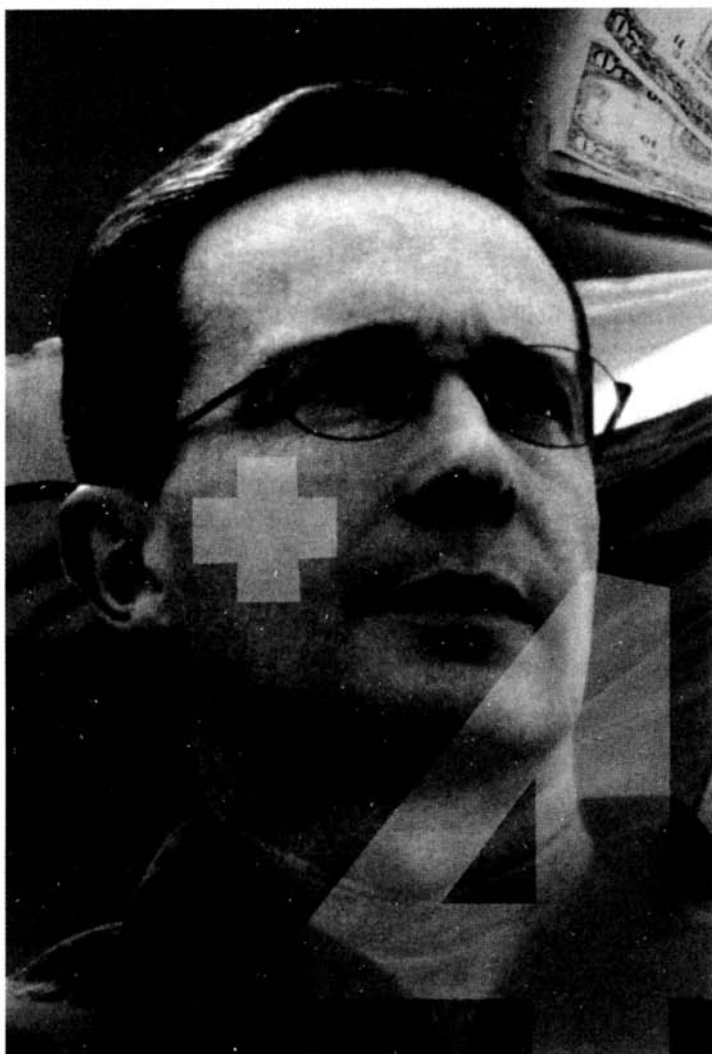
obteniendo lucro de esta actividad, o que se beneficien de las relaciones con el gobernante o su propuesta política, podrán entregar al presidente-candidato aportes para financiar la campaña para su segundo gobierno.

La labor de la oposición en el Congreso, la participación de diversas entidades y personas en las tres audiencias públicas realizadas sobre el tema, y las innumerables columnas de opinión y editoriales en la prensa nacional alertando sobre los efectos de la reforma, condujeron a una mejora en la calidad de los argumentos presentados para justificar el proyecto. Sin duda, entre la exposición de motivos inicial (publicada en la *Gaceta del Congreso* No. 102 del 26 de marzo del 2004) y el informe de ponencia para el sexto debate en la plenaria del Senado (*Gaceta del Congreso* No. 478 del 27 de agosto del 2004), el cambio cualitativo es considerable. Aun así, el proyecto no convence, pues a pesar de los argumentos demagógicos y grandilocuentes sobre la calidad de la democracia colombiana, los avances en nuestra cultura política y el tránsito que hacemos hacia “la democracia plena”, siguiendo “las democracias avanzadas que hemos tomado como ejemplo”, saltan a la vista múltiples evidencias de que al haber sido pensada con nombre propio, la reforma poco o nada contribuirá a fortalecer la institucionalidad democrática y, muy por el

2 Fabio Echeverry Correa, consejero presidencial, afirmó que todo el debate suscitado por la propuesta se podría resolver introduciendo en la Constitución “un articulito sencillo” para “reelegir a quien la mayoría de los colombianos considera bueno” (*El Tiempo*, domingo 1 de febrero de 2004. Reportaje de Yamit). Para terminar la avalancha de apoyos a la continuidad de su jefe en el poder, Sabas Pretelt de la Vega, ministro del Interior, la Justicia y el Derecho, dijo que “la reelección del presidente sería buenísima” (Lecturas Dominicales, *El Tiempo*, febrero 29 de 2004) y que “como no le va a gustar a uno que el presidente Uribe siga gobernando por un período más” (*El Tiempo*, enero 21 de 2004). Por su parte, representantes de gremios o sectores económicos tales como Colanta, Fedegan, la Andi o Fenalco, han expresado públicamente su apoyo a la iniciativa.



Collage: Carlos Andrés Ortiz Valle



contrario, puede tener efectos negativos en la estabilidad que en la materia ha mostrado el país y que tanto enorgullece a nuestros dirigentes³.

Reforma personalista vs. institucionalidad democrática

Como lo ha señalado Norberto Bobbio en su libro *El futuro de la Democracia* (Fondo de Cultura Económica, 1997), en la teoría política hay una clara línea de continuidad a favor de la ley y el Estado de Derecho y en contra del gobierno de los hombres. Difícilmente puede una reforma hecha a la medida de los intereses mesiánicos de una persona y su proyecto político con-

tribuir a profundizar las instituciones democráticas. Las dos cosas marchan en sentido opuesto y, como lo muestra el proceso que se ha llevado a cabo, la reforma se ha aprobado a costa de deslegitimar el Congreso y de profundizar la crisis de los partidos políticos tradicionales, sin que se hayan formulado propuestas organizativas alternativas.

Al final, una vez realizado el balance de argumentos a favor y en contra, se encuentra que fuera de razones que equiparan mecánicamente la reelección a una figura en sí misma democrática que busca que “el pueblo decida”, la sustentación de un cambio tan importante como el que se ha promovido, reposa en las calidades y el liderazgo del presidente Uribe, los resultados de las encuestas de opinión y la necesidad de continuidad de un gobierno que algunos sectores califican como positivo para el país.

3 La elección de algunos mandatarios de izquierda democrática en ciudades y gobernaciones importantes del país en las pasadas elecciones de octubre del 2003, así como la prolongada estabilidad electoral, son los argumentos centrales para sostener que la democracia colombiana está madura. A quienes defienden esta posición habría que invitarlos a revisar las clasificaciones que al respecto se hacen a nivel internacional, donde el régimen político colombiano no sale bien librado. Las series estadísticas de Freedom House son ejemplo de lo anterior (ver: <http://freedomhouse.org>). Allí se hace explícita, entre otras, la dificultad de los ciudadanos para votar libremente debido a presiones de sectores armados y al control por parte de éstos de amplias zonas del territorio nacional, preocupación que sigue siendo válida en las zonas de predominio paramilitar, donde difícilmente un candidato de izquierda o incluso liberal podrá realizar libremente su campaña. De igual forma podrían incluirse en un debate sobre la calidad de la democracia, muchas otras dimensiones que en Colombia no funcionan bien. Por ejemplo, recuérdese que las últimas elecciones de Congreso, las del año 2002, fueron demandadas por fraude electoral, y que existen dudas sobre la calidad del censo electoral, que es la base para contar con un nivel mínimo de democracia representativa. Existen también limitaciones en algunas de las garantías liberales de la democracia, y el régimen político no ha logrado controlar la violencia ni garantizar el manejo civilizado y pacífico del conflicto, uno de los indicadores centrales de que una democracia está o no consolidada o institucionalizada.

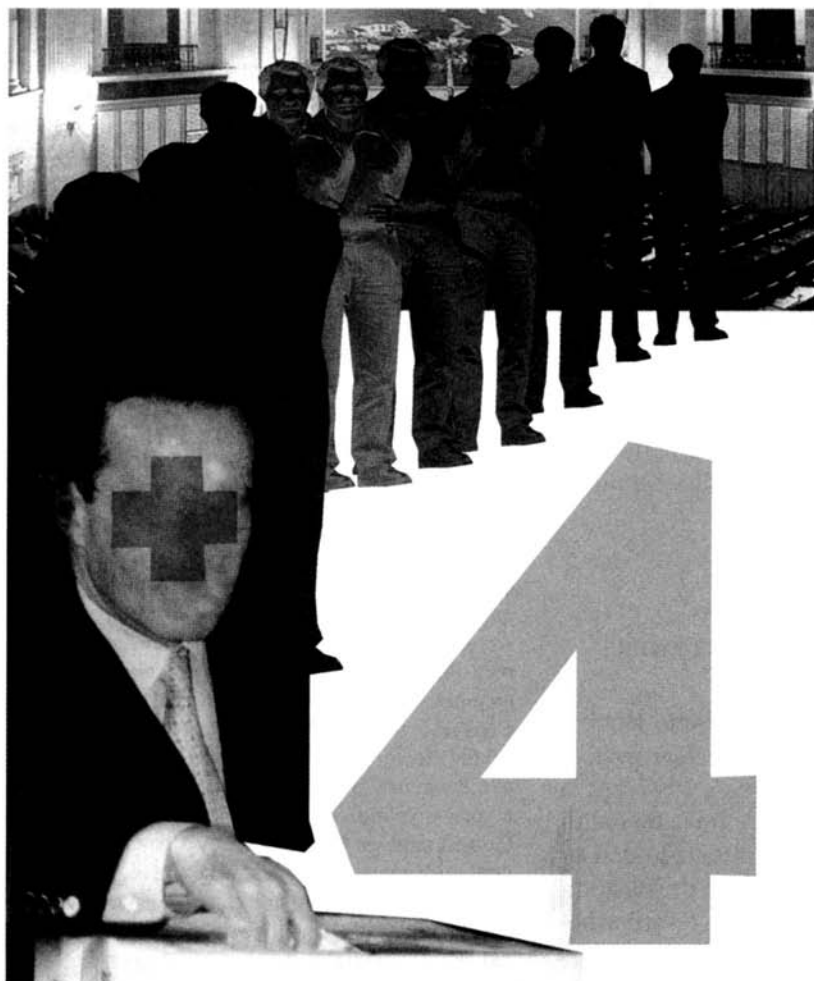
El libro de José Obdulio Gaviria *Reelección: que el pueblo decida* (Editorial Planeta, 2004) muestra explícitamente estas justificaciones. Varios de los defensores del proyecto no han dejado de comparar la diferencia entre la persistencia de la guerrilla y lo corto del mandato presidencial, así como de expresar su posición sobre la necesidad de garantizar la continuidad de la “mano dura”⁴. Aceptar los argumentos anteriores supondría también la posibilidad de mantener indefinidamente en el poder a un mandatario que, asumiendo lo peor de la tradición latinoamericana del caudillismo, es percibido temporalmente y de forma emotiva como el Salvador o el Mesías.

Si los promotores del proyecto en el Congreso hubiesen tenido interés en separar en el debate la conveniencia del mismo para el presidente Uribe y su proyecto de seguridad

democrática por una parte, de la conveniencia para la institucionalidad del país, por otra, no se hubieran sometido a las presiones de tiempo, las triquiñuelas en la negociación entre el ejecutivo y el legislativo, y la pérdida de independencia que esas conductas conllevan. Más aún, podrían haber adoptado varias de las fórmulas presentadas en el sentido de legislar a futuro, iniciando la aplicación de la reforma en el 2010 o contemplar la posibilidad de la reelección alterna, volviendo así a la fórmula que se utilizó antes de 1991. Dicho sea de paso, contrario a uno de los argumentos de los reeleccionistas fue la prohibición establecida en la Constitución de 1991 la que facilitó el acceso del presidente Uribe al poder al poner freno a la excesiva participación de los ex presidentes en la vida política del país.

Que no se trató de una reforma donde se pensara en el problema de la institucionalidad democrática colombiana queda claro también cuando se observa que no se incluyeron medidas que contribuyeran a blindar el proyecto frente a abusos y arbitrariedades del poder. Temores en este sentido son totalmente válidos si se tiene en cuenta el peso del presidencialismo en Colombia y la discrecionalidad y manejo que tiene esta instancia en términos de recursos, burocracia y contratación. Así, no fueron tenidas en cuenta propuestas que surgieron en el debate público y entre las cuales se pueden mencionar: 1) el establecer que todo presidente que se lance como candidato, se retire del cargo por un período de tiempo definido previamente o, en contraposición: 2) que se le impida hacer campaña política, en tanto su obra y su gestión de gobierno serán suficientes cartas de presentación para su campaña; 3) establecer un adecuado sistema de controles para evitar el uso indebido de bienes públicos y la financiación

4 El propio presidente señaló al respecto: “Ya le dieron 40 años a don Marulanda, ¿por que no le dan un tiempito más largo a la seguridad democrática? El país no puede vacilar en materia de orden público. Yo le pido a Dios que los colombianos no se equivoquen en el 2006” (declaraciones radiales en RCN, citadas en *El Tiempo*, abril 20 de 2004).



por parte de intereses económicos que tengan relación con el gobierno en trance de reelegirse; 4) impedir la coincidencia de los períodos de campaña en las elecciones del presidente y de los congresistas, de tal forma que se eviten los favores políticos entre uno y otros; 5) establecer un mecanismo ágil de control para atender demandas por posibles abusos del poder cometidos por el presidente-candidato o sus funcionarios durante la campaña; 6) considerar la revocatoria del presidente reelecto.

De la misma forma, se desestimaron los antecedentes históricos propios y de países cercanos a nuestra realidad, que muestran la inconveniencia de la norma en estudio. En su lugar se privilegió la comparación con Europa y Estados Unidos, regímenes políticos con diferencias notables en materia de institucionalidad democrática y de cultura política. En Colombia, los casos en que ha habido intentos de continuidad en el poder promovidos directamente por gobernantes a través del cambio de las reglas de juego (los generales Rafael Reyes y Gustavo Rojas Pinilla en el siglo XX) han conducido a crisis institucionales y no han terminado bien para sus promotores⁵. Un evaluación de las experiencias de reelección en América Latina, por su parte, muestra que “existe una tendencia a utilizar el aparato electoral para los fines de la reelección y se presenta un auge de la corrupción política por el aumento del poder”⁶.

“La experiencia muestra que los segundos mandatos no han dejado buenos resultados. En Paraguay en la era de Stroessner, se produjeron reelecciones sucesivas a través del poder ejercido sobre la autoridad electoral, que terminaron con un golpe de Estado al Gobierno. En República Dominicana, al ex presidente Balaguer se le redujo su segundo mandato de cuatro años a dos, por fraude en su reelección.

En Perú Alberto Fujimori huyó del país por fraude y corrupción en el sistema electoral, al lograr su tercer período consecutivo de manera anómala. En Argentina, Carlos Menem generó una crisis política durante sus gobiernos, que conllevó a varias sucesiones presidenciales encargadas a diferen-

tes personas. Y por último, en Venezuela, Carlos A. Pérez no concluyó su segundo período presidencial debido a la destitución que ordenó la Corte Suprema de Justicia por malversación de fondos públicos. (...) No obstante, son experiencias positivas de reelección presidencial los casos de Brasil con Fernando Enrique Cardoso, fruto de una reelección inmediata; y Uruguay con Julio Mario Sanguinetti, a través de una reelección alterna”⁷.

Finalmente, hay que mencionar que no se les dio el carácter de principio constitucional a aquellas garantías mínimas que permitirían a candidatos diferentes al presidente-candidato, competir en igualdad de condiciones. Con razón señaló el ex presidente Alfonso López Michelsen que no habrá quién en el 2006 pueda enfrentarse al presidente Uribe. Mientras la reforma constitucional se realizó a toda máquina, el Congreso no tramitó simultáneamente leyes que habrían podido mostrar la seriedad de la iniciativa en cuanto a las implicaciones institucionales que tendrá. Nos referimos entre otras al estatuto de la oposición, el derecho a réplica o las



5 Jaime Castro en su libro *Juicio a la reelección* (Planeta, 2004), presenta un detallado análisis histórico sobre el tema.

6 Vargas del Campo, José Rodrigo. “El paradigma de la reelección presidencial”, en revista *Zero*, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, 2004, p. 59.

7 *Ibid*; p.59. Sobre lo que enseñan otras experiencias de América Latina ver también mi artículo “Los riesgos de una reelección personalista”, publicado en WWW.foro.ong.co. Con base en análisis de Guillermo O'Donnell se demuestra allí que aquellos gobernantes que se han subido en la cresta de la ola de su popularidad para gestionar reformas que les permitan continuar en el poder han dejado a sus países con crisis mayores que las que pretendían resolver. La situación se explica debido a que al intentar concentrar el poder en la presidencia promoviendo un tipo de democracia delegativa y altamente plebiscitaria que los presenta como síntesis de la nación y como salvadores, termina impidiéndose la *accountability* horizontal y deslegitimándose, en últimas, el conjunto de las instituciones, incluyendo la propia presidencia.

normas que reglamenten la financiación de las campañas y el uso equitativo de los medios de comunicación y de otros recursos del Estado. No se considera entonces el “efecto dominó” de un cambio de este tipo, donde al moverse una de las piezas claves del engranaje se afectará todo el andamiaje institucional del país. En estas circunstancias el desarrollo posterior de la reforma quedará a merced de una ley estatutaria y de una serie de reglamentaciones en las que será inevitable la participación del actual gobierno, una de las partes interesadas en la competencia que se convertirá así en juez y parte dentro del proceso. Seguramente tendremos reglamentaciones de la Comisión Nacional de Televisión o del Consejo Nacional Electoral que se expedirán en medio de la campaña política y en detrimento de quienes no tienen el poder regulador. No extraña entonces que una de las mayores críticas al proyecto sea el cambio de las reglas en la mitad y al final del juego.

Teniendo en mente la institucionalidad democrática y viendo que semejantes cambios se proponen tan a la ligera, no puede dejar de surgir la pregunta sobre si quienes aprobaron el proyecto habrán pensado por un momento lo que sucederá si por una u otra circunstancia su candidato, el presidente Uribe, no es reelegido y a cambio surge una opción política que ellos no consideren la mejor para el país pero que sea lo suficientemente hábil para quedarse en el poder durante ocho años.

Cabe a este respecto llamar la atención sobre la responsabilidad de los congresistas, recordando que en el Gobierno representativo se elige a los representantes no para cumplir los deseos emotivos del pueblo, sino para que se ocupen de tiempo completo de la toma de decisiones públicas sobre temas a los cuales la mayoría de individuos no puede dedicarse porque deben estar pendientes de otras ocupaciones, algunas de ellas vinculadas incluso con la supervivencia. La tarea de los representantes elegidos, debería ser entonces convertirse en expertos en la cosa pública para reflexionar y deliberar sobre las mejores opciones posibles para el país, lo cual no parece ser el caso del proyecto que nos ocupa⁸.

El trámite bochornoso del proyecto de reelección: ¿antecedentes de lo que nos espera?

Ahora bien, si la bondad de norma no convence, menos lo hace la manera como ha sido expedida, es decir, lo que se ha visto durante el trámite legislativo y la forma como se ha dado la participación de los actores directamente involucrados. Como se señaló, pese a los comentarios de diplomáticos y funcionarios en ejercicio, el Gobierno se mostró inicialmente reacio a darle el apoyo al proyecto o lo hizo de manera ambigua. La declaración que el ministro del Interior y la Justicia presentó solamente cuando fue convocado al Congreso, copia textualmente, sin cambiarle una coma, buena parte de la débil argumentación que se incluyó en la exposición de motivos presentada por los parlamentarios, lo cual es indicativo o bien de que el Gobierno ni siquiera se cuidó de elaborar un documento propio, o bien de que usó un texto que surgió inicialmente en alguna de las oficinas o salones de Palacio. Como lo mencionó un congresista, no existe claridad sobre la paternidad del proyecto, a la vez que los medios han dado cuenta de que además de la redacción, se realizaron reuniones en la propia Casa de Nariño, promovidas por los asesores del mandatario para impulsar una iniciativa en la que el Gobierno jugó con dos cartas: promocionándola y pretendiendo que no le interesaba.

A la falta de transparencia y de claridad del Gobierno, se suma el uso del clientelismo y el manejo de la burocracia para garantizar a toda costa la aprobación



8 Una excelente argumentación al respecto la hace Bernard Manin en su ensayo “La democracia de los modernos: los principios del Gobierno representativo”, en *Sociedad* pp. 13-38, traducido del libro *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann Levi, París, 1995). De acuerdo con sus palabras, la representación debe entenderse como “un mecanismo para resistir las pasiones desordenadas y efímeras que pueden apoderarse del pueblo”. A la vez, citando a Burke nos recuerda cómo “el gobierno y la legislación son asuntos de la razón y el juicio y no del deseo”.

del proyecto, lo cual no sólo muestra lo indecoroso que ha sido el proceso “legal” para garantizarle la reelección al presidente, sino que sirve de antecedente para imaginar cómo puede ser la campaña política del 2006, campaña que, aún sin ser reglamentada, ya se está realizando a través de las visitas del presidente a diversos municipios del país y de sus apariciones en los medios masivos de comunicación.

Un icono para guardar en la historia del país sobre la forma como se tramitó la reforma se vivió en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, donde el proyecto se hubiera hundido si el Gobierno no hubiera hecho un trabajo intenso para voltear el voto de dos representantes. En esa ocasión un grupo de 18 parlamentarios, selló una declaración que evidenciaba una mayoría opuesta al acto legislativo. Después de una “encerrona intensa y desesperada”, que como señala María Jimena Duzán (*El Tiempo*, junio 6 de 2004) no se vio ni en tiempos de Samper y el proceso 8000, un desayuno en Palacio y la presencia de los ministros del Interior y la Justicia y de la Protección Social en su despacho, lograron que la representante a la Cámara Yidis Medina, que había firmado el acuerdo, cambiara su voto. Según la propia representante este cambio de decisión obedeció a que “Dios la había iluminado” y a que “consiguió más inversión para su región del Magdalena Medio”. Otro representante del Valle del Cauca, Teodolindo Avendaño, desapareció misteriosamente el día de la votación, después de las conversaciones con el Gobierno, con lo cual el debate terminó con 18 votos a favor de aprobar el proyecto, 16 en contra y una ausencia. Como lo registró abundantemente la prensa en su momento, circularon versiones tanto en el sentido de que los parlamentarios opuestos a la reelección hicieron cola para formular las más diversas peticiones burocráticas, como que era el Gobierno quien trataba de seducirlos con propuestas generosas. Contra Yidis Medina cursa una investigación penal ante la Corte Suprema de Justicia. Por su parte, el Consejo de



Collage: Carlos Andrés Ortiz Valle

Estado la absolvió de una investigación disciplinaria con un fallo del que se ha dicho no consideró los argumentos reales y de fondo de la demanda.

El ofrecimiento de prebendas y el uso del poder político para sacar adelante la iniciativa se observan también en el pacto político realizado por el Gobierno con el Partido Conservador y en la entrega de puestos en la diplomacia y en el sector público a los amigos del proyecto. A pesar de que el pacto con el Partido Conservador se presentó como un acuerdo basado en intereses programáticos, el propio ministro del Interior y la Justicia en declaraciones que le costaron un llamado de atención del Procurador por estar participando en política, aceptó que “los organismos de control serían parte del acuerdo”. Otros dirigentes políticos señalaron que el intercambio contemplaba la participación del partido en algunos ministerios e incluso la vicepresidencia. Al respecto el propio vicepresidente Santos declaró que “si para que se apruebe la reelección se necesita mi cargo, ahí está, ofrecido al Partido Conservador o a quien sea”. El senador Antonio



Navarro, por su parte señaló que entre las concesiones que el Presidente hizo a los conservadores estaba la de “mantenerles los cargos que el ex presidente Pastrana les había repartido con generosidad durante su gobierno, especialmente las gerencias regionales y los institutos descentralizados. Tales puestos estaban pasando a otras manos como efectos de la “meritocracia”. Los concursos de méritos se suspendieron y los más recientes se manipularon, como las gerencias regionales de la nueva Telecom” (“La volteada”, en revista *Cambio*)⁹

Las denuncias en relación con inhabilidades de los congresistas para votar el proyecto por tener familiares en el servicio diplomático o en cargos oficiales fueron manejadas con mecanismos marrulleros. El procedimiento previsto contemplaba que la posible inhabilidad de los senadores fuera estudiada por la Comisión de Ética del Congreso. Como en dicha comisión existe mayoría de la oposición y como el trámite implicaría un tiempo con el que no contaban los impulsores del proyecto, se procedió a utilizar un mecanismo mediante el cual los recusados presentaban ellos mismo su inhabilidad ante la plenaria del Senado y las mayorías favorables al proyecto procedían a absolverlos y a permitirles participar en la votación.

Esta absolución se acompañó de una sentencia de la Sala de Consulta del Consejo de Estado que oportunamente presentó el ministro del Interior y en la que se conceptuaba que los congresistas no estaban impedidos para votar. Lo que no presentó el ministro, pese a las denuncias y protestas de la oposición, fue el salvamento de voto hecho por el magistrado Augusto Trejos, en el que no sólo cuestionaba la indagatoria formulada por el Gobierno, sino la rapidez con que la Sala respondió a la consulta (dos días, para

⁹ Una buena compilación de declaraciones sobre el tema del apoyo conservador a la reelección y que comprometen desde al propio presidente hasta diversos representantes del Partido Conservador, puede verse en el artículo de Hernando Gómez Buendía, “Uribe el politiquero”, publicado en la revista *Semana*.

lo que normalmente duraría dos o tres meses). Así mismo consideró el magistrado que sí habría conflicto de intereses debido a que "(...) es indudable que la permanencia en el cargo, de un pariente del congresista, depende en mucho de la continuidad de quien lo designó. Es aquí precisamente, donde nace y se estructura el conflicto de intereses" (citado por Bejarano, Ramiro. "Salvamento histórico", en *El Espectador*). En cierta medida esto muestra cómo entidades del nivel judicial y organismos del control se han visto involucradas en el debate generado alrededor del trámite de la reelección. En el caso del Consejo de Estado, además del mal sabor que deja el antecedente anterior, no hay que olvidar que este organismo fue propuesto como encargado de presentar el proyecto de ley estatutaria que debe desarrollar la reelección inmediata, ante las críticas que se hicieron a que esta tarea de reglamentación quedara en manos del presidente, como estaba planteado en la versión inicial del acto legislativo.

Otro evento relacionado y que no puede quedar fuera de esta crónica es la irrupción del presidente de la república en un programa radial para refutar al senador Héctor Helí Rojas, que estaba siendo entrevistado y quien precisamente había planteado el debate de las inhabilidades y las recusaciones. Las denuncias del senador Rojas hicieron que se ganara también una acusación de otro senador sugiriendo que los opositores del proyecto favorecían el terrorismo. Por su parte, el senador Moreno de Caro, al grito de "dejen jugar a Uribe", lanzó un alacrán vivo a uno de sus colegas para "criticar a quienes se le atraviesan al proyecto de reelección" (*El Tiempo*, mayo 14 de 2004). Además de lo anecdótico, resulta harto elocuente frente a la madurez de la democracia colombiana el que los propios congresistas tengan este tipo de actitudes que promueven la estigmatización del contrario y la polarización y que muestran la falta de altura con que se ha desarrollado el debate.

Si tomamos como referencia el tratamiento dado a la oposición por el ejecutivo y por las propias mayorías en el Congreso, es imposible creer que se garantizará la igual-

dad de condiciones a quienes se enfrenten al presidente-candidato. Esta afirmación es particularmente cierta en lo relacionado con el uso de los medios de comunicación del Estado. ¿Quién en sana lid podrá competir con un presidente que tiene el canal estatal a su disposición y que lo usa tan eficazmente como lo hace el presidente Uribe?; ¿qué cadena comercial resistirá la posibilidad de tener la "chiva" de una entrevista o una intervención del presidente y cómo un candidato opositor podrá enfrentarse a esta inequidad?; ¿cómo no contrastar las más de 2.000 horas en las que el presidente ha aparecido en público en los consejos comunitarios, con el hecho de que no se garantizó la presencia de la transmisión televisiva en el cuarto debate realizado en la plenaria de la Cámara de Representantes, donde la oposición deseaba presentar sus argumentos, a la vez que se recurrió a mentiras (decir que los equipos estaban en un debate inexistente en el Senado) para evitar la transmisión pública?¹⁰.

No es posible finalizar este recuento de hechos sin hacer una breve mención al tema de la reelección inmediata de alcaldes y go-

10 Según el senador Antonio Navarro, Uribe "ha estado 2240 horas en televisión en dos años, incluyendo los consejos comunitarios, es decir, 93.7 días continuos" (*El Tiempo*, agosto 17 de 2004). Mientras tanto la no posibilidad de presentación de los argumentos de la oposición en el evento que estamos relatando llevó a que, ante la ausencia de la transmisión y las explicaciones insuficientes sobre los hechos, 15 representantes volvieran al recinto usando tapabocas para significar que "las reglas del debate de este proyecto no han sido claras y no sentimos que tengamos garantías. Nos han restringido la posibilidad de comunicarnos con el pueblo colombiano. Éste es un debate en el cual se cambian las reglas de acceso al poder público y divorciarnos de un pueblo que ha sido manipulado mediáticamente con estos temas muestra desde ya cómo serán utilizadas las ventajas que se tienen desde el poder" (declaraciones del representante Joaquín José Vives, vocero de la oposición, en *El Tiempo*, junio 17 de 2004). Es gráfico también de lo que ocurrió en ese debate la imagen del ministro del Interior en la puerta de la sala "cuidando como portero, que no se le fuera a salir algún amigo del Gobierno y se le disolviera el quórum" (palabras del representante Germán Navas, citadas en *El Tiempo*, junio 17 de 2004).



bernadores, donde también se observa un tratamiento desigual y una actitud ambigua en torno a lo que quiere el Gobierno. Mientras en ocasiones la Imprenta Nacional, “ha trabajado domingos y festivos y ha dado prelações a proyectos del ejecutivo, el acto legislativo que pretendía regular el tema de los gobernantes territoriales se hundió en la Comisión Primera de la Cámara entre otras cosas por falta para su oportuna publicación en la Gaceta Oficial.” (*El Tiempo*, noviembre 3 de 2004).

La prioridad del Gobierno: el proyecto y la campaña reeleccionista

Una de las críticas presentes a lo largo del debate se relaciona con el hecho de que el Gobierno dejaría de gobernar para privilegiar el trámite de la reelección y la campaña. A estas alturas es obvio que el Gobierno prefirió cambiar la agenda de prioridades legislativas para que el proyecto de reelección fuera tramitado a tiempo. Además de que este cambio de prioridades ha atrasado o incluso embolado la aprobación de proyectos que según el Gobierno eran prioritarios (la reforma estructural a las finanzas públicas, la reforma al régimen pensional, la reforma al Estado, la reforma a la justicia o la ley de alternatividad penal), se llevó por delante el Acuerdo Político que el Gobierno impulsó a principios de año para sacar adelante las reformas¹¹. Las mayorías artificialmente armadas para votar la reelección no le han sido suficientes al gobierno para aprobar sus iniciativas legislativas, e incluso han optado por archivarle proyectos como el que pretendía darle estabilidad y garantías a los inversionistas extranjeros.

Pese a que no es posible afirmar que todos los actos de gobierno se enmarcan en medio de la campaña reeleccionista, lo cierto es que la actitud del Gobierno y su interés en garantizarse la continuidad han generado innumerables suspicacias, así como la preocupación expresada por diversos analistas en el sentido de observar un debilitamiento en el papel de la tecnocracia a favor de privilegiar

consideraciones políticas a la hora de tomar decisiones (ver por ejemplo *Cambio* No. 579, de agosto 2 de 2004). Hasta sectores amigos del Gobierno, como la ANIF, han manifestado su desacuerdo con la desaparición del ajuste radical a las finanzas públicas dentro de la agenda del Gobierno (Juan Camilo Restrepo, “Escuchar las críticas”, *El Tiempo*, agosto 25 de 2004).

En vista de lo anterior, los temas que se prestan a suspicacias y cuestionamientos son innumerables: ¿Cómo no relacionar, por ejemplo, la apertura que mostró el Gobierno recientemente al acuerdo humanitario —a pesar de su oposición consistente al tema— con el hecho de que éste era uno de los aspectos que más lo distanciaba de una opinión pública de la cual le conviene mantener apoyo?. ¿No habrá también una relación entre la preocupación por las imágenes y las encuestas y el que se haya empezado a bombardear a la opinión pública con información sobre logros sociales, que de hecho ocupan un segundo plano en una agenda de gobierno que privilegia la seguridad y la guerra?. ¿No habrían motivaciones de campaña de-

11 El Acuerdo Político o de Entendimiento impulsado por el ministro del Interior y de Justicia, Sabas Pretelt de la Vega, fue leído por los analistas en su momento como un cambio en el estilo del Gobierno al pasar de una actitud de confrontación y de desconocimiento de los partidos y movimientos políticos a una actitud de mayor transacción y concertación. De igual forma, fue un intento por parte del Gobierno de retomar el liderazgo en el manejo de la agenda pública y de reacomodar las mayorías gubernamentales que se resquebrajaron con los resultados del referendo de octubre de 2003. Suscribieron el Acuerdo el Partido Liberal, el Partido Conservador, el movimiento conservador Equipo Colombia y varias colectividades uribistas como el Nuevo Partido, Colombia Democrática, Colombia Siempre, Cambio Radical, Colombia Viva, Coincidentes, y un grupo de parlamentarios uribistas independientes (*El Tiempo*, febrero 17 de 2004). El Polo Democrático Independiente y la bancada agrupada en torno a Alternativa Democrática decidieron no participar del mismo. La prioridad dada a la reelección y la evidencia de que los proyectos no serían presentados por el Gobierno al Congreso, llevó a que algunos integrantes de las mesas de concertación, como los ex ministros Juan Manuel Santos y Juan Camilo Restrepo, se retiraran del proceso.

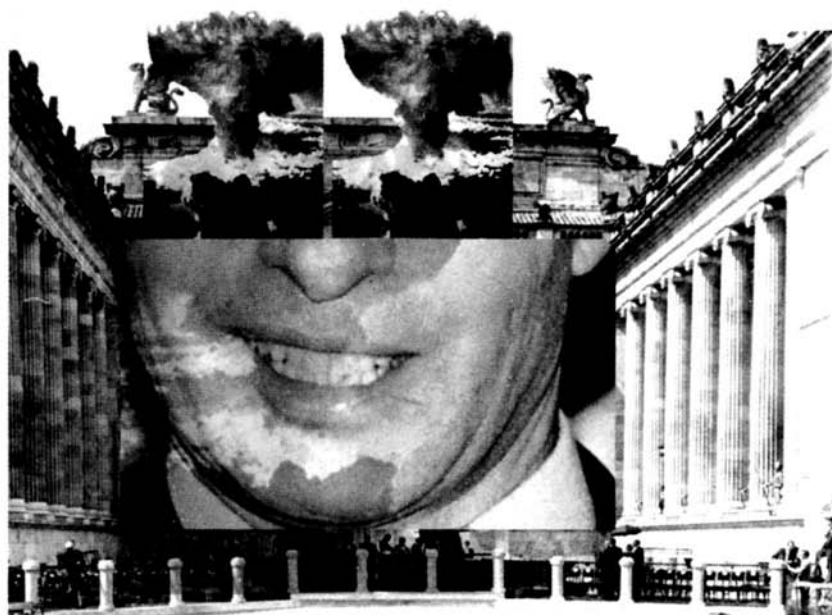


trás de las presiones que llevaron a la renuncia del director de DANE para que esta entidad no publicara los resultados de estudios en los que la percepción de los habitantes de las ciudades grandes sobre los avances en materia de seguridad no coincidían con lo que quiere mostrar el Gobierno como uno de sus principales logros? ¿Puede desligarse la presentación de un presupuesto de gastos inflado en todos los sectores y que se sale de lo previsto en las políticas macroeconómicas, de compromisos realizados al menudeo por el Gobierno para garantizarse su continuidad?

¿Inversión rentable?

El Gobierno parece ya haber demostrado que para él el fin justifica los medios. Resulta claro con todo el repaso anterior que el Gobierno ha hecho una gran inversión en el proyecto de reelección inmediata, pero que ésta ha sido una inversión costosa en la medida en que le ocasionó un desgaste considerable en su imagen al mostrar la fragilidad en que lo deja la necesidad de conseguir a cualquier precio los votos de los congresistas. Quedó demostrado también a lo largo del trámite que la unanimidad alrededor del presidente Uribe no es tan amplia como se ha querido hacer ver. La crónica apretadamente descrita líneas arriba da cuenta de la ilegitimidad que tiene este proceso de reelección, así en el Congreso se haya buscado a toda costa cumplir con los requisitos legales para el trámite de la reforma constitucional. De todas formas es necesario esperar el concepto de la Corte Constitucional, pues ya se han evidenciado anuncios de demandas en relación tanto con la falta de competencias de un Congreso delegado para modificar aspectos sustantivos de la Carta de 1991 que correspondería cambiar al constituyente primario, como a diversos vicios de trámite (como, por ejemplo, no incluir en el orden del día el debate sobre reelección en una de las plenarias del Senado).

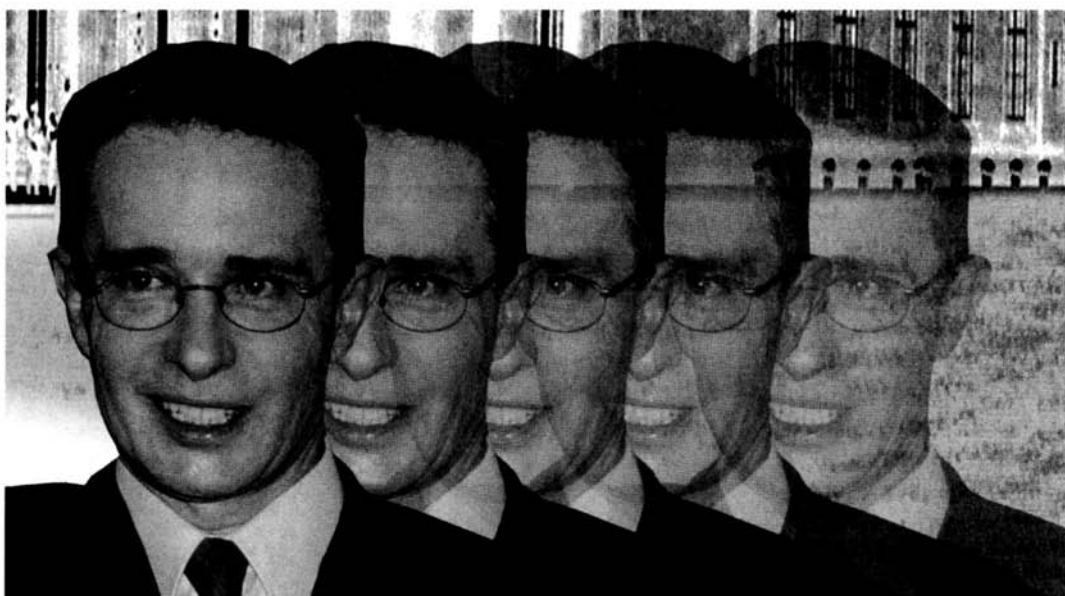
Lo preocupante en relación con la aprobación del proyecto y sus efectos en el país es que una vez hecha una inversión tan alta



Collage: Hernán Mauricio Suárez Acosta

y una vez asumida la lógica reeleccionista será difícil que el Gobierno dé marcha atrás y cambie sus propósitos continuistas. Resulta por lo menos paradójico que vendiendo la idea de la necesidad de pensar en el mediano o largo plazos en materia de políticas públicas, el Gobierno se haya sometido a actuar inmediatista y coyunturalmente. A estas alturas y después de haber sacado adelante la reforma con todos las componendas ya señaladas, no parece probable que el Gobierno acepte ser un candidato perdedor en las urnas, más aún cuando le está resultando evidente la falta de avances en el programa de gobierno que se comprometió a cumplir en cuatro años y la dilapidación de un capital político como no había tenido ningún mandatario en las últimas décadas¹². Con base en

12 Al momento de escribirse este artículo el proyecto de acto legislativo había cursado en el Congreso los ocho debates requeridos, quedando aún pendiente la conciliación de las versiones aprobadas en el Senado y en la Cámara. Como ha sido la constante durante todo el trámite del proyecto, las bancadas que apoyan al Gobierno dilataron hasta el último momento el trámite respectivo, muy seguramente con la intención de presionarlo a cambio de prebendas burocráticas.



lo anterior es posible prever que el presidente que se presentó a sí mismo como adalid de la lucha contra la politiquería, el clientelismo y la corrupción, continúe recurriendo a todos los recursos a su alcance (incluso los legales, como varias veces ha mencionado el ex ministro Jaime Castro) para lograr reelegirse. A dos años del gobierno de Uribe es evidente el contraste entre sus propuestas iniciales de renovación política y las transacciones que ha realizado, ni siquiera justificadas por la necesidad de contar con gobernabilidad.

La veeduría y la denuncia a nivel interno e internacional sobre estos hechos, son el gran reto que tendrán los sectores democráticos del país si el proyecto pasa la revisión de la Corte Constitucional. Un reto que, sin duda será asumido con creces pues afortunadamente para la democracia colombiana, paralelo al proceso legislativo se ha dado un importante proceso ciudadano de consolidación de la oposición, el cual se ha expresado en las audiencias públicas en el Congreso y, sobre todo, en la movilización masiva de miles de colombianos que no comparten la imagen mediatizada creada en torno al presidente. Los indígenas, que en el último período han sido víctimas sistemáticas de la violencia homicida, ante la mirada desinteresada y la actitud pasiva del Gobierno,

dieron un gran ejemplo con la marcha pacífica que agrupó a cerca de 60.000 de ellos. Hay que recordar que el propio presidente se empeñó sin éxito en evitar dicha marcha. Otras organizaciones sociales, civiles y políticas del país, agrupadas en la Gran Coalición Democrática, también demostraron con la movilización del 16 de septiembre el grado de oposición a la reelección y a otros proyectos del actual gobierno y la vitalidad de la sociedad civil en torno al tema, a pesar de que se enfrenta a sectores económicamente poderosos que han asumido la campaña a favor de la reelección con los no pocos recursos a su disposición.

Los procedimientos y métodos utilizados hasta el momento por los sectores adeptos al presidente, así como el convencimiento de que la norma aprobada no contribuye a fortalecer la institucionalidad democrática del país, dan argumentos racionales y éticos suficientes a quienes sienten el deber de defender las instituciones, la democracia, y de continuar enfrentando una reelección a todas luces ilegítima. Pese a los manejos politiqueros, la hábil utilización de los medios de comunicación y el apoyo de los poderes económicos a su política, Uribe no es invencible, como ya lo señaló alguna vez el senador Antonio Navarro, haciendo referencia al fracasado referendo del año anterior.

Libardo Sarmiento Anzola
Economista, filósofo y máster en teoría económica.
Escritor e investigador social independiente

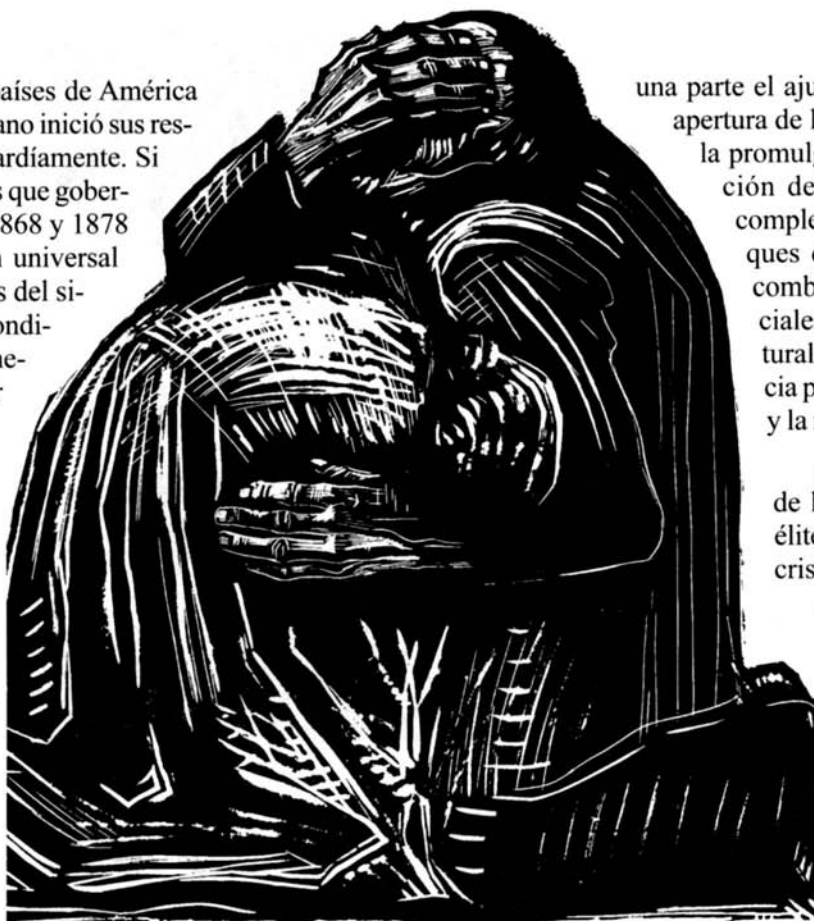
Malestar social y política pública 2001-2004

Libardo Sarmiento Anzola

1. Protección social, nuevo paradigma de la política gubernamental

En relación con los países de América Latina, el Estado colombiano inició sus responsabilidades sociales tardíamente. Si bien los liberales radicales que gobernaron a Colombia entre 1868 y 1878 defendieron la educación universal y gratuita, hasta mediados del siglo XX la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad fue atendida por entidades de carácter privado u organizaciones civiles y religiosas, bajo principios de caridad y prácticas asistenciales.

A partir de los años cuarenta, en el marco de un Estado centralista e intervencionista, se creó un complejo institucional para impulsar los sectores de educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios públicos domiciliarios y bienestar familiar. En la década de los ochenta se inicia la descentralización de la gestión social y en los noventa empiezan las políticas sociales de carácter poblacional (etarias, de género y étnicas). En el marco de dos procesos simultáneos, de



una parte el ajuste reestructuración y apertura de la economía y, de otra, la promulgación de la Constitución de 1991, se inicia una compleja amalgama de enfoques de política social que combinan los Derechos Sociales, Económicos y Culturales (DESC), la asistencia pública, la privatización y la mercantilización.

Al finalizar la década de los noventa, según las élites dominantes, entra en crisis el paradigma de los derechos sociales.

Los críticos de este enfoque, entre los que se cuentan la Cepal y el Banco Mundial, señalan los escasos resultados obtenidos en América Latina por las políticas basadas en derechos uni-

versales, en materia de combate a la pobreza y de integración social. Entre las causas, argumentan la falta de recursos, la crisis fiscal, el enfoque sectorial, la falta de voluntad política, el crecimiento desbordado de la buro-

cracia estatal y el desconocimiento de las leyes del mercado y la iniciativa privada. En particular, el Banco Mundial afirma que Colombia ha hecho énfasis en una expansión insostenible de los servicios sociales, principalmente en salud, educación y pensiones. A partir de 2001 se inicia en Colombia una nueva fase de ajuste al sector social con el fin de desarrollar una red de protección social¹. Al finalizar el 2002, producto de la fusión de los ministerios de Salud y Trabajo, nace el Ministerio de Protección Social, institución que dirige también al Sena, el ICBF y el ISS.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, los tres desafíos principales del gobierno Uribe, en el ámbito social, son: i) aumentar la eficiencia del gasto social, ii) mejorar la focalización del gasto, iii) consolidar un sistema de protección social para que las crisis económicas no comprometan, por completo, las posibilidades futuras de los grupos más vulnerables (Ley 812 de 2003, capítulo II C).

Este enfoque articula los programas de asistencia y protección social y amplía al conjunto de los programas sociales la experiencia de la Red de Apoyo Social (RAS), introducida en el año 2000 con el financiamiento internacional (hasta 2004), conformada por tres programas: obras comunitarias (Empleo en acción), transferencias de dinero condicionadas a la asistencia escolar (Familias en acción) y capacitación de jóvenes desempleados (Jóvenes en acción). La idea que anima esta orientación es la de “manejo de riesgo social”, esto es, las múltiples incertidumbres naturales y sociales que afrontan los individuos, los jefes de hogar y las comunidades. Parte de considerar que las personas pobres están más expuestas al riesgo y tienen menos acceso a alternativas de manejo y solución efectivas que las personas que se encuentran en mejores condiciones socioeconómicas. Este enfoque busca universalizar la experiencia de los fondos sociales de emergencia que promovieron en América Latina los organismos multilaterales de crédito con el fin de paliar la grave crisis social ocasionada por la imposición del neoliberalismo.

El desarrollo de la Red de Protección Social implica cinco estrategias: reasignación del gasto público social, mejoramiento de la focalización (ajustes al Sisben para reducir los beneficiarios), recuperación de costos, agrupamiento de programas, descentralización y reestructuración del Sena, el ICBF y el ISS. La estrategia busca enfrentar los efectos sociales provocados por la inestabilidad macroeconómica y los factores de vulnerabilidad crónica y transitoria. En lugar de un enfoque de universalidad (derechos sociales para todos) y justicia social (los más ricos financian el sistema), el paradigma de la Red de Seguridad Social combina, al contrario, la universalidad del financiamiento (todos pagan impuestos y



¹ El estudio inicial “Colombia, evaluación de la Red de Protección Social” fue financiado y realizado por el Banco Mundial, el DNP, el BID, el Gobierno de Japón y Fedesarrollo, bajo la coordinación de Laura B. Rawlings.

cubren costos mediante tarifas diferenciales) con la focalización de los servicios sociales en los individuos más pobres entre los pobres.

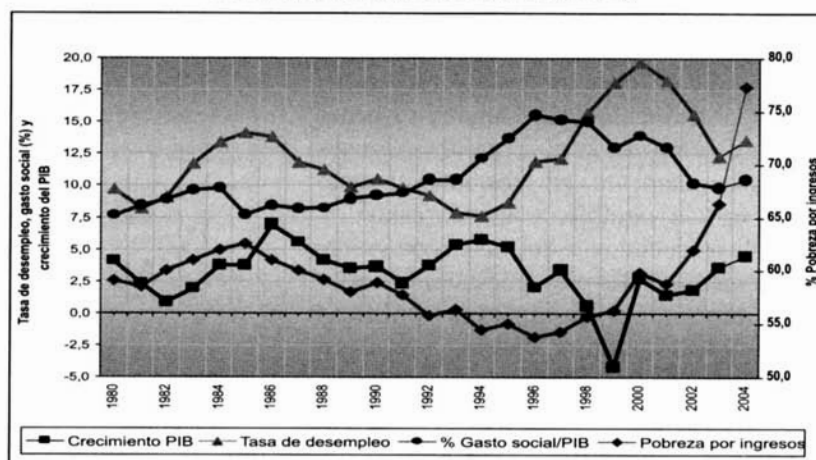
La Red de Protección Social se orienta hacia los colombianos de más bajos ingresos, clasificados en grupos vulnerables crónicos, estructurales, transitorios y en circunstancias especiales. Con base en niveles de pobreza, todos los programas sociales deberán aplicar las tarifas por escalas (*sliding-scale*) y/o los subsidios variables con el fin de recuperar costos. De acuerdo con el informe del Banco Mundial, “Colombia no se puede dar el lujo de subsidiar programas de bienestar para quienes no son pobres”. El enfoque profundiza el principio de administración delegada en la gestión de la política social, involucrando ampliamente al sector privado y las ONG como formas de reducir costos, mejorar la eficiencia, la efectividad y el cubrimiento de los programas (las cajas de compensación, entidades de naturaleza privada, concentran la gestión de la política social en el nuevo enfoque: vivienda, créditos, fomento de la microempresa, subsidios al desempleo, capacitación, salud, educación y recreación).

2. Pobreza y desigualdad

Históricamente, la clase dirigente de Colombia ha considerado que el crecimiento económico es el único factor para la solución de los problemas de empleo, pobreza e injusticia social. Causalidad reeditada por la administración Uribe. Además, confía en que el crecimiento económico se logra a partir de la seguridad, el ajuste fiscal y la inversión privada, principalmente extranjera. El ejercicio de la represión y la disciplina del mercado son los mecanismos de regulación preferidos para el control social y la promoción del desarrollo. No obstante, la relación lineal entre crecimiento económico y bienestar es un pseudoargumento a la luz de la evidencia empírica (Gráfico 1):

- Entre 1980 y 2004, el crecimiento de la economía es cíclico e inestable. No obstante, el problema de la pobreza por ingresos

Gráfico 1
Crecimiento económico, desempleo, gasto social/PIB
y pobreza por ingresos 1980-2004 (mayo)



es de tipo estructural, aun en las fases de auge de la economía el valor del índice de pobreza nunca es inferior a 54%.

- A partir del proceso de ajuste, reestructuración y apertura, la asimetría entre economía y pobreza se profundiza. En la fase recesiva la pobreza por ingresos aumenta rápidamente, en la recuperación el malestar social sigue aumentando como se evidencia entre 2001-2004. El PIB en el primer trimestre de 2004 crece en 4,5% y la pobreza por ingresos asciende a 77,3%.

- Producto de la consolidación de una economía rentista y especulativa, sin generación de empleo productivo de calidad, unido a las reformas laborales que amplían e intensifican la explotación del trabajo, se han vuelto estructurales los problemas de desempleo y subempleo. Situación agravada por el rápido crecimiento de la población en edad de trabajar; por este solo factor ingresan al mercado de trabajo anualmente cerca de 400.000 personas. Durante la última década la tasa de desempleo no es inferior a 10%, a la vez que la dinámica laboral pierde correlación con la evolución de la economía.

- La pobreza es causada principalmente por el bajo nivel educativo de la fuerza de trabajo, la falta de puestos de trabajo, la precariedad del empleo, los altos impuestos que cobra el Estado y la concentración del ingreso y la riqueza.

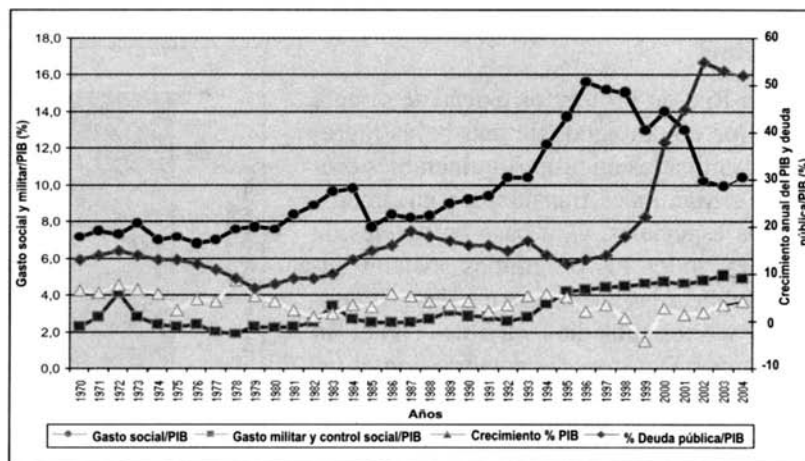
• El gasto social compensa, en parte, los efectos del estilo de desarrollo colombiano que genera exclusión y polarización, pero sin resolver los problemas estructurales de pobreza e inequidad. Los períodos en los cuales confluyen un gasto social en aumento, crecimiento de la economía y generación de empleo, la pobreza por ingresos cae sostenidamente. No obstante, el gasto social es una variable de ajuste, residual y procíclica dependiente del ciclo económico, las disponibilidades presupuestales y la prioridad otorgada a las políticas públicas hegemónicas: apertura, guerra, control social, mercado, privatización, ajuste fiscal y pago de deuda (Gráfico 2).

Colombia es una sociedad tres cuartos. Mientras tres de cada cuatro ciudadanos son excluidos y viven en condiciones de pobreza, otro 25% goza de opulencia y concentra los beneficios del estilo de desarrollo. Esta situación explica la polarización social creciente. Esta situación es constante como se evidencia al analizar las condiciones de pobreza y desigualdad en el período 2001-2004, según los datos de la Encuesta Continua de Hogares del DANE (Cuadro 1)²:

— El valor de la línea de pobreza por persona, equivalente al precio mínimo de una canasta de bienes y servicios básicos, aumentó de \$219.017 en 2001 a \$282.486 en 2004. A nivel nacional, durante los últimos tres años el número de personas con un ingreso inferior al valor de la línea de pobreza creció en 10,5% al pasar de 30,5 millones a 33,7 millones. La incidencia de la pobreza en 2001 era 74,6%, crece en 2002 a 80,2%, baja en 2003 a 76,6% y en 2004 aumenta a 77,3%.

— El valor de la línea de indigencia, equivalente al valor de una canasta de alimentos de costo mínimo que cumple requerimientos nutricionales, aumentó de \$81.957 en 2001 a \$105.909 en 2004. En este período el número de personas que no puede costearse su alimentación básica creció en 13,7%; en cifras absolutas el número de personas con hambre aumentó de 16,6 millones a 18,9 millones. La incidencia de la indigencia, en relación con la población to-

Gráfico 2
Crecimiento PIB, % Deuda pública/PIB, gasto social, militar y control social 1970-2004



tal, creció entre 2001-2002 de 40,7% a 46,1%; durante 2003 y 2004 bajó a 44,5% y 43,4% respectivamente.

— El aumento en el grado de incidencia de la pobreza significa que la clase media se viene empobreciendo por causa de la precariedad en los ingresos, de los altos costos de los bienes de la canasta básica (en particular los servicios públicos), de su exclusión del gasto social público y del aumento en los impuestos al consumo. De otra parte, el crecimiento más acelerado de los indigentes (subconjunto de los pobres) significa que los pobres se vienen haciendo más pobres. No obstante, la disminución del desempleo y los

² Para el análisis se tomó el promedio de los primeros trimestres. Fueron excluidos los hogares y personas sin ingreso (10% del total). No se realizó ningún tipo de imputación o ajuste de ingresos. Como variables de clasificación se tomaron los perceptores, los miembros del hogar, las áreas cabecera y resto (asimiladas en el trabajo a urbano y rural), hombres y mujeres. Las líneas de pobreza e ingreso se tomaron individualmente para cada ciudad y año, según el valor establecido por el Dane. La población total se estima a partir de las proyecciones de la Encuesta de Hogares. Por cambios en dicha encuesta a partir del año 2000 —metodológicas, muestra y temporalidad— no es posible hacer comparaciones directas con los años anteriores; el año 2000 no se tuvo en cuenta por inconsistencias en las cifras. El análisis y el procesamiento estadístico estuvo a cargo de Emperatriz Becerra Aponte. El diseño analítico del estudio y el cálculo de indicadores fue realizado por Libardo Sarmiento Anzola.

Cuadro 1. Programas sociales del Plan de Desarrollo 2003-2006, "Hacia un Estado Comunitario". Poblaciones objetivo, metas, ejecuciones a marzo de 2004, coberturas actuales y proyectadas

Programa	Población objetivo	Meta cuatrienio	Ejecutado 2003-2004 (Enero-marzo)	% Ejecución hasta primer trimestre 2004	% Cobertura proyectada total cuatrienio	% Cobertura 2004 (marzo) Población objetivo
Educación						
Nuevos cupos de educación preescolar, básica y media	1.600.632 niños y jóvenes entre 5 y 18 años que no asisten a ningún centro escolar.	1,500,000	477,598	31.8	93.7	29.8
Salud						
Nuevos afiliados en régimen subsidiado	De los 16.656.397 que no cuentan con ningún cubrimiento de salud, se asume que el 66,3% son pobres y requieren del régimen subsidiado: 11.043.191	3,000,000	1,636,775	54.6	27.2	14.8
Nuevos afiliados en régimen contributivo	De las 16.656.397 que no cuentan con ningún cubrimiento de salud, se asume que el 33,7% no son pobres y por tanto pueden pertenecer al régimen contributivo: 5.613.206.	1,300,000	593,133	45.6	23.2	10.6
Trabajo y economía solidaria						
Puestos de trabajo generados	2.762.000 desempleados a mayo de 2004	2,300,000	1,300,000	56.5	83.3	47.1
Tasa de desempleo nacional	16% desempleo a junio de 2002	10.0%	13,6% (mayo)	2,4 puntos porcentuales	N.A.	N.A.
Beneficiarios SENA	5.882.791 jóvenes entre 12 y 25 años que no asisten a ningún centro escolar	2.000.000, cifra que duplica la cobertura de 2002	1.365.000 jóvenes entre 14 y 26 años	68.3	34.0	23.2
Beneficiarios de subsidios al desempleo	2.998.000 desempleados a abril de 2004	211,000	32,084	15.2	7.0	1.1
Graduados del programa Jóvenes en acción	3.900.290 jóvenes entre 12 y 25 años pobres	109,710	30,858	28.1	2.8	0.8
Jóvenes rurales capacitados	1.092.081 jóvenes rurales pobres	134,214	5,214	3.9	12.3	0.5
Mujeres capacitadas en economía solidaria	En 2003 había 1.147.991 mujeres jefes de hogar, sin cónyuge y con hijos menores de 18 años; de éstas, 761.118 son pobres.	64,000	6,658	10.4	8.4	0.9
Mujeres cabeza de familia beneficiadas con crédito y capacitación	En 2003 había 1.147.991 mujeres jefes de hogar, sin cónyuge y con hijos menores de 18 años; de éstas, 761.118 son pobres.	9,500	1,936	20.4	1.2	0.3
Empresas de economía solidaria constituidas		1,000	341	34.1	N.A.	N.A.
Nutrición y seguridad alimentaria						
Niños menores de 5 años beneficiados con desayunos	4.788.000 niños menores de 5 años en 2005; de éstos, 3.174.444 en pobreza.	1,300,000	322,051	24.8	41.0	10.1
Niños beneficiarios del programa Restaurantes Escolares	4.756.000 niños entre 5 y 9 años en 2005; de éstos, 3.153.228 en pobreza.	2,497,114	2,565,317	102.7	79.2	81.4
Campesinos en proyectos de seguridad alimentaria	En el campo habitan 12,4 millones de personas, de éstas 43,4% vive en condiciones de extrema pobreza: 5.381.600	3,000,000	348,798	11.6	55.7	6.5
Vivienda y servicios públicos domiciliarios						
Subsidios y créditos VIS	560.939 hogares en hacinamiento	400,000	91392 (mayo)	22.8	71.3	16.3
Población urbana beneficiada con alcantarillado	3.111.517 hogares en 2003 sin alcantarillado	3,423,275	630,290	18.4	110.0	20.3
Seguridad Pensional						
Adultos mayores beneficiados con subsidios FSP	Para el año 2005 la población mayor de 60 años se estima en 3.408.000 personas, de éstas son pobres 2.260.000.	125,000	107,026	85.6	5.5	4.7

N.A. No aplica. Fuente: Ley 812 de 2003 que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006; DNP, Logros de la reactivación social, marzo 2004 (www.DNP.gov.co); DANE, Encuesta Calidad de Vida 2003; DANE, Encuesta Continua de Hogares; *El Tiempo*, 20 de junio de 2004. Cálculos de Libardo Sarmiento Anzola



programas asistenciales dirigidos a la población más pobre lograron revertir ligeramente el crecimiento de la indigencia que se registró durante 2001-2002.

— La relación entre el ingreso de los no pobres y los pobres se ha mantenido constante (6,2 veces), al igual que frente a los indigentes (11,6 veces).

— La insuficiencia del ingreso de los pobres respecto al valor de la canasta de consumo básico creció de 59,8% a 61,1% entre 2001 y 2004. La insuficiencia del ingreso de los indigentes respecto al valor de la canasta alimentaria igualmente creció de 43,4% a 44,1% en igual período.

— El efecto simultáneo entre el crecimiento de la pobreza y la indigencia, de una parte, y la ampliación en la brecha entre el ingreso de los pobres e indigentes respecto a los valores de las líneas de pobreza e indigencia, de otra, durante los años 2001-2004, implica un aumento en la intensidad de la pobreza y la indigencia (grado de incidencia multiplicado por el nivel de insuficiencia). En estos años la intensidad de la pobreza aumentó de 44,6% a 47,2% y la intensidad de la indigencia de 17,7% a 19,1%.

— Con relación al ingreso de los no pobres, la insuficiencia en el ingreso de los pobres ha oscilado entre 71,1% en 2001 y 87,6% en 2004. En consecuencia, la solución al problema de la pobreza en Colombia no es sólo redistributivo, implica necesariamente mayor crecimiento económico, generación de empleo de calidad y políticas sociales efectivas.

— La insuficiencia del ingreso de los indigentes respecto al ingreso de los no pobres es de 10%. Con una política de transferencias del 10% del ingreso de los no pobres hacia los indigentes se solucionarían los pro-

blemas de hambre y desnutrición, complementada de una estrategia de autonomía alimentaria.

— Producto de la triple crisis rural —guerra, pobreza y recesión— la migración hacia las ciudades se ha acelerado durante las últimas dos décadas. El solo desplazamiento causado por la violencia deja un saldo de 3,5 millones de personas hasta el año 2004. El 73,3% de la población habita en las cabeceras municipales, producto del rápido ritmo de crecimiento de la población urbana, 2,45% anual (la tasa rural es de 0,51%). Por tanto, la pobreza y la indigencia en términos absolutos y relativos comienza a ser un fenómeno creciente y mayoritariamente urbano.

— La concentración del ingreso es la otra cara de la pobreza. El índice de concentración en Colombia es de los más altos en América Latina. A nivel nacional, el índice que mide la concentración del ingreso (Gini) se mantiene en 0,52 (el rango del indicador va de cero a uno, entre más cercano a uno mayor es la concentración) entre los años 2001 y 2004. En la zona rural el grado de inequidad es mayor respecto a la urbana; en la primera

el índice de desigualdad oscila sobre 0,49 y en la segunda 0,55. En los años 2003-2004 mejora levemente la distribución producto del empobrecimiento de la clase media y la focalización del gasto social en los sectores indigentes. El alto nivel de la desigualdad es a nivel de perceptores de ingresos y de hogares.

— El nivel de incidencia de la pobreza y la indigencia es ligeramente más alto en las mujeres respecto de los hombres, durante los años 2001 a 2004. En estos años, la incidencia de la pobreza dentro de las mujeres crece sostenidamente de 75,1% a 78,1%; la incidencia de la indigencia de 41,3% a 43,6%. En los hombres la incidencia de la



pobreza es de 74% en 2001 y de 76,5% en 2004; la indigencia de 40,1% y 43,1%. El aumento de la indigencia de los hombres en tres puntos porcentuales y de las mujeres en 2,3 refleja, bajo condiciones precarias de vida para los dos sexos, un empobrecimiento más acelerado de los hombres en condiciones de pobreza.

— La brecha entre el ingreso de las mujeres respecto al de los hombres se amplía durante 2001-2004. La relación entre el ingreso promedio de las mujeres respecto al ingreso promedio de los hombres mejoró entre los años 2001-2002, al pasar de 71,7% a 84,8%; volviendo a empeorar en los años 2003-2004, al caer la relación a 80,8% y 69,7% respectivamente. La remuneración notablemente inferior de las mujeres respecto a la de los hombres es consecuencia de una triple disparidad, en cuanto las primeras se concentran en trabajos de menor cualificación, presentan una mayor inserción en el sector informal y son sujetas de una discriminación hacia la mujer trabajadora. El modelo económico vigente, por lo demás, genera mayor demanda de empleo hacia las mujeres, pero bajo condiciones precarias e inestables.

— La desigualdad en la distribución del ingreso entre las mujeres receptoras es menor respecto al que registran los hombres. En las primeras el Gini oscila alrededor de 0,50 entre 2001 y 2004; en los segundos es 0,53. Teniendo en cuenta los niveles de pobreza similar entre hombres y mujeres, la mayor desigualdad entre los hombres se explica por los ingresos significativamente superiores en los estratos socioeconómicos altos.

— En resumen, las políticas públicas de los años 2001-2004 no han atacado los problemas estructurales de pobreza, indigencia y desigualdad. Las políticas públicas operan como simples paliativos de los efectos perversos del sistema.

3. Política pública social

El gasto social en relación al PIB registra tres fases en la historia colombiana: i) hasta antes de la Constitución de 1991 osci-

ló entre 6 y 8% del PIB; ii) ante los compromisos constitucionales respecto a los derechos sociales, el gasto social se elevó en los años noventa hasta alcanzar 16%; iii) producto de la recesión económica de 1998, la prioridad dada al ajuste fiscal, al pago de la deuda pública y al financiamiento de la guerra, los gastos sociales proporcionalmente caen a 10,4% del PIB en 2004.

El análisis del gasto público social debe hacerse dentro del marco del presupuesto general de la nación, a partir del desciframiento de las funciones que cumple el Estado en Colombia. De acuerdo con la funcionalidad del gasto, en el año 2004 el Estado colombiano orienta 60% de sus recursos hacia el pago de la deuda pública (37%), la defensa y el control social (16%) y la administración, la regulación económica y el control institucional (7%). Para las funciones de legitimación, reproducción de la fuerza de trabajo y apoyo a la acumulación de capital se destina el otro 40% (Gráfico 3).

El análisis funcional del Estado 2002-2004 presenta los siguientes resultados:

— El Estado se apropia de una tercera parte de la riqueza generada por la población colombiana. El presupuesto general de gastos aumentó de \$62,9 billones en 2002 a \$76,7 billones en 2004.

— El servicio de la deuda pública nacional crece sostenidamente; en 2002 se pagaron \$22,6 billones y en 2004 \$27,3 billones. En términos relativos este desangre presupuestal representa 36% de los gastos y 11% del PIB.

Gráfico 3
El Estado colombiano según funciones 2004



— Los gastos en administración, regulación, control estatal y apropiación del ingreso social reflejan el proceso de ajuste y reingeniería institucional. En 2002 estas funciones concentraban 10,3% de los gastos (3,1% del PIB) y en 2004 apropiaban 7,3% del presupuesto público (2,2% respecto al PIB).

— La prioridad dada por la clase dirigente a la resolución de los conflictos sociales y políticos mediante la guerra y la represión social se refleja en un gasto público creciente hacia estos fines. Entre 2002 y 2004 las funciones de justicia, defensa y control social aumentaron su participación en el presupuesto de gasto de 15,4% (4,7% del PIB) a 16,1% (4,9% del PIB). Los sectores que más concentran los recursos públicos, dentro de esta función, son el Ejército y la Policía; en 2002 concentraban 12% del presupuesto general y 13,3% en 2004.

— Acorde con el proceso acelerado de ampliación de la lógica de mercado a todos los ámbitos, la acumulación y reproducción del capital se deja en mayor grado a la iniciativa privada. En el año 2002, estas funciones representaba 5,5% del gasto público (1,7% del PIB), con prioridad en transporte, comunicaciones e infraestructura pública. En 2004 estas funciones concentran 6,4% del gasto público (2% del PIB), incluyendo ahora dentro de las prioridades los sectores de minería y energía.

— Para las funciones de legitimación, reproducción de la fuerza de trabajo y protección del ambiente, el gasto público presenta un ligero crecimiento en 2004 respecto a los dos años anteriores. Durante 2002-2003 estos gastos representaron 33% del presupuesto (10% con relación al PIB), en 2004 aumentan a 34,5% (10,6% del PIB).

— Dentro del gasto social, el principal rubro corresponde al Sistema General de Participaciones; éste participó con 18,3% del gasto público en 2002, se elevó a 19,6% en 2003 y bajó nuevamente a 18,4% en 2004. Para este último año los recursos del SGP son de \$14,1 billones (5,6% del PIB), destinados un 58,5% para educación, 24,5% en salud y 17% para propósitos generales. El segundo sector en importancia es protección social, en 2002 par-

ticipaba en el 6,7% del gasto público (2% del PIB) y en 2004 aumenta a 8,3% (2,5% del PIB). En tercer lugar se encuentran los gastos destinados a los sectores de educación y bienestar familiar, con alrededor de 6% del presupuesto y 1,8% del PIB.

El análisis del gasto social en relación a los programas que contempla el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, "Hacia un Estado Comunitario", teniendo en cuenta las metas fijadas, las ejecuciones a 2004 y las coberturas respecto a las poblaciones objetivo, permite concluir (Cuadro 1):

— En cuanto a metas para el cuatrienio, los principales énfasis corresponden a los sectores de educación, salud, empleo, nutrición y servicios públicos domiciliarios. Los demás programas, como los subsidios al desempleo, seguridad alimentaria, apoyo a la microempresa, capacitación de jóvenes, seguridad pensional a los adultos mayores en condiciones de pobreza y subsidios a la vivienda de interés social, son marginales dentro de la política gubernamental social.

— En educación se tiene el objetivo de crear 1,5 millones de nuevos cupos durante el cuatrienio 2003-2006. En el país hay 1,6 millones de niños y jóvenes que no asisten a ningún centro escolar, por tanto, sin tener en cuenta el crecimiento de la población objetivo, la cobertura proyectada es de 93,7%. Hasta el primer trimestre de 2004 se habían creado 477.598 nuevos cupos, para un cumplimiento parcial frente a la meta trazada de 31,8%; respecto a la población objetivo la cobertura es de 29,8%. La prioridad dada a la educación está asociada al proyecto de internacionalización de la economía y los acuerdos de libre comercio que exigen una fuerza de trabajo con niveles más altos de instrucción y capacitación.

— En salud se tiene la meta de incorporar al sistema de aseguramiento a 4,3 millones de personas; tres millones por el régimen subsidiado y 1,3 millones por el régimen contributivo. Actualmente, 16,7 millones de personas no tienen acceso al sistema de salud; por tanto la cobertura proyectada para el cuatrienio sólo beneficia a 27,2% de la población necesitada del régimen subsidiado y



23,2% de los que potencialmente podrían entrar al régimen contributivo, dependiendo de la dinámica de los ingresos y la creación de empleo. Frente a las metas establecidas, se ha cumplido con 54,6% en el subsidiado y 45,6% en el contributivo, en consecuencia las coberturas reales frente a las poblaciones objetivo son de 14,8% y 10,6% respectivamente.

— Carnetización no significa cobertura ni atención en salud oportuna y de calidad. La salud pública pasa por la peor crisis producto de los graves problemas que se vienen acumulando desde la expedición de la Ley 100 de 1993. La salud se mercantilizó totalmente, las ganancias de las empresas intermediarias privadas les ha permitido aumentar sus patrimonios en cerca del 10.000% durante los últimos diez años, a costa de los usuarios y del erario público. El sistema es altamente oligopólico. Por corrupción se pierden anualmente tres billones de pesos en el sistema de salud y no existe un sistema de control y vigilancia. En los sistemas subsidiados y plan básico de salud la prestación del servicio es deplorable. La red de hospitales públicos se encuentra en quiebra. La salubridad pública no es atendida por nadie, por tanto el sistema de salud ha involucionado 50 años al perderse la institucionalidad que se había creado. Las epidemias resurgen con fuerza; el brote de

fiebre amarilla y el aumento en los casos de malaria, que pasan de 150.000, son clara manifestación de la crisis. La vacunación ha disminuido a niveles preocupantes, con el riesgo de que se presenten brotes de sarampión, tuberculosis y poliomielitis. El ascenso de la mortalidad materna e infantil, unido al crecimiento de la desnutrición, son síntomas que confirman la magnitud de la problemática. El sistema general de seguridad en salud carece de dirección ejecutiva y los problemas estructurales que presenta la salud pública no tienden a ser resueltos por esta administración.

— En empleo la meta es generar 2,3 millones de puestos de trabajo. En lo corrido de la administración Uribe se han creado 1,3 millones de empleos, cumpliéndose 56,5% de lo proyectado. La meta de desempleo para el final de cuatrienio es 10%; actualmente se encuentra 2,4 puntos porcentuales por debajo de la cifra registrada a inicios del gobierno (16%). A mayo de 2004 la tasa de desempleo nacional es de 13,6%, cerca de un punto porcentual mayor a la tasa registrada un año atrás. El número de desempleados en 2004 es de 2.762.000; en mayo de 2003 había 2.642.000. El subempleo registra una tasa de 33,9% en mayo de 2004, superior en 0,7 puntos frente al 33,2% de mayo de 2003. Otra dimensión de la problemática es la calidad del empleo, dado que los nuevos puestos de trabajo se caracterizan por la precarie-

dad, los bajos ingresos y la inestabilidad. 68% de la población económicamente activa se encuentra desempleada, subempleada, ocupada en el sector informal o en empleos temporales.

— Los subsidios al desempleo es un programa marginal, se proyectan otorgar 211.000 durante el período de gobierno, beneficiando a siete de cada 100 necesitados. En lo corrido de la administración se han otorgado 32.084 subsidios, esto es, 15,2% de la meta. En resumen, el subsidio temporal (por seis meses) únicamente ha beneficiado a uno de cada 100 desempleados.

— El Servicio Nacional de Aprendizaje —SENA— busca duplicar la cobertura hasta alcanzar los dos millones de cupos. En Colombia el número de jóvenes entre 12 y 25 años que no asiste a ningún centro escolar o de capacitación es de 5,9 millones; situación agravada por la falta de oportunidades, teniendo en cuenta que la oferta pública social se concentra en los menores de 12 años. En consecuencia, el Sena tendría una cobertura de 34% respecto a la demanda potencial. A marzo de 2004 el número de jóvenes entre 14 y 26 años en proceso de capacitación por el Sena es de 1,4 millones, cubriendo sólo uno de cada cuatro jóvenes que se encuentran por fuera de los sistemas de educación y capacitación.

— Los demás programas de capacitación tienen una cobertura marginal. Jóvenes en Acción tiene una meta de capacitar 110.000 personas en condición de pobreza, cubriendo de esta forma a 2,8% de la población objetivo; actualmente ha graduado a 30.858 jóvenes, esto es, 28,1% de lo proyectado y cubriendo a 0,8% de la población necesitada. La meta de capacitación de los jóvenes rurales es de 134.214, para una cobertura de 12,3% respecto a la población objetivo; con la ejecución actual de lo proyectado, 3,9%, se han capacitado 5.214 personas para una cobertura real de 0,5%. La capacitación a mujeres en economía solidaria tiene una meta de 64.000; hasta el primer trimestre de 2004 se habían capacitado 6.658 mujeres, un 10,4% de lo proyectado; frente a la demanda potencial de mujeres en condición de pobreza la cobertura del cuatrienio es de 8,4% y la actual de 0,9%.

— La meta de mujeres cabeza de familia beneficiadas con crédito y capacitación es de 9.500; en lo corrido del Gobierno se han beneficiado 1.936 mujeres, 20,4% de lo proyectado. Frente a la población objetivo la cobertura del cuatrienio es de 1,2% y la actual de 0,3%. En lo relacionado con la constitución de empresas de economía solidaria la meta es de 1.000; se han constituido 341 para una ejecución de 34,1%.

— La nutrición de los niños y niñas ha sido una prioridad dentro de los programas sociales, mientras que los temas asociados a la seguridad alimentaria se abandonaron desde hace dos décadas en el país. A través del ICBF, en asocio con las administraciones municipales, los programas de restaurantes escolares atienden a 2,5 millones de infantes. La meta para el cuatrienio ha sido superada; aun así el cubrimiento de los niños en condición de pobreza deja por fuera a 20% de éstos. El principal problema se encuentra en la niñez pobre que no está escolarizada; la meta es beneficiar con desayunos a 1,3 millones de niños menores de cinco años, con lo cual se dejaría por fuera a 60% de la población objetivo. Actualmente se distribuyen 322.051 desayunos, esto es, una ejecución de 25% respecto a la meta proyectada, para un cubrimiento real frente a la niñez necesitada de 10%. El problema del hambre y la desnutrición en la población joven y adulta no es atendida por ningún programa.

— La seguridad alimentaria se orienta al beneficio de tres millones de campesinos durante el período presidencial. En estos programas se encuentran actualmente 349 mil campesinos, con una ejecución de 11,6%. La población indigente en los campos colombianos supera los cinco millones, por tanto la meta proyectada cubre a 55,7% de éstos y la ejecución real a 6,5%. En las áreas urbanas no existen programas de seguridad alimentaria, menos aún, estrategias de autonomía y autogestión alimentaria.

— El proyecto del Gobierno es otorgar 400.000 subsidios de vivienda de interés social. A mitad del período sólo se han aprobado 91.392 subsidios, es decir, apenas 28,8% de la meta establecida; de esta cifra, meramente el 60% de los subsidios ha sido des-



embolsado y reclamado por los beneficiarios. Los obstáculos de la VIS se centran en la dificultad para acceder al crédito por parte de los usuarios al no cumplir con los requisitos; el poco interés del sistema financiero en el otorgamiento del crédito complementario; falta de oferta por baja rentabilidad según los constructores; y, encarecimiento de los materiales. Frente al déficit cuantitativo de VIS que presentan 561 mil hogares, la meta del Gobierno cubriría 71,3%. La cobertura real, teniendo en cuenta los desembolsos de subsidios, cubre 9,8% del déficit.

— Con la expansión de las redes de alcantarillado, se han dado 630.290 soluciones a habitantes urbanos, para un nivel de ejecución de 18,4% de la meta proyectada y una solución de 20,3% respecto a la población que registra esta necesidad insatisfecha. La meta para el cuatrienio supera la población objetivo actual. Con la privatización de los servicios públicos domiciliarios, el interés de las empresas privadas es aumentar rápidamente el número de clientes para aumentar la rentabilidad, estrategia complementaria al alza sostenida de las tarifas.

— El Gobierno busca beneficiar a 125.000 adultos mayores con el Fondo de Seguridad Pensional, cubriendo en el cuatrienio a 5,5% de la población mayor de 60 años que vive bajo condiciones de pobreza. Actualmente se entregan 107.026 subsidios, con un nivel de ejecución de 85,6% de lo proyectado y un cubrimiento de 4,7% de la población necesitada.

— En Colombia no existe seguridad pensional. El sistema es excluyente, frágil financieramente, inequitativo e insostenible fiscalmente. Sólo beneficia a 25% de la población; el 38% de los pensionados son de estratos 4, 5 y 6 (16% de la población pertenece a estos estratos) y 18% de estratos 1 y 2 (53% de la población); los pocos colombianos de los sectores populares y clase media que logran pensionarse devengan en promedio mesadas equivalentes a 1,5 salarios mínimos, los pensionados de la Policía reciben tres, los funcionarios del Banco de la República siete y los congresistas y miem-

bros de las altas cortes 35; continuamente los gobiernos arbitrariamente han malgastado el ahorro de los cotizantes y actualmente el Estado le debe al Seguro Social cerca de 40 billones de pesos; en el ISS, entre 1995 y 2003, los cotizantes cayeron de 3,1 millones a 2,1 millones, a la vez que los pensionados aumentaron de 314 mil a 545 mil, situación que condujo al agotamiento de las reservas; para el 2004 el Gobierno debe desembolsar \$9 billones para pensiones (\$1 billón será para el ISS), en 2005 la cifra crece a \$12 billones (\$3 billones para el ISS); el número de pensionados crece 30 mil por año. Ante esta situación, la salida del Gobierno es imponer tributos a todos los colombianos a través de la extensión del IVA a la canasta familiar y de la eliminación de las exenciones tributarias. Además, se propone imponer impuestos a las pensiones, aumentar los aportes y los períodos de cotización, elevar la edad de jubilación a 65 años para los hombres y a 62 años para las mujeres, eliminar algunos regímenes privilegiados y pagar pensiones por debajo de un salario mínimo. La población pobre y desempleada pocas opciones tiene en el futuro de ser incluida en el sistema de seguridad pensional.

— En resumen, la institucionalidad social colombiana atraviesa una de sus peores crisis. Las reformas introducidas por el neoliberalismo durante los últimos cuatro gobiernos hacen inviables los sistemas sociales, a la vez que excluyen a la gran mayoría de la población colombiana. La política social se mantiene por la poca infraestructura que queda del frágil Estado de Bienestar que se intentó construir durante la segunda mitad del siglo XX. El sistema educativo, los programas del Instituto de Bienestar Familiar, la capacitación ofrecida por el SENA, la acción de las cajas de compensación y las actividades adelantadas por las ONG con la ayuda de la cooperación internacional, han impedido el desplome y crisis total del sector social.

— La erradicación de la pobreza y el alivio de la desigualdad económica y social no hacen parte de la agenda de la clase dominante en Colombia.



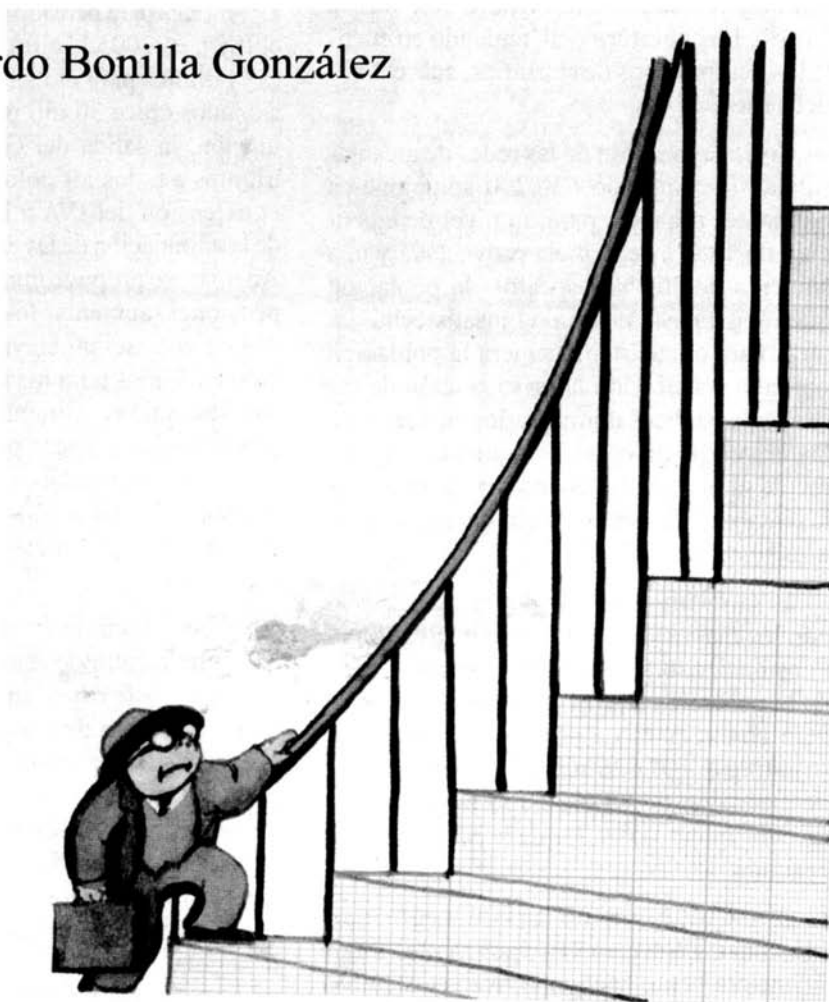
Ricardo Bonilla González
Profesor Asociado Universidad Nacional

Uribe Vélez: ¿seguridad económica frustrada?

Ricardo Bonilla González

El gobierno Uribe trabaja firmemente en su estrategia de seguridad democrática, para ello reforzó los sistemas de inteligencia, aumentó la dotación militar e irrigó campos y ciudades de informantes y advenedizos. La sensación de seguridad ciudadana parece evidente; sin embargo, informaciones menos visibles revelan un alarmante incremento de la extorsión urbana, especialmente en Medellín y Bogotá. Al mismo tiempo, el Gobierno montó una estructura propagandística encargada de embellecer la realidad económica y social haciéndola ver impactante y de grandes resultados. La dura realidad revela que este gobierno tiene una gran oportunidad de sentar las bases de la transformación económica nacional y las está desperdiciando en aras de conseguir unas metas cortoplacistas y egocéntricas. Si la situación sigue así, puede que el Gobierno haga visible la seguridad democrática y frustre la posibilidad de una seguridad económica.

Después del proceso aperturista de Gaviria el país no había tenido una oportunidad tan grande de revisar las estrategias de inserción internacional y formular los lineamientos de una política de desarrollo de largo plazo. El nuevo siglo apunta la economía mundial en dos direcciones: a) seguir la senda de Estados Unidos y firmar acuerdos



comerciales sujetos a su dirección e intereses, o b) convertirse en socios comerciales de las economías emergentes y organizar las estructuras productivas en una dirección más industrial y de asimilación de nuevas tecnologías. El primer camino conduce a la firma de un TLC con muchos cuestionamientos, pero... propicio para estrechar relaciones con

Bush y su política de seguridad hemisférica, con USA como garante, después de lo cual habría más Plan Colombia y aceptación de los paramilitares. El segundo camino conduce a plantear una política multilateral con acuerdos comerciales y de inversión conducentes a fortalecer la industria y servicios inteligentes conexos, allí China ofrece muchas alternativas.

En las últimas dos décadas China es el proceso más exitoso de inserción internacional, y su accionar ha tenido profundas implicaciones en todos aquellos países que han accedido a convertirse en sus socios comerciales. Ese país creció a más del 8% promedio anual en los últimos veinte años, se convirtió en la sexta economía del mundo y ya se encuentra entre los grandes exportadores en electrónicos, confecciones, textiles, alimentos, y empezó la carrera en la industria automotriz. Todo esto la ha convertido en una gran locomotora que demanda bienes y servicios a lo largo del mundo, siendo el tercer país comprador y una fuerza de mercado importante para sus proveedores. Esa dinámica repercutió en el mejoramiento de los precios de los *commodities*, con petróleo, carbón y café a la cabeza, que se convirtieron en la más importante fuente de crecimiento colombiano de los dos últimos años, en contraste con la fuerte devaluación del dólar, inducida desde Estados Unidos, que se revierte en revaluación del peso colombiano.

Entre las dos alternativas, el gobierno Uribe se aferra al camino tradicional y las autoridades económicas se declaran impotentes frente al manejo cambiario, mientras otros países le abren las puertas al gigante asiático en proceso de expansión. El proceso de desarrollo está enmarcado por las ventanas de oportunidad que se puedan presentar, mirar al Asia es una de esas oportunidades que no se pueden dejar pasar a riesgo de aislarse más en el comercio internacional o conformarse con ser un apéndice de la economía estadounidense. Muchos estudios demuestran que las expectativas con el TLC son las de profundizar la desindustrialización y reprimarizar nuestra economía con poco empleo y mucha concentración de capital,

abriéndole las puertas a los productores norteños. El Gobierno ni siquiera considera la posibilidad de extender los lazos comerciales con China ni dar al Pacífico la importancia que merece.

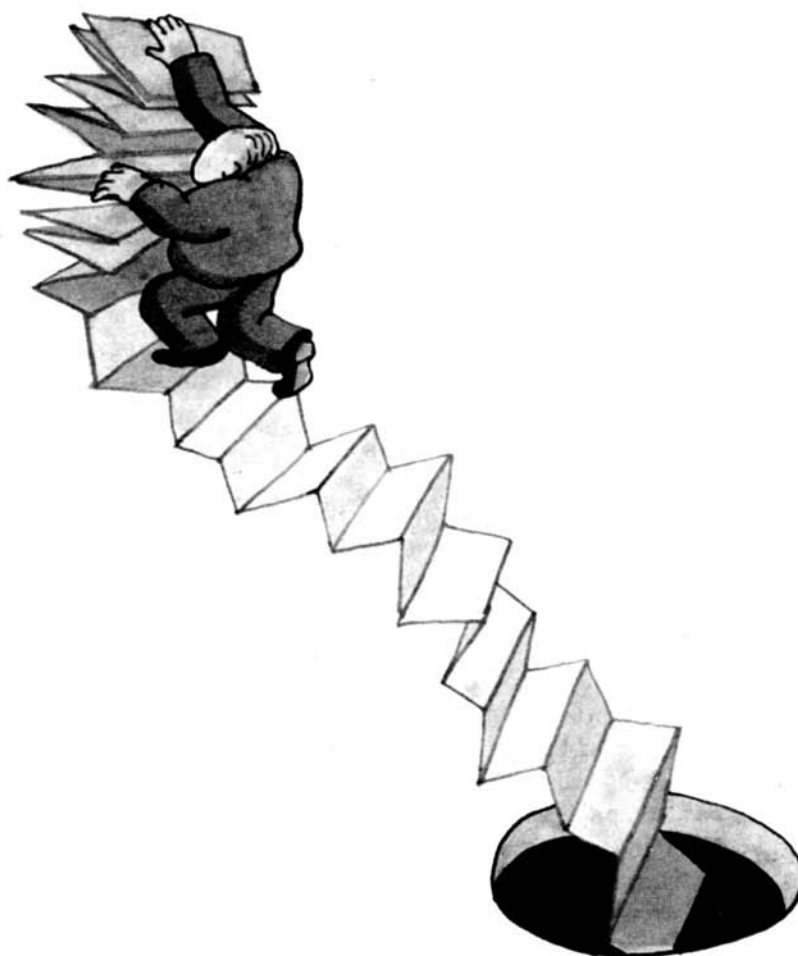
Hasta ahora la alternativa escogida no ha dado muchos resultados ni le ha ayudado al Gobierno a resolver las insuficiencias de empleo, ni a atenuar el deterioro de los indicadores sociales ni a solucionar los desajustes fiscales. La coyuntura es buena, no brillante, las cifras de exportaciones han mejorado y hay bonanzas relativas en materia de hidrocarburos y café, los precios están en niveles elevados, el barril de petróleo por encima de los US\$50 el barril y la libra de café supera el US\$1. La demanda internacional ha crecido, liderada por la China, y el mercado interno tiende a fortalecerse, especialmente en bienes no transables como la construcción, todo ello lleva a esperar una tasa de crecimiento de la economía cercana al 4%. Esa tasa es buena en comparación con el quinquenio pasado, pero aún no supera el promedio de largo plazo y está muy lejos de las necesidades de recuperación de la economía.

La expectativa de una senda de crecimiento sostenido no se logra con éxitos parciales, sino con medidas de interés nacional que promuevan el mercado interno y diversifiquen las opciones del mercado externo. Por lo pronto lo que se ha logrado es contradictorio y conduce a expresiones de desaliento, como las del gremio cafetero, que se alegran por el buen precio internacional, originado en cambios de la demanda, y se quejan de la revaluación del peso, presionada por las acciones de Estados Unidos. Éxitos propiciados por las acciones de un mundo multilateral neutralizadas por las decisiones del socio esperado en el TLC. La opción escogida parece no ser la más acertada y deja muchos interrogantes respecto a lo que se pueda hacer con el grupo latino. El panorama, dentro de esa escogencia, tiende a ser menos esperanzador, al incluir la reducción en las reservas de hidrocarburos, lo que limita las posibilidades de la recuperación al quitarle uno de los motores del comercio.



La dinámica interna tampoco es contundente y el crecimiento de la demanda sigue siendo débil y excluyente. Los mejores resultados los brinda la construcción, actividad que ya no genera tantos empleos como en el pasado, trabaja más con materiales prefabricados y se han priorizado las soluciones comerciales y la vivienda de estratos altos, con importantes subsidios. La vivienda de interés social sigue siendo una gran expectativa mientras muchos subsidios ofrecidos esperan ser asignados y falta mucho para que se encuentren sus destinatarios. La industria de bienes de consumo y la encadenada a la construcción es la que ha tenido mejor desempeño, sin embargo, esta actividad está lejos de recuperar el liderazgo que necesita el país. Los servicios, en cambio, siguen floreciendo y el sector financiero tiene los mejores resultados, llenando sus arcas, seguido puntualmente por las comunicaciones y la fuerte presencia de los celulares. Para el futuro próximo, una desaceleración de la construcción incide negativamente en la meta del 4% de crecimiento, con lo cual habría otra promesa incumplida.

Todas esas actividades no han generado el empleo prometido y la reforma laboral es un completo fracaso. Tomada en perspectiva en los últimos años, desde la Ley 50/90 y la vigencia de la reforma del 2002, en el país ha habido varios cambios en la estructura de la ocupación y el empleo, la mayor parte de ellas en contravía de los propósitos de la reforma. Desde entonces, hay más de 3.5 millones de personas nuevas ocupadas, para llegar a un volumen de 17.5 millones de habitantes a septiembre de 2004, en una clara evidencia de que el mercado se ha expandido y más compatriotas están buscando oportunidades de trabajo. Esa expansión es consecuencia de cambios demográficos, ampliación de la estructura productiva y la presencia de nuevas modalidades de contratación. Esas tendencias no se han modificado en los dos últimos años, por lo tanto, es hora de revisar el cumplimiento del mandato legislativo que obliga a retornar a las condiciones existentes a finales del 2002. Algunos de los cambios estructurales son:



a) La tasa global de participación, TGP, se incrementó aproximadamente en seis puntos con diferencias en el comportamiento de los sexos. La TGP mide el grado de interés de las personas en edad de trabajar por vincularse activamente al mercado, ese nivel oscila alrededor del 62% y depende de factores estacionales a lo largo del año. Estructuralmente viene creciendo y lo más representativo es haber pasado de promedios del 56% a comienzos de los noventa hasta los 62% actuales, este cambio es persistente e involucra la intervención femenina. La TGP masculina, en el largo plazo es muy estable e indica comportamientos predecibles donde los jóvenes se van incorporando poco a poco, siguiendo ritos de relevo generacional, y permanecen allí hasta la edad de retiro, con una participación promedio del 74%. La TGP femenina (50%) es más baja y con fuerte tendencia a crecer, lo hizo en más de diez puntos en este período como conse-

cuencia de su mayor nivel educativo y los cambios en la estructura familiar, ellas son las que explican el incremento poblacional en el mercado.

b) La reducción de la tasa de desempleo no es consistente con los niveles de ocupación del país. Estadísticamente, las personas en edad de trabajar que no lo hacen son inactivas o desempleadas y hay un permanente flujo entre una figura y la otra. Se entiende como inactiva a la persona que no está disponible para trabajar y tiene alguna relación de dependencia familiar, es el caso de los estudiantes y las amas de casa. Se entiende por desempleada a la persona que estando dispuesta a trabajar, no encuentra en qué hacerlo. Una y otra de las figuras son claramente diferenciables, es la idea de la disponibilidad para trabajar; sin embargo, por metodología, se asume que las personas que no encuentran trabajo y se cansan de buscar o se desalientan, pasan de desempleados a inactivos, al hacerlo la tasa de desempleo se reduce. Este fenómeno ha sido persistente en el último año, no se generan tantas ocupaciones, muchos de los desempleados abandonan la búsqueda y son clasificados como inactivos, entonces el Gobierno aprovecha, saca pecho y dice que gracias a él hay menos desempleo.

c) El cambio en las modalidades de contratación es el tercer aspecto importante. Las posiciones ocupacionales más representativas del país son las de las personas vinculadas con contrato de trabajo, conocida como de trabajadores asalariados, y la de los independientes o trabajadores por cuenta propia (ver Gráfico 1). La primera figura está relacionada con la vigencia de los códigos laborales y es afectada por las respectivas reformas, mientras los contratos de los independientes se rigen por el código civil u otro según sea la modalidad utilizada. En el periodo de vigencia de las dos últimas reformas laborales se perdieron cerca de un millón de contratos asalariados (ver gráfico) y aumentaron en tres millones los independientes. Esa tendencia no se ha modificado con la ampliación de la jornada hasta las diez de la noche y la reducción del costo de las horas extras. La figura relevante hoy



Fuente: DANE, cálculos OCSE - CID

es la orden de prestación de servicios, OPS, donde el contratante no aporta a la seguridad social del contratado, ni paga algún parafiscal al Estado.

Estas tendencias no se han revertido en el actual gobierno y la propaganda oficial solamente se ha encargado de desinformar. Esa desinformación va en tres sentidos: i) la de la generación de una importante cantidad de puestos de trabajo sin hablar de la calidad de los mismos, con una proporción representativa de gente trabajando por horas, a destajo o como trabajadores familiares sin remuneración, es decir, ocupados de manera precaria o sin ingresos; ii) la reducción artificial de las tasas de desempleo a partir de la transformación de los desempleados en inactivos, con el argumento de que son personas que volvieron a estudiar algún cursillo de 24 horas, y iii) una supuesta reactivación de los contratos asalariados ligados con la estrategia de seguridad democrática y la concesión de contratos de ejecución a los particulares para que ellos incorporen guardabosques, informantes y delatores. A punto de cumplirse los dos años de la reforma laboral, es claro que con ella no se han creado los empleos ofrecidos, las nuevas ocupaciones son de cuenta propia y no de asalariados, por lo tanto, el Congreso debe dar un pie atrás y retornar a las condiciones vigentes en diciembre de 2002.



Con la pérdida de empleos estables y la masificación de las ocupaciones precarias, varios de los indicadores sociales se deterioraron y la pobreza aumentó. Ese es un fenómeno heredado por este gobierno, pero del cual no ha hecho mucho por resolverlo, dejándole la iniciativa a las expectativas de crecimiento económico. Aquí también la propaganda oficial se ha dedicado a desinformar y los altos funcionarios, con el presidente a la cabeza, han salido a regañar a quienes muestran cifras que no son de su agrado, llegando al extremo de cambiar al director del Dane como mecanismo de coerción a los proveedores de información. Este tema es muy sensible y ha conducido a agrias discusiones sobre la metodología de medición y las cifras arrojadas, así como sobre la bondad de las políticas y su eficiencia para reducir el tamaño del fenómeno.

En el Cuadro 1 se presentan las estimaciones de línea de pobreza calculadas a partir de las encuestas de calidad de vida de los años 1997 y 2003. Metodológicamente, se aplicaron las indicaciones de los estadísticos sobre la construcción de la función de ingresos y las imputaciones respectivas por no respuesta, subdeclaración de ingresos y propiedad de vivienda; así mismo, se utilizó la ponderación de los bienes incluidos en la canasta “nueva” construida a partir de la información de la encuesta de ingresos y gastos de 1994-1995. La evidencia revela que la pobreza en el período de seis años, incluida la gran recesión, aumentó en diez puntos,

llegando al 66.3%. Si se utiliza la canasta “vieja”, construida con información de 1984, hay menos pobres (56.6%) y la tendencia de crecimiento se conserva al aumentar en 5,5% entre los seis años. Cualquiera que sea la canasta que se utilice, la recesión y lenta recuperación posterior generaron un incremento importante de la pobreza que involucra a más de la mitad de la población colombiana. El número es impresionante, sin embargo, lo más importante son las acciones encaminadas a reducirla.

¿Cómo se reduce la pobreza? Ésta debería ser la principal preocupación de las autoridades económicas y la política pública. El debate sobre cuántos son los pobres es importante, pero resulta estéril en el caso de que no se acompañe de acciones efectivas de política pública que contribuyan a reducirla y a construir una sociedad democrática más equitativa. La experiencia de otros países demuestra que la reducción de la pobreza es un proceso de varios años, donde se combine un crecimiento vigoroso con una adecuada política de redistribución del ingreso. Los casos más exitosos de los últimos cincuenta años fueron los de Corea del Sur y China, ambos reconocidos en diversos reportes internacionales y en momentos diferentes, donde por un período de dos décadas tuvieron tasas de crecimiento del PIB superior al 8% promedio anual, muy por encima de las tasas de crecimiento de la población generando incrementos positivos del ingreso per cápita, al tiempo que se genera-

Cuadro 1
Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza LP

Zona	Pobre	1997		2003	
		Total	%	Total	%
Cabecera	Sí	14.079.831	49,7	19.247.970	59,9
	No	14.248.838	50,3	12.865.060	40,1
	Total	28.328.669	100,0	32.113.030	100,0
Resto	Sí	7.710.495	69,4	9.737.702	83,9
	No	3.402.690	30,6	1.866.846	16,1
	Total	11.113.185	100,0	11.604.548	100,0
Nacional	Sí	21.790.326	55,2	28.985.672	66,3
	No	17.651.528	44,8	14.731.906	33,7
	Total	39.441.854	100,0	43.717.578	100,0

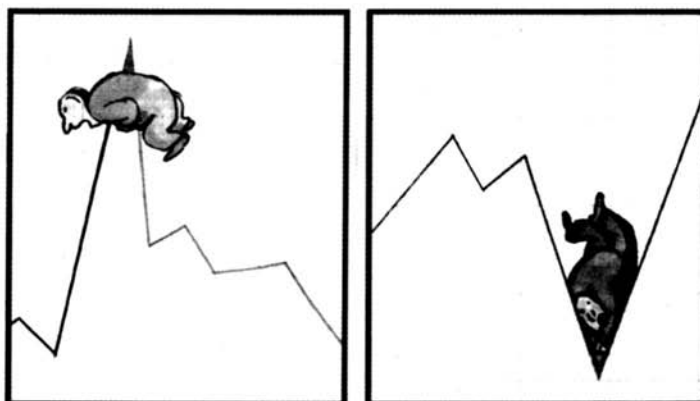
Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida 1997 y 2003. Cálculos OCSE - CID.

ban procesos de redistribución de la riqueza y democratización del capital.

La reducción de la pobreza en una economía con resultados irregulares y volatilidad en el crecimiento es extremadamente difícil. La misma experiencia colombiana ha demostrado que se hicieron importantes avances durante los 17 años previos a la crisis, es decir, entre 1980 y 1997, cuando el país creció a tasas superiores al 4% promedio anual y la pobreza descendió hasta el 51.1% (canasta vieja). El deterioro de los indicadores sociales no se recupera en un solo año, mucho menos con un débil crecimiento del 3.9% en el PIB, incremento de las ocupaciones precarias y subempleo, así como los mayores compromisos presupuestales para cubrir el servicio de la deuda y los gastos militares. Además de las intenciones gubernamentales por mejorar los resultados, queda claro que la pobreza no se reduce con artificios estadísticos sino con políticas sociales y de generación de ingresos.

La política social es limitada y resuelve aspectos parciales de la pobreza. El énfasis de nuestra política es el de mejorar el acceso a bienes públicos con efectos positivos en la reducción de la pobreza por NBI. Ese acceso es insuficiente si los hogares no tienen cómo financiar su continuidad, la que se mide con los ingresos. Hasta aquí la política social abrió cupos y amplió redes, en eso ha sido relativamente exitosa, sin embargo, nadie les garantiza a las familias que puedan enviar el niño a la escuela o pagar la factura del agua, para ello necesitan una fuente de ingreso relativamente estable. Allí la política social tiene menor capacidad de respuesta, se trata de estimular la generación de empleo e ingresos en ocupaciones productivas y de permitirle al Gobierno gastar más en las personas y menos en el servicio de la deuda. La situación colombiana en la coyuntura reciente muestra resultados totalmente contrarios: más ocupación precaria y servicio de la deuda. ¡Así no se puede bajar la pobreza!. (Cuadro 2).

La política de endeudamiento del Gobierno tampoco es consistente con los enunciados públicos. La práctica de endeudarse también es una herencia de un proceso que comenzó antes de los noventa y se agudizó con la prohibición al Banco de la República de



prestarle al Gobierno. La dinámica que ha cobrado en este período equivale a un incumplimiento más de las promesas de la campaña, según las cifras ajustadas por el Banco de la República, entre junio de 2002 y el mismo mes del 2004, la deuda bruta creció en \$30 billones, la mitad del endeudamiento del Gobierno Pastrana, explicados por un incremento de la deuda interna de \$17 billones y el resto en empréstitos internacionales. El compromiso del candidato Uribe era el de introducir correctivos y morigerar el peso de la deuda y su servicio. Los dos primeros años de su gobierno demuestran un apetito insaciable por recursos de crédito de diverso origen, proceso que continuará en el 2005, cuando el presupuesto se terminará de financiar con otros \$30 billones más.

El peso de la deuda en el PIB se ha estabilizado producto de incrementos positivos de producto y la revaluación de la tasa de cambio. Esos dos aspectos ocultan el uso persistente de la práctica de pagar intereses de la deuda con más endeudamiento, de tal manera que, en términos absolutos, la deuda pública sigue creciendo mientras no hay mayores cambios en la proporción del PIB y

Cuadro 2
Deuda bruta SPNF

	Miles de millones de pesos			Porcentaje del PIB		
	Interna	Externa	Total	Interna	Externa	Total
Dic-01	54.905	50.802	105.707	29,1	26,9	56,1
Jun-02	60.276	50.891	111.168	31,0	26,2	57,1
Dic-02	67.330	61.968	129.298	33,1	30,5	63,6
Jun-03	70.418	63.336	133.754	32,8	29,5	62,2
Dic-03	74.367	65.883	140.250	32,9	29,1	62,0
Jun-04	77.420	63.759	141.179	32,9	27,1	60,0

Fuente: Banco de la República, Boletín *Deuda Pública* N° 11, Sept. 2004.

Cuadro 3
Servicio de la deuda y gasto público, 2002 - 2004

concepto	Valor apropiaciones			Variación	
	2002	2003	2004	03//02	04//03
funcionamiento	33.068	34.103	40.667	3,1	19,2
costos de personal	7.372	7.895	8.427	7,1	6,7
costos generales	2,3	2,15	2.571	-6,5	19,6
transferencias	22.863	23.521	29.153	2,9	23,9
operación comercial	534	536	516	0,4	-3,7
servicio de la deuda	22.964	25.571	27.772	11,4	8,6
externa	9.596	11.827	10.553	23,3	-10,8
mortizaciones	5.714	7.241	5.106	26,7	-29,5
tereses	3.881	4.586	5.447	18,2	18,8
terna	13.369	13.744	17.219	2,8	25,3
mortizaciones	8,12	8.224	9,82	1,3	19,4
tereses	5.249	5,52	7.399	5,2	34
versión	9,71	8,131	9,209	-16,3	13,3
total con deuda	65.743	67.805	77.648	3,1	14,5
total sin deuda	42.779	42.233	49.876	-1,3	18,1

Fuente: Dirección Nacional del Presupuesto Público Nacional

el déficit fiscal. Según el presupuesto aprobado para 2004, sin adiciones, durante el último año se pagaron \$27.7 billones en servicio de deuda, de los cuales \$12.8 billones se fueron en intereses. Para el 2005 se tiene previsto pagar \$32 billones, que incluyen algo más de \$13 billones en intereses. En 2004, la deuda absoluta se incrementó en \$8 billones, todos en deuda interna contraída con la mayor emisión de TES colocados en el sector financiero nacional, algo similar va a pasar en 2005, cuando se prevé un incremento de la deuda bruta pública de \$11 billones. Externamente, la deuda en moneda extranjera también aumentó, pero el efecto revaluación modifica su impacto interno, haciéndola ver estable y menos costosa. Contrario a muchos discursos, el problema de la deuda pública es el de resolver el proceso del endeudamiento interno a tasas de interés superiores a la DTF.

¿Para qué se está endeudando el gobierno Uribe? El gobierno anterior tuvo que asumir el peso de la recesión económica y encontrarse con un menor recaudo de impuestos, en una combinación de déficit estructural, el que ya venía desde comienzos de los años noventa, y un déficit coyuntural, pro-

ducto del menor resultado económico y las bajas tasas de crecimiento. Ello explica que haya tenido que recurrir con mayor frecuencia al recurso del crédito (ver Cuadro 3). Eso no le ha pasado a este gobierno, que no ha tenido tasas negativas, ha gozado del modesto crecimiento del 3% al 4% anual e incrementos sustanciales de la tributación, por encima de lo esperado. La voracidad del gobierno es tal, que los mayores recursos ingresados a la Tesorería de la Nación le han sido insuficientes y los complementa con más crédito, todo ello en dos direcciones: a) el endurecimiento de la posición militar y el favorecimiento a los paramilitares, y b) la reelección y la consolidación de una nueva forma de adquirir clientela mediante los consejos comunitarios y el reparto de presupuesto y cargos desde lo local. En las dos perspectivas el gobierno "compra" congresistas y aceita la maquinaria electoral con el reparto público de todo tipo de cheques en cuantía y volumen, como nunca antes lo había hecho gobernante alguno. La reelección nos está costando mucho y se está perdiendo la oportunidad de aprovechar las ventanas de oportunidad del desarrollo, por eso es importante no reelegir a nadie.



Alberto Orguloso Martínez
Director Programa de Desarrollo
Corporación Viva la Ciudadanía

¿Cuál libre comercio ?

Alberto Orguloso Martínez



La controversia vigente sobre el papel del comercio internacional y los acuerdos de libre comercio sobre el crecimiento económico y el bienestar social está ligada de muchas maneras al debate sobre la cuestión del desarrollo económico de las naciones en el contexto de la globalización. En las negociaciones del Tratado de Libre Co-

mercio Colombia – Estados Unidos hay muchos asuntos que están en juego para el país, así como argumentos contradictorios sobre los cuales se pretende justificar el libre comercio como política de desarrollo.

¿Cuál libre comercio? Comercio justo vs crecimiento económico

La tesis dominante de origen liberal —remozada por el neoliberalismo— insiste en que sólo a través del mercado y del libre comercio, en especial de las exportaciones, es posible alcanzar un mayor crecimiento de la economía a la vez que una mayor prosperidad social. Ello justificaría la realización de todo proceso de liberalización comercial a través de los Tratados de Libre Comercio, TLC, como el que actualmente negocia Colombia con los Estados Unidos. A su vez, la política de comercio del Gobierno se basa en el dogma de “exportar o morir”, con el fin de lograr un mayor incremento de las exportaciones colombianas hacia los Estados Unidos, un mayor crecimiento del PIB y del empleo, lo que implica presionar por ampliar y mejorar el acceso a los mercados del Norte. El libre comercio, como la integración y la globalización, *per se* no son buenas o malas, dependen de las condiciones en que se realizan, de las reglas del comercio (¡justo!) y del modelo de integración regional e inserción internacional que se adopte. No todos los casos han seguido una tendencia o modelo único, ni todos los casos exitosos han dependido de los TLC, así se promueva el comercio exterior como una condición importante para el crecimiento de la economía y del empleo.

En contraste, se demuestra la existencia de mercados protegidos e intervenidos por los Estados industrializados y las grandes corporaciones transnacionales, mediante prácticas de posición dominante en los mercados, por el mantenimiento de aranceles (impuestos) al comercio y restricciones de acceso a los mercados por prácticas sanitarias o el establecimiento de cuotas, según ha sido la práctica usual de los Estados Unidos y Europa. Si bien el libre comercio y el comercio justo son aspiraciones legítimas de las naciones, las empresas y los consumidores, no obstante, la evidencia muestra que el libre comercio no ha sido tan libre como lo pregonan sus defensores porque algunos sectores económicos en los países desarrollados (agrícola, industrial) están protegidos por leyes nacionales en consideración a razones de seguridad nacional. A su vez, el fortalecimiento de la economía doméstica basada en la ampliación del mercado interno ha sido fundamental en la estrategia de desarrollo nacional de los países industrializados que condujo a mejoras sustanciales en la calidad de vida de los ciudadanos mediante una mayor capacidad de compra (ingreso medio per cápita), tal como han transitado Estados Unidos, Europa Occidental y Japón, y más recientemente el sudeste asiático, inclusive con un Estado interventor en la economía y en la política pública en aras de mejores tasas de crecimiento económico, de distribución del ingreso y de la calidad de vida de toda la población de dichos países. Es decir, en los países industrializados el mercado interno ha sido la mayor fortaleza de su desarrollo, de la mano de la acción deliberada del Estado, y en efecto no hay tanto libre comercio, ni comercio justo en el mundo, como pregonan el Norte y sus ideólogos del libre mercado.

Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía, quien fuera vicepresidente del Banco Mundial, considera que “*los fundamentos intelectuales de la economía del **laissez faire**¹ según la creencia en que los mercados se bastan a sí mismos para manejar con eficacia (y eficiencia), no con justicia, toda la economía, se han derrumbado estrepitosamente*”². En consecuencia, los ciudadanos y líderes sociales de los países del

Sur, tienen todo el derecho a reaccionar frente a las teorías del libre comercio colocadas como dogmas incuestionables pero que, según las evidencias, no han ofrecido soluciones a los severos problemas de exclusión, inequidad y pobreza persistentes, a la vez que mayor concentración de la producción, de la riqueza y de los factores productivos.

De igual forma, Germán Umaña, experto en negociaciones comerciales internacionales y ex asesor de la CAN, enfatiza que *no se puede aceptar que bajo el manto de una defensa falaz del libre mercado, se acentúe la competencia imperfecta, que se refuercen las estructuras de monopolios u oligopolios, que se centralice y se concentre el capital, que se desconozca la necesidad de crear mecanismos compensadores y que se cubra el interés de unos pocos bajo el manto del interés nacional*. Quienes usualmente promueven la apertura comercial y los TLC a nombre del libre comercio, terminan haciendo todo lo contrario, defender los obstáculos al comercio como los subsidios agrícolas, los derechos de patentes y el control del comercio por parte de las multinacionales³.

El debate es, entonces, entre quienes hacen énfasis sobre el mercado interno respecto al mercado internacional (exportaciones) para realizar los intercambios, la distribución, lograr mejoras en el desarrollo humano y la calidad de vida de todos/as, y entre quienes

¹ *Dejar hacer*, expresión que hace parte de la máxima **laissez passer, laissez faire** —“dejar hacer, dejar pasar”— incorporada por la teoría fisiócrata de la economía política del siglo XVIII en Francia, para indicar la existencia de leyes y reglas naturales en el comportamiento de la economía que no debían ser alteradas o intervenidas por el Estado, sino por el contrario, permitirles funcionar libremente. Véase Eric Roll, *Historia de las doctrinas económicas*, FCE, Bogotá, 1999, tercera reimpresión.

² Stiglitz, Joseph, 2004, *Los felices noventa, la semilla de la destrucción*, Taurus, Santillana Ediciones, Bogotá, p. 14.

³ Umaña, Germán, 2004, *El juego asimétrico del comercio. El Tratado de Libre Comercio Colombia – Estados Unidos*, CID-UN, Corporación Viva la Ciudadanía, Bogotá.

insisten en el libre mercado y el mercado externo como condición *sine qua non* para el crecimiento económico y el empleo, siendo secundario el mercado interno y residual la equidad y la distribución. La cuestión de fondo reside en los enfoques conceptuales y la apuesta política por un estilo de desarrollo que le permita a los ciudadanos/as realizar sus derechos, oportunidades y capacidades en mejores ambientes productivos y competitivos, en un contexto de intercambios recíprocos entre naciones más justo, que permita efectivamente: i) acceso de los países del Sur a los mercados del Norte, ii) la distribución de los beneficios del comercio y del crecimiento económico para superar la pobreza y iii) la convergencia regional en los procesos de integración.

Los indicadores de desarrollo muestran que si bien el comercio internacional viene creciendo de manera importante, no ha sido así con la economía (medida por el PIB), y mucho menos con la reducción de la pobreza y la mejor distribución del ingreso. El comercio y las exportaciones son una condición necesaria para el desarrollo, pero el PIB mundial ha crecido mucho menos que las exportaciones mundiales. Mientras el comercio creció entre 11 y 12%, el PIB lo hizo apenas en 3,8% anual en el 2000, según la OMC; en el caso de América Latina, las exportaciones regionales crecieron 8,4% durante la década pasada, pero el PIB apenas creció 2,6% anual, según la Cepal⁴. Desde 1950, el producto bruto mundial apenas creció seis veces, pero las exportaciones ochenta veces, lo cual puede indicar que el comercio exterior no se equipara ni se determina entre sí con el comportamiento de la producción. La circulación se desprende de la producción y parece más funcional a la lógica del intercambio monetario especulativo.

Uno de los rasgos marcados de la geografía económica mundial es la profunda desigualdad en los niveles de actividad productiva, y por tanto de riqueza de los países que



⁴ Cepal, 2003, "Tendencias del comercio mundial 2003", en especial Capítulo 1, en www.cepal.org

la integran. En efecto, el 50% del PIB global es producido por el 15% de la población mundial, que sólo ocupa el 10% de la superficie terráquea, y la brecha de ingreso per cápita entre los países más ricos y los más pobres es de 19:1, y tiende a aumentar. Estos mismos países concentran los flujos tecnológicos y financieros, con un 70% de las entradas de inversión extranjera directa, IED⁵.

A su vez, la participación del comercio entre países en desarrollo (comercio Sur-Sur) en las exportaciones mundiales de mercancías aumentó del 6,5% al 10,7% en 2001, —el doble del promedio mundial—, lo cual representa un máximo histórico en los últimos 50 años, que pone en evidencia que los intercambios entre el Sur han resultado más beneficios, que en el comercio Sur-Norte⁶. El comercio Sur-Sur es esencialmente de mayor valor agregado que el comercio Sur-Norte, concentrado en materias primas y productos agrícolas.

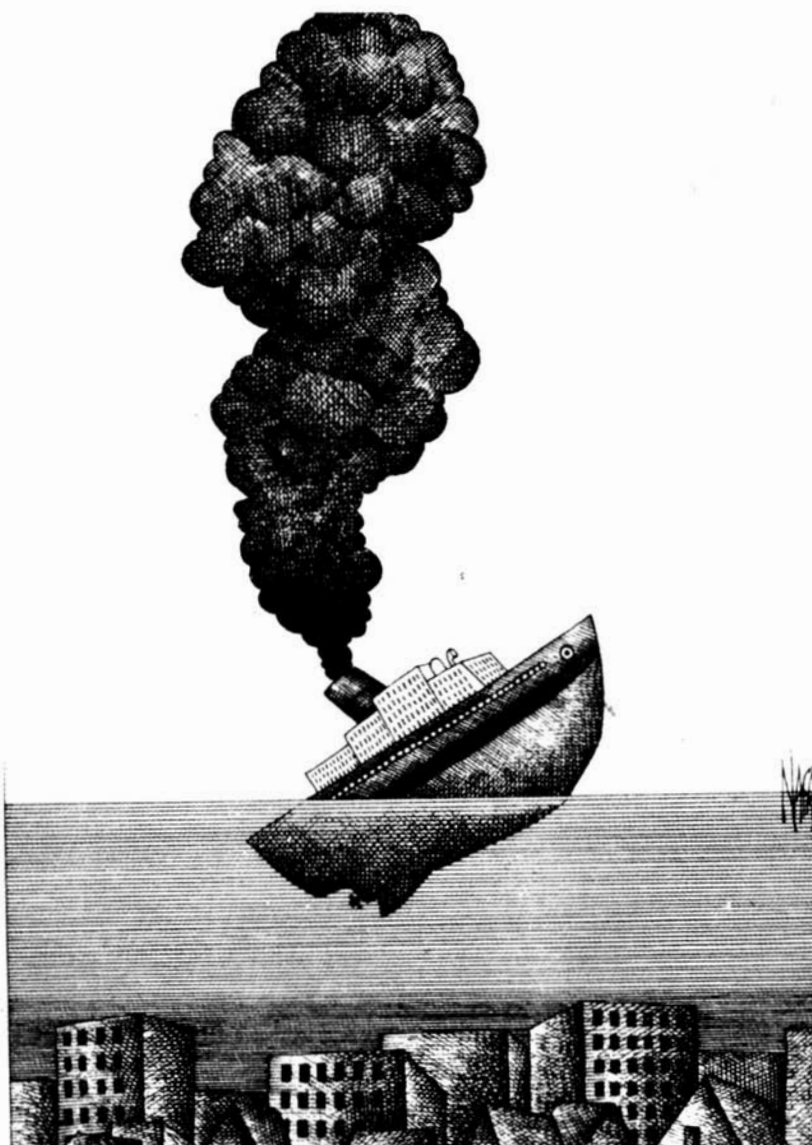
En 2002, la expansión de las exportaciones de los países en desarrollo, principalmente de los del sur, este y sudeste asiático, explicaron el 63% del crecimiento del comercio mundial, mientras que los países desarrollados contribuyeron con el restante 37%. El escaso aporte de América Latina y el Caribe se debe al reducido incremento de sus exportaciones en el año. En el 2003, las exportaciones de China excedieron en 13% al total exportado por América Latina y el Caribe; a la vez que China ha tenido una extraordinaria demanda por materias primas agrícolas y minerales (Cepal, 2004).

China es un caso especial en el comercio mundial, que usualmente es puesto como país emblemático a la hora de mostrar las bondades del comercio internacional; pero ¿cuáles son sus factores determinantes que explican esta acelerada expansión de su comercio, del PIB y de los indicadores de calidad de vida? Las razones son la realización de las tareas sociales en educación, ciencia y tecnología, salud y acceso a servicios sociales, infraestructura productiva, democratización de la propiedad de los factores, la activa política pública conducente a una mejor distribución de ingresos y de la riqueza,

todas ellas lideradas por el Estado. Un país con mejores dotaciones en servicios sociales y más equitativo puede lograr una reducción de costos de producción y una mayor productividad que le permite alcanzar mejores niveles de competitividad en el mercado internacional, sobre la base de su fuerte mercado interno.

⁵ Moncayo, Edgard, "El debate sobre la convergencia económica internacional e interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica", Ilpes, 2004, en www.scielo.cl/scielo.php

⁶ CEPAL, 2004, "Informe sobre el comercio mundial 2003", en www.cepal.org



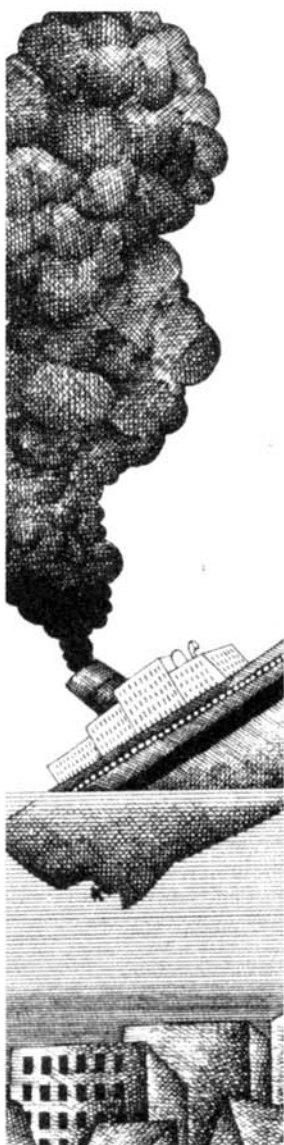
Por su parte, en los últimos tres años, los Estados Unidos han importado 1,5 veces más de lo que exporta, acumulando un abultado déficit en el comercio de bienes, que no es compensado por el pequeño superávit generado en el comercio de servicios. Ello indica que la mayor dinámica económica de Estados Unidos reside en su comercio interno, en la fortaleza de su mercado interno en virtud del alto nivel de ingreso per cápita (US\$35.000), de la inversión extranjera y la amplia presencia de sus empresas transnacionales. EEUU es por excelencia un país importador neto dado el patrón de consumo de los hogares. El comercio de los Estados Unidos fue deficitario con todos sus socios comerciales.

Más comercio y más pobreza

Estudios internacionales confirman que a pesar del extraordinario crecimiento del comercio internacional y del crecimiento económico positivo, el número de personas en condiciones de pobreza y miseria se ha visto incrementado, con escasas excepciones como la China y la India, con lo cual se pone en cuestión las reglas/normas del comercio internacional, los términos de intercambio y las asimetrías en los niveles de desarrollo por la concentración del capital. La paradoja de fondo es que si bien el comercio internacional no parece oponerse de manera inherente a las necesidades e intereses de los pobres, sin embargo las normas que lo rigen están elaboradas a favor de los ricos⁷. De acuerdo con Oxfam, la persistente pobreza y la desigualdad en aumento son aspectos relevantes de la globalización. En medio de la creciente riqueza generada por el comercio, hay 1.100 millones de personas condenadas a sobrevivir con menos de un dólar diario. Las desigualdades entre ricos y pobres están aumentando, tanto entre países como dentro de ellos. También los colombianos/as se han empobrecido mucho más en los últimos años. Los datos son dramáticos. De acuerdo con el informe de la Contraloría General de la República, la pobreza se incrementó al 64,3% y la indigen-

cia (miseria) subió al 31,1% en el 2003, mientras que el estudio del CID de la Universidad Nacional de Colombia encontró que estos mismos indicadores serían 66,3% y 26%, respectivamente. Cualquiera sea la cifra, lo cierto es que a pesar del auge de la economía (PIB) en sus mejores momentos, la pobreza no ha sido inferior al 54%, lo cual confirma que Colombia “es una sociedad tres cuartos: mientras tres de cada cuatro personas son excluidos y viven en condiciones de pobreza, otro 25% goza de opulencia y concentra beneficios del desarrollo”⁸.

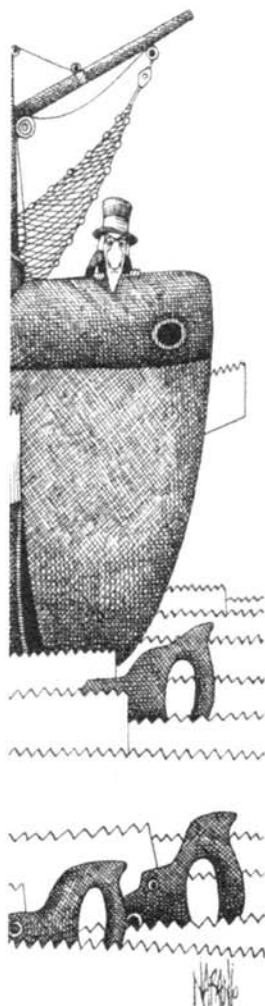
En tal sentido, el acceso a mercados más amplios y a nuevas tecnologías crea incentivos para la inversión que por su parte genera crecimiento económico y empleo, lo cual podría ayudar a disminuir la pobreza. Cuando los países son capaces de participar en un comercio de un mayor valor agregado, como ha ocurrido en el este de Asia, el crecimiento de las exportaciones puede contribuir a un rápido incremento de los niveles de vida⁹. En consecuencia, el comercio debe ser justo y equitativo entre los países y entre las regiones y distributivo de los beneficios entre los diferentes grupos sociales. Pero sobre todo una mejor distribución del ingreso, de los activos y de la tierra, puede ayudar a superar de manera estructural la pandemia de la pobreza. Es por ello que las fuertes presiones de los países subdesarrollados en distintos escenarios internacionales de negociación como la Untacd, insisten en denunciar la desigualdad e inequidad en los intercambios comerciales, así como las limitaciones reales para acceder a los mercados del Norte, y las restricciones en el acceso a financiamiento para los procesos productivos. Esta tensión aun se presenta en el marco de la OMC y el Alca, donde los



⁷ Véase Oxfam, “Cambiar las reglas: comercio, globalización y lucha contra la pobreza”, resumen, en página web oxfam.org.co

⁸ En “Reelección: el embrujo continúa”, Segundo Informe de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Bogotá, septiembre, 2004.

⁹ Oxfam, *op.cit.*, p. 3.



países en vías de desarrollo reclaman el reconocimiento de asimetrías en el grado de desarrollo de las naciones, el respeto a los derechos de las comunidades locales en lo referido a conocimientos tradicionales y la salud pública, y acceso real a los mercados para los productos más sensibles en el Sur, tales como los bienes agrícolas y semiindustriales.

No se puede garantizar desde el punto de vista teórico que las políticas de apertura (libre comercio) tengan, por sí mismas, efectos positivos sobre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, pero nada parece indicar que sean inferiores a las políticas proteccionistas¹⁰. En todo caso, la evidencia muestra que durante el periodo proteccionista de “desarrollo hacia adentro” impulsado por la Cepal, el crecimiento económico de América Latina y el Caribe fue mayor que en el periodo de apertura y a su vez la pobreza se vio disminuida sensiblemente, la cual aumentó dramáticamente desde los años noventa.

Los TLC y la integración regional: más que un modelo

Los Tratados de Libre Comercio son acuerdos comerciales entre dos o más países, conducentes a ampliar y mejorar el comercio mutuo entre los socios comerciales. Las partes involucradas buscan obtener beneficios recíprocos como mayor y más fácil acceso al mercado del otro(s) país(es) contraparte(s), eliminando progresivamente los aranceles y los mecanismos de protección. A la vez, cada parte busca minimizar los costos fiscales, productivos, sociales y regionales en virtud de la apertura de los mercados nacionales y el desmonte de los controles al comercio exterior.

De acuerdo con L.J. Garay¹¹, la integración internacional se caracteriza por ser un proceso económico y social con gran variedad de impactos diferenciales entre sectores productivos, grupos poblacionales y países, en la medida en que mayor sea la diversidad de niveles de desarrollo, condiciones competitivas, esquemas institucionales y

regulatorios, grados de avance en la implementación del modelo económico macro, compatibilización de políticas macro básicas; además de la concentración y el dinamismo de la estructura productiva y del mercado regional.

Los TLC son más que una transacción económica y comercial con implicaciones para el comercio de las partes y con terceros, también tienen por excelencia motivaciones y alcances políticos y geoestratégicos en cuanto a las relaciones internacionales y regionales. Implican regulaciones compartidas entre los países y empresas en temas sensibles como las reglas de los intercambios económicos, el control de actividades estratégicas como la explotación de recursos naturales, el biocomercio y los recursos ambientales, el control a la piratería y garantías a los derechos de propiedad para las corporaciones transnacionales. A la vez que constituyen una estrategia de influencia política intrarregional e interregional, para hacer contrapeso a la importancia de un bloque regional frente a otro bloque, como es el caso de la propuesta del Alca en las Américas, liderada por Estados Unidos contra la Unión Europea.

La formación de grandes bloques continentales de integración económica es una tendencia y una característica de la globalización contemporánea. Resulta difícil pretender sustraerse de tales procesos, pero en sí mismos los bloques de integración no garantizan un determinado resultado positivo para los países involucrados, por lo cual deben ser valoradas y dimensionadas adecuadamente las oportunidades y riesgos para cada uno y para el conjunto¹².

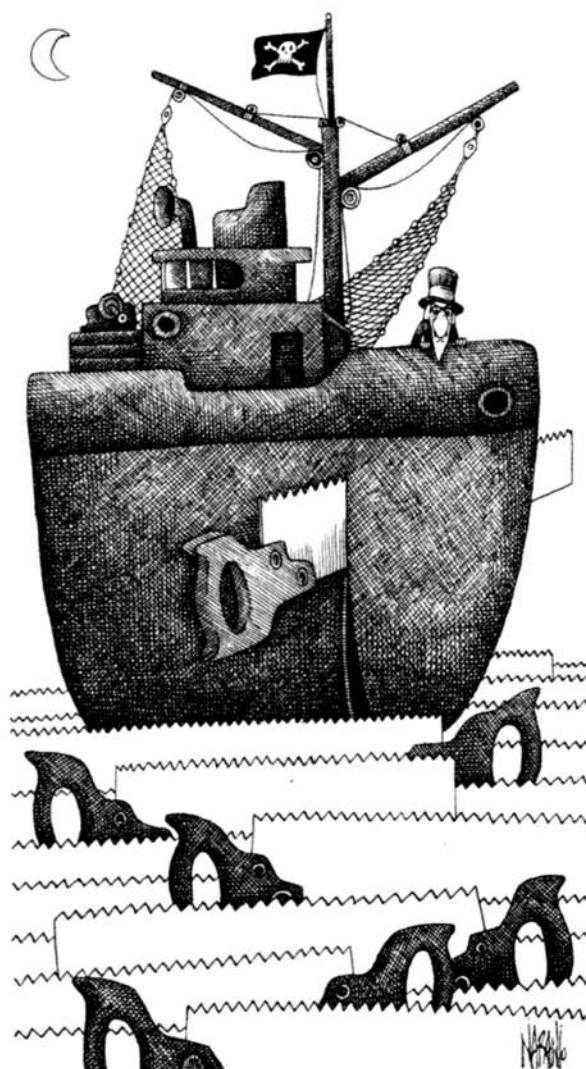
¹⁰ Ver Srinivasan y Bhagwati (1999), Winter *et al* (2004) y Goldberg y Pavcnik (2004), citados por López y Botero, 2004.

¹¹ Garay, Luis Jorge (2000), *Economía política de la integración. A propósito de las normas de origen en el Alca*, Editorial Gente Nueva, Bogotá.

¹² Bejarano, Édgar, 2003, “Alca: aproximaciones y valoraciones alternativas”, en *Integración regional y Alca*, Corporación Viva la Ciudadanía, Bogotá.

La formación de la Unión europea (1992)¹³ que permitió la creación del mercado común y la unión monetaria con el Euro (euro zona) y la conformación de un bloque geopolítico unido por instituciones y políticas comunitarias, contrasta con otras experiencias de integración regional como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercosur, y con los acuerdos de libre comercio como el NAFTA y el TLC entre Estados Unidos —Chile y Centroamérica, y el TLC— andino, entre los cuales existen diferencias en los modelos y resultados en diversas áreas y temáticas, una de las cuales es la liberalización comercial y de inversiones. Las lecciones deben ser tenidas en cuenta a la hora de negociar un tratado de comercio según las motivaciones económicas, comerciales y políticas en contraste con la apuesta por la integración regional ampliada o simplemente hacia una apertura de mercados basada en la liberalización del comercio, como es el caso del TLC-andino.

Hay diferencias importantes entre un TLC conducente a una zona de libre comercio y un proceso de integración regional conducente a un mercado común o una unión económica. Se diferencian entre sí, entre otros aspectos por el menú de temas incluidos, la existencia de reglas de juego más armonizadas entre los países miembros, la presencia de instituciones comunitarias y regulatorias (monetaria, financiera, social, laboral, ambiental), el comportamiento frente a terceros mediante una política exterior común, y la existencia de aranceles externos comunes. No hay un único modelo de integración, ni único modelo de tratados comerciales, a la vez que existen otras experiencias donde la existencia de TLC no es la regla para lograr una amplia presencia en el comercio internacional, sino la excepción como es el caso de la China y el sudeste asiático. De acuerdo con Umaña, la conveniencia política de un acuerdo de integración debería estar determinada, entre otros aspectos, por la necesidad de complementación económica y comercial, la cercanía geográfica, la ubicación geopolítica y el área de influencia, y la posibilidad de aunar esfuerzos comunes en las relaciones con terceros. La democracia en los acuerdos de



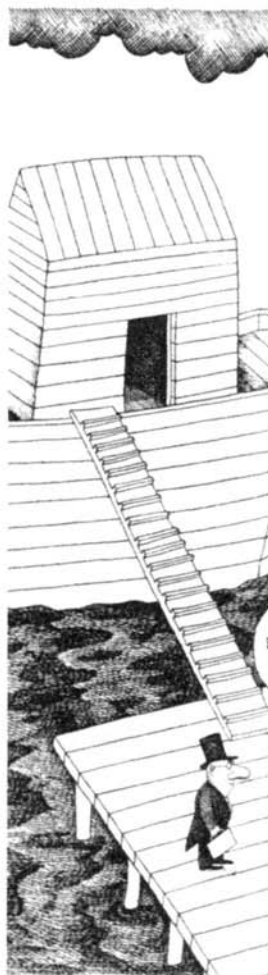
integración dependerá de ceder —en parte— la soberanía democrática a instituciones regionales o multilaterales que permitan la participación equilibrada de los gobiernos y de las naciones (los ciudadanos) en su conjunto, en las decisiones que se tomen¹⁴.

¹³ En 1951 se forma la Comunidad Europea del Carbón y el Acero por siete países, la cual se fusiona con la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, creadas en 1957, dando origen a la Comunidad Europea en 1967 y luego en 1993 a la Unión Europea, con una moneda única.

¹⁴ Umaña, Germán, 2003, "La Comunidad Andina y el Alca", en revista *Economía Colombiana*, No. 299.

Desde 1967 la Unión Europea (UE) se estructura como un modelo de unión económica y política donde los Estados miembros avanzaron en la eliminación de las barreras comerciales entre ellos y crearon un mercado común. El proceso de integración iniciado por seis países se fue ampliando progresivamente a 12 países, quienes en 1992 firmaron el Tratado de Maastricht, mediante el cual se crea la UE, que establece un sistema monetario comunitario con una moneda única (euro)¹⁵, se fortalece el sistema político comunitario, la coordinación de políticas económicas, sociales, de seguridad y exterior, entre otras, la cooperación entre los gobiernos de los Estados miembros. Luego, en 1995 adhieren tres nuevos países, y en el 2004 se amplía la unión con diez nuevos países provenientes de la antigua zona de la "Cortina de Hierro". Se destaca en este modelo de integración la existencia de un mercado, una moneda única y un sistema político comunitario, la movilidad de los factores de producción (capital, tecnología, trabajo), la movilidad de las personas en calidad de ciudadanos comunitarios, que les otorga igualdad de derechos y acceso (laborales y de formación) en todos los países de la Unión, y la promoción de la equidad y la distribución de resultados. Desde comienzos de los 90 más de un millón de jóvenes europeos han realizado estudios en el extranjero con el apoyo de la UE. La Unión promovió mecanismos de consulta ciudadana para la aprobación de las políticas y las medidas inherentes a la unión económica, como fue el caso de la adopción del euro y la incorporación de cada país al sistema monetario, mediante referendos nacionales.

Coincide en este enfoque de integración la experiencia de la CAN, que desde sus inicios se propuso crear un mercado común, una moneda única, la coordinación de las políticas económicas y sectoriales, promover la adopción de un arancel externo común, la movilidad de todos los factores de producción incluyendo a las personas, y la consolidación de una institucionalidad andina (Parlamento, Consejo Presidencial, Tribunal de Justicia, Secretaría Ejecutiva y Consejos Consultivos Laboral y Empresarial). Colombia ha tenido una apuesta histórica en la Co-



munidad Andina de Naciones, por la proximidad geográfica y por el destino común de las naciones andinas. Complementariamente, la estrategia de negociaciones comerciales internacionales de los andinos ha sido la multilateralidad en el marco del escenario de la OMC y en las relaciones comerciales con otros bloques regionales. En 1969 se crea el Pacto Andino y luego se transforma en Comunidad Andina de Naciones – CAN. Desde 1993 funciona como zona de libre comercio que permite el ingreso de las mercancías originarias de estos países sin pagar aranceles, y en 1995 se acordó la aplicación de un arancel común externo que permita a los países de la CAN realizar intercambios comerciales con otros países. El comercio andino se ha ampliado especialmente en productos manufacturados (90% del total). La CAN y Mercosur son un proyecto político de integración que trasciende lo comercial, ligado a la proximidad geográfica y cultural de la región andina, así como a un destino común asociado a la historia y al pensamiento latinoamericano. Con el TLC el proceso de la Comunidad Andina está en riesgo, habrá que diseñar una nueva arquitectura de integración regional.

De acuerdo con Cornejo¹⁶, el trabajo al interior de la Comunidad Andina debe priorizar el cumplimiento de tres objetivos: a) reforzar el proceso de integración andina, poniendo énfasis en el cumplimiento de los acuerdos presidenciales; b) avanzar en el proceso de negociación de la zona de libre comercio CAN-Mercosur + Chile; y, c) negociar conjuntamente CAN-Mercosur-Chile con los otros países para la constitución del Alca. Sin embargo, con el proceso de negociación del TLC-andino, la CAN se resquebraja y pese a los mandatos de los presidentes, no ha avanzado en la creación del mercado común, y más bien se corre el ries-

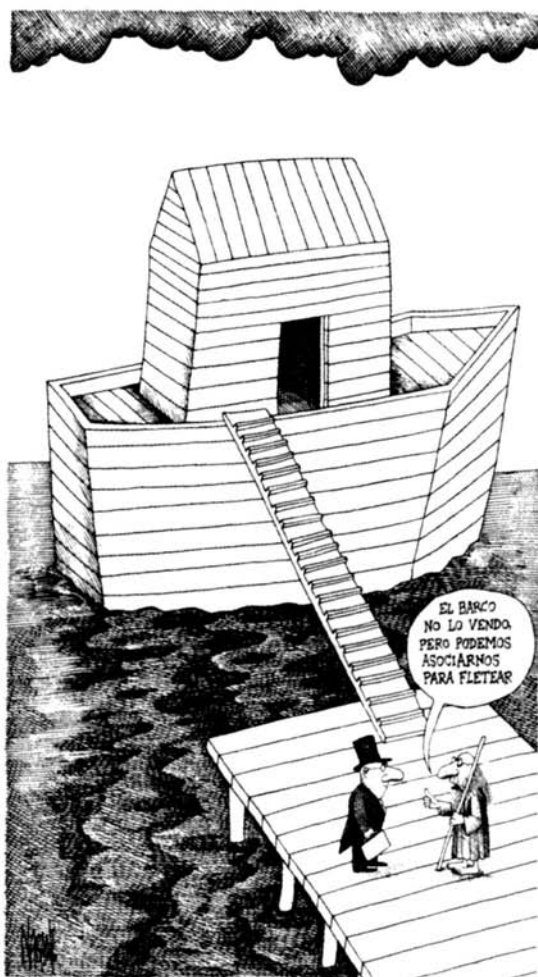
¹⁵ La moneda única denominada euro entró en vigencia en enero de 2002.

¹⁶ Cornejo, Enrique, "El debate sobre la convergencia económica internacional e interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica", en www.comunidadandina.org.

go de que se limite a lo ya definido en la unión aduanera, el régimen de inversiones y de propiedad intelectual¹⁷.

Según la OMC, en los últimos años se han multiplicado los acuerdos comerciales regionales, siendo los de mayor preponderancia los TLC entre países en desarrollo. En el sistema mundial de comercio se ha registrado un fuerte aumento de los acuerdos comerciales regionales (ACR) durante el último decenio. A finales de 2002 se había notificado un total de 259 ACR a la OMC, aunque sólo 176 de ellos están actualmente en vigor. Se estima que actualmente se están negociando aproximadamente 70 ACR. Al 2003, el Taipei chino; Hong Kong, Macao y la China, además de Mongolia, no eran partes de un acuerdo comercial regional. No obstante el crecimiento del comercio y la presencia internacional de los productos de origen chino son espectaculares.

La cuestión de la integración pone de presente varios debates: uno, la cuestión especial y territorial de la integración, incluido el enfoque de la **geografía económica** frente a la localización de las actividades económicas y los factores de producción¹⁸; al respecto Krugman postula que “las fronteras entre la economía internacional y la economía regional están volviéndose borrosas”; dos, la cuestión de la divergencia/convergencia entre países y regiones, en virtud de la cual la hipótesis de la divergencia plantea que la dinámica de las fuerzas del mercado impulsan una acumulación creciente de riqueza e ingreso en las economías más desarrolladas, aumentando la divergencia entre países y regiones, en oposición a la hipótesis de convergencia que supone que las brechas tienden a acortarse, según la cual en el largo plazo el funcionamiento del mercado pone en marcha engranajes que le per-



miten a las economías atrasadas crecer más rápidamente que las avanzadas,¹⁹; tres, el enfoque de la Cepal²⁰, según el cual la integración puede contribuir a lograr un modelo de desarrollo que impulse de manera simultánea el crecimiento y la equidad, lo cual supone tanto la integración de mercados como la integración social. En esta visión, la integración constituye un mecanismo defensivo contra las prácticas proteccionistas de los países industrializados. En este contexto surge la propuesta del **regionalismo abierto**, la cual se basa en tres principios: i) conciliar la interdependencia entre los acuerdos especiales de comercio de carácter preferencial entre algunos países (bilaterales) con la liberalización comercial general (multilaterales), ii) que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas de competitividad, que incluyan la difusión del progreso técnico y iii) la cercanía geográfica y la afinidad cultu-

¹⁷ Véase Umaña, 2004, y Umaña, 2003, en revista *Economía Colombiana*, No. 299.

¹⁸ Véase Krugman, 1991; Ramírez, Blance, “Krugman y el regreso a los modelos espaciales. La nueva geografía?”, México, 2001. Para Krugman (1992), el comercio internacional es un caso especial de geografía económica, y por tanto, en su dinámica también operan los mecanismos circulares de acumulación; ello explicaría las configuraciones centro-periferia que caracterizan los intercambios comerciales. Krugman, P. (1992), *Geografía y comercio*, Barcelona. Véase Moncayo, Édgar, “El debate sobre la convergencia económica internacional e interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica”.

¹⁹ Moncayo, Édgar, *op. cit.*

²⁰ Cepal, 1994. “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, La Integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad”, Santiago de Chile.

ral (Cepal, 1994). La proximidad geográfica induce fenómenos de integración física, social y cultural que le confieren al espacio regional un valor estratégico, los cuales pueden favorecer la multiplicación del comercio²¹.

ATPDEA: pocas preferencias para Colombia²²

El Sistema General de Preferencias —SGP— es un mecanismo que permite el acceso a los mercados de los países desarrollados mediante un *trato especial* o la *cláusula de la nación más favorecida* (cero arancel) en el comercio, la cual consiste en que los países en vías de desarrollo reciben un trato especial y preferencias arancelarias a las importaciones que realizan los países ricos, en aras de contribuir a su desarrollo²³. En Estados Unidos el *Sistema Generalizado de Preferencias* fue renovado por el Congreso en agosto de 2002 y hasta diciembre de 2006. El sistema incluye 6.500 productos colombianos que ingresan a Estados Unidos con arancel cero, pero cumpliendo medidas sanitarias y fitosanitarias.

El Programa de Preferencias Andinas establecido mediante Leyes ATPA (1992) y ATPDEA (2002), corresponde a preferencias unilaterales que Estados Unidos le otorga a Colombia (y demás países andinos, excepto Venezuela) basado en el principio de corresponsabilidad de los países consumidores en la lucha contra la droga y la superación del narcotráfico, la cual está condicionada a la política internacional de Norteamérica y a los compromisos políticos de nuestro país en la lucha contra el terrorismo. De manera similar, la Unión Europea concede el mismo beneficio por el régimen especial de apoyo a la lucha contra la droga a Colombia y los países andinos en el marco del sistema de preferencias “*todo menos armas*” (2002), mediante el cual se le conceden preferencias arancelarias para las exportaciones de productos originarios de los países en vías de desarrollo, excepto armas y tres productos agrícolas muy sensibles para Europa (banano, arroz y azúcar).

Del total de las exportaciones de Colombia a los Estados Unidos la participación promedio derivada del ATPA y ATPDEA para el periodo 1996-2003, es apenas del 14%.

²¹ CEPAL, 2004, *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Santiago de Chile.

²² Con base en Orgulloso, Alberto, 2004, “El TLC Colombia - Estados Unidos: entre la adhesión política y las falacias del libre comercio”, en periódico *Caja de Herramientas* No. 100, junio 2004

²³ Adoptado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo – Unctad, en 1968.



Es decir, el restante 86% recibe un tratamiento diferente, ya sea que se les aplique el SGP para los países en desarrollo, o arancel cero de nación más favorecida u otro mecanismo. Según datos del Departamento de Comercio de USA, las preferencias por ATPDEA y ATPA en los últimos tres años apenas representaron el 10,9%, por SGP y nación más favorecida representaron el 45,3%, y el valor de las exportaciones colombianas hacia este país disminuyó 19,4% en el mismo periodo. EEUU es el principal socio comercial y el principal destino de las exportaciones colombianas, con un 44% del total de las exportaciones nacionales, seguido por América Latina (20%) y Europa (15%). El 80% de las exportaciones representan productos primarios (especialmente materias primas y petróleo, que representa el 70%). Sólo US\$1.000 millones corresponde a productos industriales manufacturados como las confecciones. El petróleo y sus productos representan cerca de un 21%, las flores el 34%, productos químicos y petroquímica cerca del 15%, oro y sus productos el 4%, y los textiles y confecciones representan muy poco. El empleo generado por el ATPA escasamente significó 13 mil empleos anuales en ese periodo, según estudio de Umaña (2004).

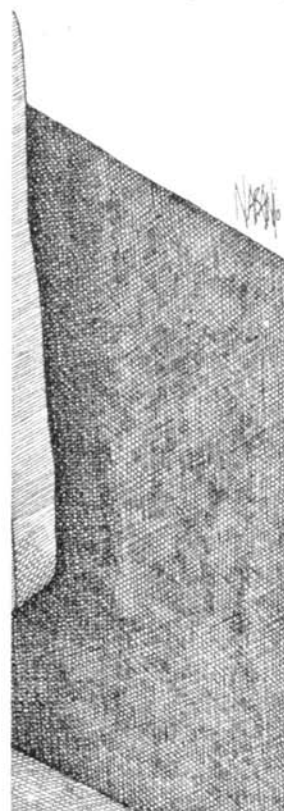
Zona de libre comercio en las Américas: Alca *light*

Desde la creación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, siglas en inglés) en 1947, el objetivo principal de las negociaciones comerciales ha sido reducir los impuestos y barreras al comercio de bienes en aras de lograr el libre comercio a escala mundial, para lo cual los acuerdos bilaterales y las rondas multilaterales a instancia, eran la estrategia combinada de política comercial y de relaciones internacionales. La nueva ronda de negociaciones a instancias de la OMC, después de la Ronda de Uruguay, se ha orientado a profundizar la eliminación de las restricciones al comercio de bienes y al de servicios (acuerdo general sobre comercio de servicios –AGCS), a la liberalización de los factores de producción,

en especial del capital y la tecnología, en la protección a la propiedad intelectual (acuerdo de los derechos de propiedad intelectual y comercio –Adpic), la contratación pública y las medidas antidumping y subvenciones, trato preferencial y diferenciado y acceso a mercados, estos últimos promovidos por los países en desarrollo, e incluidos en la “Agenda de Doha 2002”.

Estados Unidos, en virtud de su estrategia de influencia política regional a través del comercio, creó un escenario de negociaciones plurilateral en el continente, conducente a la formación de una zona de libre comercio en las Américas –Alca, complementada con la estrategia de acuerdos bilaterales en aras de avanzar en los temas excluidos de la Agenda de Doha de la OMC, y profundizar aquellos que son de especial interés para los norteamericanos como la patentabilidad de doble uso, el acceso a la diversidad biológica y genética, el comercio de servicios y las compras estatales. A la vez el Alca se presenta como una gran oportunidad para los países latinoamericanos, quienes podrían acceder al mercado norteamericano y ampliar sus exportaciones, en la lógica del libre comercio.

Los objetivos para Estados Unidos son ampliar el libre comercio de servicios, garantizar mayor seguridad jurídica a sus empresas multinacionales, en especial en el tema de patentes, y promover el biocomercio, que muy seguramente propiciaría la piratería biológica. Los TLC promovidos por los Estados Unidos se ciñen al modelo Nafta, al Tratado con Chile y al de Centroamérica, y aspira, que Colombia, Perú y Ecuador adhieran los aspectos sustantivos de estos tratados, en aras de avanzar en la liberalización de los servicios, la protección a la propiedad intelectual y otras disciplinas que no han sido negociadas en la OMC. Pero se resiste a negociar las ayudas internas agrícolas, subsidios a las exportaciones y demás compensaciones al sector agrícola, que mantienen de igual forma Europa y Japón. En las últimas reuniones ministeriales del Alca, Brasil, Venezuela y Argentina han insistido en que el tema agrícola debe ser parte de la agenda de negociaciones; sin embargo, ante las dificultades de las negociaciones conducentes



a un acuerdo “OMC plus”, lo máximo que se puede esperar de las negociaciones es un “Alca light”, correspondiente a la suma de varios acuerdos bilaterales²⁴.

Estados Unidos mantiene altos subsidios agrícolas por motivos de seguridad nacional y alimentaria, impidiendo con ello el libre comercio de los productos agrícolas. El Gobierno le otorga cada año un subsidio a la producción (ayudas internas) de 19.000 dólares a cada agricultor y 112 dólares por cada hectárea de tierra de uso agrícola, para un total de subsidios a la agricultura de 93.504 millones de dólares en el 2002. Los subsidios por producto equivalen: 50,8% para leche, 48,4% para azúcar, 46,8% para arroz, 40% para trigo, 26,4 para maíz y 25,5% para oleaginosas. La nueva Ley Agrícola de 2002 profundizó la protección a la producción agrícola, destinando 180 mil millones de dólares para los próximos 10 años.

El Congreso de los EEUU adoptó la Ley TPA —Trade Promotion Act— en 2002, mediante la cual autoriza al Gobierno federal la realización de negociaciones comerciales bilaterales por la “vía rápida”, la que vence en junio de 2005, y en dicha ley establece las condiciones y aspiraciones que justifican las negociaciones: a) la expansión del comercio es vital para la seguridad de los EEUU; b) el comercio es esencial para el fortalecimiento del liderazgo de los EEUU en el mundo; c) las relaciones comerciales estables promueven la seguridad y la prosperidad entre las naciones; d) los acuerdos comerciales tienen el mismo propósito que los pactos de seguridad durante la guerra Fría; e) el liderazgo de los EEUU (y sus empresas) en el comercio internacional estimula los mercados abiertos y la democracia en el mundo. Estados Unidos representa cerca del 30% del PIB mundial y cerca del 80% del producto PIB regional americano.

La integración en América: ¿más que comercio?

En general los acuerdos de libre comercio en América conducen al propósito del GATT/OMC de ampliar y liberalizar el comercio de bienes y servicios entre los paí-

ses, bien por la vía de acuerdos bilaterales, acuerdos multilaterales de comercio y en los procesos de integración regional. Contrastan las experiencias diversas.

El Mercado Común del Sur (Mercosur) es un proyecto de integración económica entre Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay, que entró en funcionamiento desde 1994, en desarrollo de los acuerdos de la Aladi. El Mercosur tiene como objetivos consolidar un mercado común, avanzar en su desarrollo económico y la coordinación de las políticas exteriores, macroeconómicas y sectoriales. Su intercambio comercial (exportaciones + importaciones) ascendió a 169 mil millones de dólares en el 2001, y avanza en su comercio con Europa, su mayor socio comercial.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte - TLCAN o Nafta (por sus siglas en inglés), es un tratado entre Canadá, Estados Unidos y México que establece una zona de libre comercio desde enero de 1994 orientada a la liberalización del comercio de bienes y servicios. Los objetivos para México en el TLCAN eran muy variados y no se limitaban sólo a los efectos de la expansión del comercio, se destacan i) lograr un acceso más seguro al mercado de los Estados Unidos; ii) utilizar los acuerdos comerciales para sustentar las reformas políticas internas; iii) atraer las inversiones extranjeras; iv) asegurar un crecimiento económico más acelerado y sostenido; v) acceder a un procedimiento de solución de controversias acordado por consenso; y vi) reducir la emigración a los Estados Unidos.

Así México²⁵ haya aumentado la inversión extranjera directa y las exportaciones, este tratado no ha significado una mejor calidad de vida para sus habitantes. La pobreza en México se ha incrementado, alcanzando cifras escandalosas de más del 60% de la población y más de 25 millones de personas



²⁴ Umaña, Germán, 2004, *op. cit.*

²⁵ Para una evaluación comparada del TLCAN para México, ver el trabajo de Puyana, Alicia, 2003, “El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa”, Cepal, Chile y el de Castro Soto, 2003.

en situación de miseria. México se convirtió en importador de alimentos desde los EE.UU., creó una fractura en el mercado interno y favoreció la producción de maquilas de exportación con deterioro ambiental y en las condiciones de trabajo. Si bien uno de los objetivos de México era asegurarse tasas mayores y más estable de crecimiento económico, no obstante, éste ha sido moderado e inestable y el PIB per cápita de 2001, es sólo 5% mayor que el PIB per cápita de 1980. México ha liberalizado el 87,3% de su comercio y una proporción similar de los flujos de inversiones extranjeras, lo cual resulta considerable y en línea con los propósitos del GATT y la OMC, pero a qué costo y para quienes?. El proceso de negociación fue muy asimétrico a favor de los EE.UU. De acuerdo con el investigador mexicano Castro Soto, México hoy exporta el doble de lo que exportaba en 1993 y la inversión privada, es tres veces por encima de lo que entraba al país en 1993. Si bien hay algunos, pero pocos, “ganadores” del TLCAN, por ejemplo, agroindustriales de la cerveza y la tequila, productores y empacadores de hortalizas y frutas tropicales de exportación, importadores de carnes, granos, importadores de frutas e insumos y, también, la industria refresquera. Son parte de las mil empresas o personas que en el ámbito rural han prosperado con el TLCAN, frente a los millones que han resultado ser “perdedores”. En contraste los efectos sociales son dramáticos y desastrosos, en especial en el tema migratorio, ya que nada ha logrado detener la ola migratoria de mexicanos y centroamericanos hacia Estados Unidos. ¿Por qué? Porque no hay trabajo en nuestros países.

El TLC Chile - EE.UU. crea una zona de libre comercio en aras de “establecer un mercado seguro para mercancías y servicios” para lo cual se eliminará de inmediato el 85% de las tarifas aduaneras del intercambio bilateral y se llegará progresivamente a un arancel cero en 12 años. El TLC con Estados Unidos incluyó 21 temas siguiendo la agenda de la OMC y los intereses estratégicos de los Estados Unidos. Entre 1996 y 2002 las exportaciones de bienes de Chile a EE.UU. ascendieron al 18%, mientras que las importaciones desde los



EEUU representaron un 21% en el mismo periodo. Las negociaciones entre los países duraron 11 años y culminaron en diciembre de 2003. En varias materias logró un buen acuerdo, falta ver los resultados. Colombia pretende negociar una agenda similar en apenas un año, bajo el argumento falaz de que de no negociar ahora no habrá futuro para nuestras exportaciones.

TLC Colombia-Estados Unidos: una adhesión política

Fue el Gobierno colombiano quien pidió al de los EEUU adelantar negociaciones conducente a un TLC bilateral en virtud de la posición incondicional del presidente Uribe. En virtud de ello, el representante Comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, precisó algunas de las condiciones de entrada: a) Colombia debe seguir el modelo TLC con Chile y Centroamérica, razón la cual las negociaciones se basan en los textos que EEUU pone sobre la mesa; b) revisar el SGP y los beneficios del ATPDEA, lo cual significa que los beneficios concedidos unilateralmente se podrían desmontar a la entrada en vigor del tratado, y c) continuar en las negociaciones

hacia el Alca, y en las negociaciones ante la OMC, alineados en la órbita política de los EEUU, con lo cual Colombia se apartaría de posiciones comunes negociadoras de los países andinos y los del sur en los escenarios multilaterales, tal como ocurrió en la reunión ministerial de Cancún.

El estudio de Umaña sobre las implicaciones del TLC para Colombia, plantea varias hipótesis que resultan concluyentes: a) la negociación bilateral del TLC tiene demasiadas condicionalidades desde los Estados Unidos y concesiones previas de Colombia, b) la forma como se negocian los temas agrícola, propiedad intelectual y servicios, entre otros, contradicen los argumentos a favor del libre mercado que tanto pregonan los países desarrollados y los ideólogos del libre comercio, c) con este tipo de negociaciones bilaterales se evidencia una crisis del esquema de negociaciones de comercio multilaterales y resquebraja los avances de la Comunidad Andina como proceso de integración subregional, d) ante las dificultades del esquema plurilateral previsto en el Alca es muy posible que las negociaciones terminen en un *Alca light* en tanto suma de varios acuerdos bilaterales, y e) la firma del TLC puede convertirse en una adhesión política a los tratados comerciales que los Estados Unidos han firmado en América Latina, por cuanto la política de seguridad democrática del gobierno de Uribe depende de Norteamérica, y se convierte en una espada de Damocles sobre los negociadores. En síntesis, de llegar a suscribirse el TLC en las condiciones actuales de negociación, que como sabemos avanza en la quinta ronda

recientemente celebrada en Ecuador, y ratificada la continuidad del presidente Bush en la Presidencia de Estados Unidos, podría significar una eventual cesión de soberanía nacional a favor de las empresas norteamericanas, sin que ello signifique un mayor libre comercio, ni mejores oportunidades para las exportaciones colombianas.

Las implicaciones sociales son graves

Alejandro Gaviria, ex subdirector de Planeación Nacional y analista de la Universidad de los Andes, indica que el problema de desempleo en Colombia no se va a resolver ni habrá un efecto sobre la desigualdad social con la firma del tratado, ya que habría mayor volatilidad y menor precio del capital²⁶. Según este estudio, los campesinos serán los más afectados con el acuerdo comercial, mientras que los ganadores serán los trabajadores calificados y no calificados urbanos. De esta forma, el empleo que se ganará en las ciudades se perderá en el campo y la tasa de desocupación bajaría apenas en un 0,3 por ciento²⁷.

²⁶ Gaviria, Alejandro, 'Implicaciones sociales del TLC', Colombia Compite, Cali, 23 de julio del 2004. Citado por Miguel Eduardo Cárdenas, asesor científico de Fescol, en el foro "La economía solidaria frente al TLC", Uniminuto, Ascoop y Fescol, Bogotá, 6 de agosto de 2004.

²⁷ "No hay que esperar grandes beneficios sociales del TLC", en *El Tiempo*, viernes 23 de julio de 2004, pp. 1-2.



Por su parte, Hugo López y Jesús Botero²⁸ concluyen que el TLC no partirá en dos la historia de Colombia, pero que si habrían algunos beneficios éstos serían temporales, ya que en el largo plazo los indicadores de crecimiento económico en términos del PIB, del empleo y la reducción de las tasas de desempleo tenderían a mantenerse igual que antes del TLC. En el mejor de los casos, el empleo podría crecer hasta 1,9% en el lapso de 10 años, y el desempleo disminuiría en apenas dos puntos. Si bien algunas regiones podrían obtener un resultado positivo en el empleo, como Bogotá, Atlántico, Valle, Antioquia, no obstante otras regiones se verían afectadas, con lo cual se produciría una mayor fragmentación regional, similar a la experimentada por México. A su vez que para poder lograr un mejor aprovechamiento del TLC sería necesario adelantar un amplio proceso de calificación de la mano de obra. En materia de comercio, las importaciones tenderían a crecer mucho más que las exportaciones y el déficit fiscal se reduciría en 1,4% del PIB respecto a los niveles actuales del 6,2% del PIB. De lograrse los beneficios serían pírricos, pero los costos sociales y fiscales, seguramente, serían cuantiosos en especial en materia de precios de medicamentos y acceso a la salud, a la vez que habría una mayor vulnerabilidad de los recursos genéticos y de la biodiversidad de la Amazonía y un persistente empobrecimiento de las clases medias y sectores populares.

Un decálogo para democratizar las negociaciones comerciales

En virtud de las asimetrías de las economías, de las condiciones y estrategias negociadoras (condicionalidades), y dada la situación social y de violencia colombiana, se hace necesario insistir desde Colombia en replantear el curso de las negociaciones bilaterales y las del Alca, pero no para dejar de negociar y mejorar los intercambios con los Estados Unidos, sino precisamente para mejorar la posición negociadora y para definir con más claridad los intereses nacionales y sectoriales en este tipo de acuerdos,

frente al Alca y las negociaciones de la OMC. Cada escenario hace parte de un mismo engranaje de las relaciones comerciales internacionales y la apuesta política por la integración regional sudamericana. El TLC no puede hacerse a imagen y semejanza de los intereses de las compañías estadinenses, ni con la premura de intereses de una parte de la élite colombiana, que se vería mayormente beneficiada con un TLC a la ligera. Con base en las consideraciones y recomendaciones del profesor Umaña y otros académicos, de las posiciones del movimiento social colombiano y las diversas redes de acción contra el TLC, se propone la elaboración de un *decálogo* de la sociedad civil frente al TLC y el Alca que puedan ser sometidas a la mayor deliberación pública, teniendo en cuenta los intereses nacionales y sociales que están en juego (derecho a la salud, al respeto de los conocimientos tradicionales, defensa del ambiente y los ecosistemas) por encima de los intereses particulares, de manera que se interpele al Gobierno colombiano y al Congreso de la República, para que modifique el rumbo de las negociaciones atendiendo consideraciones constitucionales de garantía de los derechos fundamentales y de prioridad por la integración Latinoamérica; pero de suscribir el tratado, que éste sea sometido a consulta popular, tal como lo propusieron la gran marcha indígena por la dignidad y otras organizaciones sociales.

Para los países en vías de desarrollo la aspiración por un comercio justo y con equidad supone lograr acceso real a los mercados de los países desarrollados, así como la adopción de medidas de salvaguardia en aquellos temas sensibles como la agricultura, la salud pública, los conocimientos tradicionales y los servicios públicos domiciliarios. El reto está en lograr un equilibrio correcto entre Estado y mercado, entre acción colectiva a escala local, nacional y global, entre la acción gubernamental y no gubernamental, advierte Stiglitz.



²⁸ López y Botero, "Impactos del TLC en el empleo", documento.

Socorro Ramírez,
IEPRI Universidad Nacional

Luces y sombras de la política internacional del gobierno de Uribe

Socorro Ramírez



Collage: Camilo Jiménez Valbuena

Colombia, que desde comienzos del siglo XX había quedado encerrada en los Andes, a fines de ese siglo se vio articulada con diversas dinámicas globales. Más que como resultado de una estrategia consensuada y dirigida a construir una positiva inserción con el mundo global, esa articulación fue resultado del aumento de conexiones internacionales del conflicto, de la preocupación internacional por sus dramas internos y de la petición de distintos sectores nacionales a la llamada comunidad internacional para que les ayudara a hacerle frente al agravamiento de la confrontación armada. Pero el aumento de articulación colombiana con el contexto global no ha generado simultáneamente una superación del parroquialismo. De nuevo cada actor se en-

cierra en sus propias expectativas y sólo desde allí se conecta con el mundo. Tanto guerrillas como paramilitares ignoran no sólo el clamor nacional de paz sino el que su accionar genera las peores condiciones para que Colombia abra posibilidades de inserción constructiva en una compleja transición del mundo global. Unos sectores sociales se limitan

a pedir seguridad y a esperar que la cooperación internacional resuelva el problema, y otros a denunciar la política gubernamental y el deterioro de la situación interna. Por su parte, las opciones gubernamentales para enfrentar la ofensiva armada de guerrillas y paramilitares han restringido aún más el marco estrecho de la búsqueda de inserción positiva de Colombia.

Detengámonos en las opciones políticas gubernamentales, explicables por las urgencias nacionales derivadas de la agudización del conflicto desde mediados de los noventa y por las restricciones de un mundo unipolar y globalizado, que han llevado a los últimos mandatarios a darle una total centralidad al tema de la guerra y la paz que hoy cruza completamente la vida nacional y sus posibilidades internacionales. Esas opciones están incubando unas preocupantes tendencias. Ante todo, definir la política internacional sólo por las urgencias nacionales de corto plazo sin tomar en consideración la dinámica global, hemisférica o regional ni el mediano y largo plazos. Además, supeditar la política exterior a la búsqueda de apoyo y recursos para responder la ofensiva armada de los grupos irregulares, lo que añade no pocos riesgos a los ejes principales de las relaciones internacionales del país. Veamos lo que esas tendencias han generado en cuatro ámbitos centrales para Colombia: Estados Unidos, Europa, los vecinos, los ámbitos multilaterales y el dispositivo institucional para la inserción.

1. Costos de mirar sólo a la estrella polar

Revivir la ya superada doctrina del *respice polum* y ligarse al mundo a través de la relación bilateral con Estados Unidos, asumir sus prioridades y olvidar que Colombia tiene convergencias con ese país pero también enormes divergencias, tiene muchos riesgos. Puede hacer perder la enorme inversión de recursos de toda índole hecha durante mucho tiempo así como los años de esfuerzos dirigidos a conocer y mirar el mundo, a diversificar las relaciones, a buscar márgenes de acción internacional.

La consideración pragmática de que Estados Unidos es el único que puede ayudar a responder la amenaza armada interna, y una cierta convergencia ideológica con los gobiernos estadounidenses, ha llevado a los dos últimos gobiernos, pero sobre todo al presidente Álvaro Uribe, a reforzar la inscripción

del conflicto, de la acción gubernamental y del país mismo en las cruzadas de Washington. Pero las etiquetas antidrogas y antiterrorismo, si bien tienen relación con algunas dimensiones de la confrontación armada colombiana, no la explican completamente. Atarse a ellas dificulta superar fórmulas impuestas por Estados Unidos en razón de las propias necesidades domésticas del gobernante de turno en ese país y de su estrategia hegemónica en el hemisferio, e impide buscar vías de solución más acordes con los intereses de Colombia. Los últimos gobiernos no han tomado en consideración que el apoyo de Washington no es gratuito, conlleva altos costos y no pocos y complicados efectos. Exige aval a la imposición unilateral de sus intereses y puntos de vista. Ese apoyo incondicional a un sistema unipolar tiene consecuencias muy negativas, pues el mundo global, y en particular América Latina y países como Colombia, necesitan imperiosamente del multilateralismo y no de la unilateralidad estadounidense.

El que el Gobierno colombiano privilegie la relación con Estados Unidos no garantiza por sí misma la satisfacción de los objetivos y prioridades nacionales. Experiencias de otras épocas muestran que cuando Washington sabe que cuenta de antemano con el apoyo de un país, no se preocupa siquiera por tomarlo en cuenta. El periodo de Julio César Turbay Ayala estuvo lleno de ejemplos al respecto. Pero además, hay que recordar que Estados Unidos no tiene aliados y menos en materia de seguridad. De hecho, para afirmar su poder unilateral chantajea a naciones amigas o castiga de forma inclemente cualquier disidencia, elude acuerdos binacionales y entorpece compromisos multilaterales, socava instituciones de cooperación mundial o regímenes internacionales que pueden regular asuntos planetarios en otra perspectiva distinta a la que Washington quiere imponer.

El que el Gobierno de Colombia trate de involucrar a Estados Unidos en su situación no asegura su aporte sino que lo lleva a terminar haciendo parte de las tensiones domésticas de ese país. Así, por ejemplo, en las



pasadas elecciones presidenciales y legislativas los recursos para Colombia fueron objeto de controversia. Los demócratas, en su esfuerzo por concretar una agenda doméstica que haga contrapeso a la guerra contra el terrorismo de Bush, señalaron —apoyándose en informes del Departamento de Estado y de la ONU— que, pese a la presión de Estados Unidos sobre el gobierno de Uribe, los nexos entre los paramilitares y miembros de las Fuerzas Armadas persisten mientras se sigue deteriorando la situación de los derechos humanos. Algunos insistieron en que el Plan Colombia no estaba dando los resultados esperados y mostraron desconfianza frente a los programas de soldados campesinos, la red de informantes, las zonas de rehabilitación y el otorgamiento de poderes judiciales a la Fuerza Pública. Incluso en 2003 hubo quien pidiera transferir los fondos que se destinan a Colombia hacia lugares donde operan redes de Al Qaeda dado que los grupos armados colombianos, así sean considerados terroristas, no ponen en jaque la seguridad nacional de Estados Unidos¹.

El que el Gobierno de Colombia apoye las prioridades del mandatario estadounidense no le garantiza que todos los ámbitos de su administración lo respalden y menos en cuestiones económicas. No hay que olvidar que en esa materia Estados Unidos tiene intereses, no socios. Así se ha puesto de presente en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, en donde sectores estadounidenses han presionado para partir de cero y no tomar en consideración las preferencias arancelarias alcanzadas como corresponsabilidad en la lucha antidrogas (Atpdea, por su sigla en inglés). Por más que el Gobierno colombiano con razón se ha esforzado en unir el tema del comercio con el de seguridad, y de apelar a los compromisos de Washington con este último, no es claro que el Atpdea sea el piso de las negociaciones, sino que puede ser convertido en el techo al que llegue el acuerdo. Es decir, a cambio de mantener el Atpdea Colombia termina abriendo completamente su economía a Estados Unidos y entregando concesiones en materias tan sensibles como propiedad intelectual, compras estatales, nor-

mas de origen, inversiones, etc., incluso más allá de lo que se contempla en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

El Gobierno colombiano ha recibido frases efusivas de respaldo² y ha sido señalado como el “aliado recio” en la región³ por haber respondido los llamados de Bush de apoyo para la invasión a Irak y por entrar a la coalición internacional de respaldo. También ha logrado que Colombia sea el primer destinatario de recursos de Estados Unidos para operativos antiterroristas en el hemisferio y se mantenga como el tercer receptor mundial de su ayuda militar. Además, ha conseguido la reactivación de la interdicción de vuelos ilegales y el desembolso de las partidas prometidas aunque éstas se han visto en varias ocasiones suspendidas. Así ocurrió por el desvío de algunos de esos recursos, por los confusos hechos que acompañaron el lanzamiento de bombas en Santo Domingo y que afectaron a la población civil, por la «pérdida» de las dos toneladas de cocaína en el 2002, en Barranquilla⁴, y como forma de presión para que el gobierno de Colombia aceptara la exigencia de Washington de proteger a militares y funcionarios estadounidenses de la competencia de la Corte Penal Internacional⁵.

Con la reelección de Bush y el control republicano de las dos cámaras del Congreso estadounidense pareciera que los recursos definidos para Colombia quedan asegurados —claro, si no se presentan coyunturas críticas que presionen por su suspensión— aunque no así su ampliación, que podría verse frenada con el déficit fiscal estadounidense y la gue-



1 “Crece en el Congreso de Estados Unidos la oposición a la ayuda a Colombia”, en *El Tiempo*, 27 de mayo de 2003, pp. 1-3.

2 “Uribe, el Blair de América Latina”, en *El Tiempo*, 19 de marzo de 2003.

3 “Al pie del cañón”, en *Cambio*, 18 de agosto de 2003, p. 28.

4 “Cámara de Representantes de Estados Unidos pide bloquear 37.1 millones de dólares de ayuda a Colombia”, en *El Tiempo*, 28 de junio, pp. 1-3.

5 Gómez, Sergio “CIP enfrenta a Uribe y Bush”, en *El Tiempo*, 2 de julio de 2003, pp. 1-2.

rra en Irak. Lo que sí parecería asegurada es la continuidad del apoyo político al gobierno de Uribe, que se ha puesto de manifiesto con la visita de Bush a Cartagena, anunciada como uno de los primeros viajes que emprende el presidente reelecto. Del lado colombiano está garantizada la reciprocidad por parte del gobierno Uribe, cualquiera sea el costo de mirar al mundo sólo a través de la estrella Polar. El problema es que sus efectos a nivel nacional, regional e internacional, así como a mediano y largo plazos son muy altos, y supeditar la política exterior a los apoyos políticos y recursos económicos o militares arriesga otros ejes de la orientación internacional del país.

2. Contradicciones con Europa

La urgencia de conseguir recursos y apoyos políticos y militares para responder la ofensiva de los actores armados irregulares ha llevado al gobierno del presidente Uribe a desarrollar cierto activismo con relación a Europa aunque con cierta incompreensión de la dinámica que vive el viejo continente. Esto se traduce en el sobredimensionamiento de algunos logros puntuales alcanzados, los que bien pronto muestran su fragilidad dado que se producen en medio de una fuerte contradicción de perspectivas con las entidades comunitarias y con las delegaciones de países europeos acreditados en Bogotá.

Desde que resultó elegido presidente, Álvaro Uribe ha intentado comprometer al viejo continente con la política de seguridad democrática. Como presidente electo, viajó a Francia, España, Gran Bretaña e Italia y se encontró con un gran rechazo a su política, por lo que debió reiterar una y otra vez que ni era el gobernante autoritario comprometido con los paramilitares, ni su respuesta era sólo militar. Uribe pidió una ayuda integral que incluía desde la lucha contra las drogas –la puesta en marcha de proyectos económicos para la sustitución de cultivos de uso ilícito y de reforestación de esas zonas– pasando por el estímulo a la inversión europea y a la prolongación de las preferencias arancelarias y, hasta el apoyo militar a través



Collage: Camilo Jiménez Valbuena

de tecnología, equipos e inteligencia⁶. También insistió en la ampliación de la declaratoria de los grupos irregulares colombianos como terroristas con el fin de que no se les otorgaran visas, apoyos de ninguna especie, y se les intercepten sus cuentas bancarias.

Cada respuesta europea a las peticiones del Gobierno colombiano está precedida por un recordatorio de la necesidad de proteger los derechos humanos, separar la acción del estado y los paramilitares y buscar una negociación política, así como de declaraciones de apoyo sólo a las políticas de fortalecimiento

6 "Uribe pide a empresarios que intervengan para que Francia y la UE ayuden militarmente a Colombia", en *El Nuevo Herald* –AFP, 3 de julio de 2002; "Comienza ofensiva diplomática de Uribe", en *El Tiempo*, 19 de noviembre de 2002, pp. 1-6.



Collage: Camilo Jiménez Valbuena

institucional y desarrollo social⁷. Los acuerdos policiales y de inteligencia lograron concretarse⁸. En cambio, la solicitud de ayuda militar fue rechazada por los entes comunitarios, mientras que era avalada por Inglaterra y España en razón de la posición de sus gobernantes, del apoyo de Blair y Aznar a la cruzada de Bush y de los propios problemas de terrorismo que habían enfrentado esos dos países. Londres ofreció apoyo en inteligencia, en diciembre de 2002 firmó un acuerdo para adiestrar a la Armada colombiana y, en septiembre de 2003 renovó su decisión de dar asistencia militar a Colombia con el fin de ayudar a reducir el conflicto y su impacto en la población civil, eliminar explosivos y combatir el terrorismo. Madrid aprobó, en febrero de 2003, prestar cooperación militar pero no se pudo concretar por los costos que implicaba para Colombia poner en servicio los equipos ofrecidos y las reacciones que suscitaron. La cesión de antiguos aviones Mirage fue retirada tras la polémica que se desató en Colombia, y el negocio de varios tanques fue cancelado luego de la presión en su contra por parte de parlamentarios venezolanos y de la llegada de Zapatero al poder en España con una posición contraria a la de su antecesor.

Lo que sí ha obtenido el gobierno de Uribe desde su arranque son diversos pronunciamientos de apoyo, los cuales aunque han sido presentados como un triunfo de su diplomacia, se han traducido en condicionalidades más que en apoyos concretos. Entre ellos está el que hicieron los ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de los Ocho (G-8), en favor del fortalecimiento de la autoridad del Estado y de la democracia; o el de algunos eurodiputados que se manifestaron dispuestos a colaborar tanto en un acuerdo humanitario para que la guerrilla libere los secuestrados como en una solución negociada⁹. Posteriormente, a comienzos de julio de 2003, en Londres, el Gobierno colombiano alcanzó

7 "Gobierno de Uribe en la mira de la UE", en *El Tiempo*, 20 de noviembre de 2002, pp. 1-11.

8 En septiembre de 2003 Colombia firmó con Europol un acuerdo para la lucha contra la delincuencia, la criminalidad, el terrorismo, el narcotráfico, el lavado de dinero y la trata de blancas. Colombia tendrá oficina en su sede en La Haya; y Francia, España y Gran Bretaña en Bogotá, a fin de compartir información estratégica.

9 "Apoyo de la UE a Uribe", en *El Tiempo*, 3 de diciembre de 2002, pp. 1-12.



el más significativo pronunciamiento europeo a su favor, en la reunión preparatoria de la cuarta mesa de donantes,¹⁰ y aunque resaltó su importancia no asumió lo que ella implicaba. Se trataba de la mayor y más concreta exigencia europea al Gobierno colombiano de respaldar la labor de Naciones Unidas en Colombia y aplicar las 27 recomendaciones que hizo la oficina de derechos humanos¹¹. Bogotá no entendió que la declaración de Londres constituía apenas un compás de espera y que un apoyo efectivo le implicaba condiciones a las que no era seguro que Uribe estuviera dispuesto a acomodarse. De hecho esas recomendaciones se convirtieron en la hoja de ruta de la posición europea y su cumplimiento empezó a generar las más diversas contradicciones que coparon buena parte de las relaciones. Así se puso de presente en varias visitas de delegados europeos, como la ocurrida en enero de 2004, cuando el comisario europeo para relaciones exteriores criticó el estatuto antiterrorista e insistió en la aplicación de las recomendaciones de la ONU. La respuesta la dio el vicepresidente Francisco Santos en tono airado cuando señaló que se trataba de una actitud neocolonial de la Unión Europea, que olvidaba que en algunos de sus miembros se aplican estatutos aún más duros. En medio de estos forcejeos, hasta fines de 2004 no se había concretado la cuarta mesa de donantes.

Con la visita de Uribe a Europa, en febrero de 2004, la Comisión Europea lo recibió con duras críticas pues considera que su gobierno mantiene la impunidad con los paramilitares y le da poderes judiciales a los militares; y otras instancias europeas le manifestaron su rechazo al proyecto de alternatividad penal y a las críticas de Uribe a las ONG de derechos humanos. Las mayores contradicciones se expresaron en el Parlamento Europeo, que llevaron a algunos de sus miembros a retirarse al arribo del presidente colombiano. Esa ocasión fue desaprovechada por Uribe, quien en su discurso y en las respuestas a varios parlamentarios habló más para el consumo colombiano que para sus interlocutores europeos. La gira europea, mal preparada por parte de los re-

presentantes diplomáticos colombianos —por ejemplo, el primer ministro italiano estuvo ausente en la cita programada con Uribe— pudo concretar sólo apoyos puntuales para guardabosques en la Sierra Nevada y para la reinserción de niños combatientes, así como la reiteración de la propuesta de Francia de acoger guerrilleros de las Farc luego del intercambio humanitario, y de Suiza de contribuir a los diálogos al respecto. El Gobierno colombiano anunció que la Unión Europea habría tomado la decisión política de prorrogar el sistema general de preferencias arancelarias (SGP) por la lucha antidrogas. Sin embargo, el SGP viene siendo cuestionado por la demanda entablada en la OMC por la India y porque la propia OMC presiona por la supresión de regímenes preferenciales y por la multilateralización del comercio. Otro resultado, posterior a la gira en abril de 2004, fue la declaratoria, bajo la presidencia de Irlanda de la Unión Europea, del ELN como grupo terrorista y luego del secuestro de cinco británicos, alemanes y españoles¹².

Las contradicciones han seguido predominando en la relación con países europeos. Con Francia, en razón de hechos confusos protagonizados por ese país en torno

10 El Gobierno colombiano presentó ocho áreas para focalizar la ayuda: desarrollo rural, ambiental y alternativo con familias que dejen de cultivar coca para convertirse en guardabosques; reconstrucción del tejido social y pedagogía para la convivencia y la resolución de conflictos; atención humanitaria a los desplazados; reinserción de quienes abandonan las armas, y de las regiones liberadas de la violencia; fortalecimiento del Estado con programas de descentralización, derechos humanos y justicia; reconstrucción productiva, Mipymes y microcréditos; programas regionales de desarrollo y paz, como el del laboratorio de paz del Magdalena Medio; programas de competitividad, ciencia y tecnología. "Prueba de fuego en Europa", en *El Tiempo*, 8 de julio de 2003, pp. 1-2.

11 "La prueba de fuego es cumplir con recomendaciones de ONU", en *El Tiempo*, 13 de julio de 2003, pp. 1-2.

12 Las dos primeras se produjeron bajo la presidencia española de la Unión Europea y antes de la llegada al poder de Álvaro Uribe, los paramilitares en mayo y las Farc en junio de 2002.

a la presión por la liberación de Ingrid Betancourt, que ha sido su eje de acción. Con Dinamarca, por la recolección y donación simbólica de una ONG de ese país, de recursos para las Farc. Pero la mayor contradicción se ha manifestado en relación con el papel europeo frente al proceso de negociación con los paramilitares. Por su carácter confuso y por el temor a quedar como cómplices de la impunidad, todas las delegaciones comunitarias y de países europeos representados en Colombia acordaron no asistir a la instalación de la mesa de Ralito, en julio de 2004. Posteriormente, han dicho que estarían dispuestos a intervenir en ese proceso si se garantiza que habrá verdad, justicia y reparación. Algunos países europeos, como Suecia, han comenzado a prestar ciertos apoyos técnicos a la misión de la OEA que debe verificar la desmovilización de los paramilitares. En suma, el mayor compromiso europeo en los dos primeros años de gobierno de Uribe ha sido con el desarrollo de varios programas sociales y en particular con los laboratorios de paz, que no son iniciativa del Gobierno colombiano y frente a los cuales éste tiene no pocos reparos¹³. Por otra parte, la Unión Europea, enredada en sus propios procesos de ampliación y en los problemas de sus vecinos más cercanos, dividida ante Estados Unidos y con compromisos frente a sus antiguas colonias, sigue muy cautelosa frente a un país como Colombia, que no ocupa un lugar de prioridad.

3. Tensiones y acercamientos con los vecinos

Los gobiernos colombianos que se han visto enfrentados a la agudización del conflicto, han tomado diversas iniciativas para controlar algunos de sus efectos sobre los vecinos, vincular a éstos en los diálogos con las guerrillas o concretar acciones conjuntas. Sin embargo, sus opciones han estado dictadas más por las urgencias inmediatas que por una mirada de mediano y largo plazos, se han visto limitadas por su propia debilidad y por un restrictivo contexto hemisférico e internacional, pero sobre todo

por la estrategia estadounidense de aprovechar el conflicto colombiano para avanzar en la ampliación de su perímetro de seguridad. A mitad de camino del gobierno de Uribe el resultado ha sido un cierto acercamiento que ha ayudado a superar tensiones intergubernamentales, pero al mismo tiempo la emisión de mensajes contradictorios que han contribuido a generar malestar entre sectores estatales y sociales de los países colindantes.

El malestar con las opciones gubernamentales colombianas había comenzado con Andrés Pastrana, quien al recibir un país asediado por las guerrillas y unas Fuerzas Militares desmoralizadas, ineficientes y corruptas, un Estado exhausto por la recesión económica y sobre todo herido por una honda crisis de legitimidad interna e internacional, no encontró otra alternativa que la de atraer a las Farc a nuevos diálogos de paz y al mismo tiempo buscar apoyo financiero y militar en el exterior para fortalecer al Estado. Para comprometer a Estados Unidos cambió las prioridades del primer Plan Colombia, lo que generó una reacción negativa entre los gobiernos más próximos y los enajenó con respecto a los problemas de Colombia. Para completar la confusión, al final de su gobierno, Pastrana, decepcionado por la renuencia de las Farc a una negociación y por un mal uso de la zona de despeje, presionado por una opinión nacional radicalizada ante el aumento de la violencia guerrillera y estimulado por la nueva coyuntura internacional de guerra global contra el terrorismo, puso fin a las conversaciones de paz y declaró terroristas a los mismos grupos que durante cuatro años había reconocido como rebeldes políticos. Este giro, comprensible en el contexto doméstico, ahondó el desconcierto de los vecinos frente al conflicto.

Ante los anuncios de Álvaro Uribe de mano dura para enfrentar a los actores armados ilegales, gobiernos y opinión pública

13 Algunas de estas apreciaciones están contenidas en el editorial, "Europa, muy lejana", en *El Tiempo*, 19 de mayo de 2003, p. 1-17.



de países colindantes pasaron del desconcierto a un fuerte rechazo de tal política. Por eso al comienzo de su mandato Uribe tuvo dificultades para concretar acciones conjuntas que permitieran enfrentar los efectos del conflicto colombiano y las interacciones que con el mismo han establecido algunos sectores de los países vecinos. Así aconteció, cuando el Gobierno colombiano quiso que sus colegas declararan terroristas a las organizaciones guerrilleras. Bogotá sólo logró esta calificación de parte de los gobiernos de Panamá y Centroamérica, pero no de Venezuela, Ecuador y Brasil.

Para contrarrestar esa resistencia, Uribe ha desplegado una intensa actividad. Trató de mostrarles a sus colegas que su política de seguridad respondía tanto a la saturación nacional con el conflicto como a la exigencia de sus mismos gobiernos que solicitaban mayor control en los territorios fronterizos. Incrementó el pie de fuerza militar o policial en los municipios limítrofes, instaurando allí una presencia móvil en razón de las exigencias de la confrontación. Uribe ha ido a ejercer actos de gobierno desde Arauca y Norte de Santander. Pero todas esas dimensiones de la acción del Estado son insuficientes para contrarrestar su secular ausencia en las zonas fronterizas y para atender sus complejas problemáticas, que no dependen sólo del conflicto colombiano. Las visitas de Uribe una y otra vez a los gobernantes vecinos han ido logrando importantes acuerdos con todos ellos pero persisten en esos países muchos temores y rechazos a la política oficial colombiana.

Las mayores tensiones se han desarrollado con Venezuela, aunque hay que destacar que entre Uribe y Hugo Chávez ha habido mayores compromisos que los que hubo en el periodo de Andrés Pastrana. Un primer acercamiento se dio desde la posesión misma de Uribe, y luego los dos mandatarios acordaron no caer en la diplomacia del micrófono. Sin embargo, como no han funcionado adecuadamente los canales de comunicación, los propios gobernantes y altos funcionarios de los dos países fueron llevando a los medios sus percepciones y opinio-



Collage: Camilo Jiménez Valbuena

nes sobre temas como los de seguridad en la frontera. Al mismo tiempo, la mutua incompreensión sobre las situaciones internas de cada país y las divergencias políticas entre los gobiernos centrales sumada a la histórica desconfianza por el diferendo marítimo, fueron aumentando los temores mutuos. Contribuyeron a la tensión varios hechos. Senadores colombianos le solicitaron a la OEA aplicar la Carta Democrática contra el gobierno de Chávez, lo que fue respondido por senadores venezolanos con la presión contra una posible "carrera armamentista" de Colombia. Un extraño centenar de presuntos paramilitares colombianos fue detenido en los alrededores de Caracas; según la primera reacción de Chávez, harían parte de una conspiración contra su gobierno promovida por Miami y Colombia, y de una invasión de este último país. Esta sucesión de acontecimientos y las gestiones de compra de armamento parecería estar llevando a sectores militares de ambos lados a revivir la hipótesis de conflicto incluso bélico entre los dos países. Tan pronto se conoció la denuncia sobre los posibles paras en Venezuela, Uribe ofreció toda la colaboración necesaria para el esclarecimiento de los hechos y la canciller colombiana se desplazó de inmediato a Caracas para reunirse con Chávez, quien declaró que no tenía ningún indicio de que el Gobierno colombiano estuviera involucrado en el asunto. Luego, Uribe visitó

a Chávez una semana antes del referendo para manifestarle su apoyo. Incluso allí anunció que desistía de la compra de los tanques a España. El acercamiento entre los dos gobernantes, ratificado en una nueva reunión de ambos mandatarios en Cartagena, dio origen a un acuerdo de conexión binacional a través de un gaseoducto entre La Guajira y el Zulia, así como de un poliducto para buscar la salida de hidrocarburos de Venezuela por el Pacífico colombiano hacia el Asia y la conexión energética de ambos países con el Plan Puebla-Panamá. Para consolidar ese entendimiento gubernamental es necesario el funcionamiento permanente de las comisiones de vecindad y de la comisión militar binacional y fronteriza, que aún siguen paralizadas.

Con Ecuador, el Plan Colombia había generado muchos temores por los posibles efectos sobre su territorio, los que se aumentaron con las fumigaciones. Esos temores tomaron aún más fuerza por la presión estadounidense sobre las autoridades ecuatorianas para que desvincularan a diversos sectores de ese país de dinámicas transnacionales que alimentan la confrontación colombiana¹⁴. Todo ello ha generando problemáticas interacciones entre ambos países. El incremento del desplazamiento, refugio y migración voluntaria de colombianos hacia el Ecuador, así como de la delincuencia, ha generado allí cierta xenofobia, la expulsión de indocumentados y la imposición de requisitos adicionales para el ingreso de colombianos. También en el terreno comercial ha habido no pocas contradicciones. Unas se han derivado del carácter negativo de la balanza comercial para el Ecuador, lo que llevó a Uribe a aceptar en 2003 la imposición de salvaguardias contra productos colombianos. Otras han sido fruto de movilizaciones de pobladores y autoridades fronterizas que han presionado por el cierre de los puestos fronterizos o que han llevado a los militares a dinamitar pasos no regulados pero usados por los pobladores. En fin, se ha deteriorado una buena relación bilateral que había permitido conformar la primera zona de integración fronteriza en el marco andino. Si bien los acercamientos de los presidentes Uribe y Lucio Gutiérrez han comenzado a dar resultados, el conflicto co-



lombiano y la posición del presidente ecuatoriano al respecto se han convertido en parte central de las tensiones políticas ecuatorianas y de las contradicciones en el Estado, el Gobierno y la opinión, que cuestiona las iniciativas del mandatario.

En Panamá el agravamiento del conflicto había generado el señalamiento de Colombia como principal problema de seguridad regional¹⁵ y la presión por la permanencia de Estados Unidos que apoyó, desde 1998, el reforzamiento policial en la frontera. Bajo Pastrana surgieron tensiones con motivo de la devolución de desplazados colombianos realizada por el Gobierno panameño¹⁶. Estas se agregaron a las mutuas recriminaciones por la falta de control del contrabando de armas que ingresa por esa frontera. Con el gobierno de Uribe parecería, en cambio, que el entendimiento habría ido más bien en aumento y se habría ido pasando paulatinamente a un reconocimiento de la necesidad de acción conjunta entre los dos países. Panamá, bajo la presidenta Mireya Moscoso como anfitriona, facilitó la intervención de Uribe ante una reunión de presidentes centroamericanos, en la que éstos aceptaron la propuesta del Gobierno colombiano de de-

14 La porosidad de las fronteras y la corrupción en las Fuerzas Armadas permiten el tráfico de armas, municiones, explosivos y diversos elementos requeridos por los grupos irregulares colombianos. César Montúfar, "Un enfoque regional para analizar los problemas de seguridad de la región andina. Reflexión a propósito de la vinculación del Ecuador a la dinámica regional del conflicto colombiano", Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2002.

15 El general panameño Rubén Darío Paredes, quien fuera comandante de las desaparecidas fuerzas de defensa, señaló que en Colombia "el país institucional, incluyendo las Fuerzas Armadas, está claudicando y va a ser derrotado por el país subversivo e irregular, el cual encabezan las Farc", y agregó que las Farc consideran a Panamá como un "botín rico", apetecible tras la retirada de Estados Unidos y la ausencia de Fuerzas Militares nacionales.

16 En 1999 y 2000, en abril de 2002, "Documento inédito indica que 109 desplazados colombianos, expulsados de Panamá en abril, fueron engañados", en *El Tiempo*, 3 de junio de 2002, pp. 1-2.

clarar terroristas a las Farc y de controlar el tráfico de armas¹⁷. Con la llegada a la presidencia del hijo del general Torrijos la relación se ha profundizado a tal punto que, en noviembre de 2004, Panamá ingresó al Grupo de los Tres, que lo componían Colombia, México y Venezuela, y estos dos últimos países se aprestan a conectarse al Plan Puebla-Panamá.

El impacto de la problemática colombiana sobre el Perú ha sido, por fortuna, limitado. Luego de que el gobierno de Alberto Fujimori trató de usarla con miras a su reelección¹⁸ y que la maniobra fracasó y contribuyó a la caída de su gobierno, el presidente Alejandro Toledo apoyó el Plan Colombia y le ha dado su respaldo a la estrategia de seguridad de Uribe. Además de profundizar la militarización de la frontera, desde octubre de 2002, los dos gobiernos firmaron un acuerdo de cooperación policial para combatir las actividades ilícitas en los ríos fronterizos comunes y el tráfico aéreo de estupefacientes, y en 2004 renovaron sus acuerdos de conformar una zona de integración fronteriza en el marco de la CAN que podría ampliarse con las poblaciones brasileñas.

La amplia región fronteriza compartida con Brasil ha sido también fuente de interacciones entre la confrontación colombiana y la problemática de ese país ligada a las drogas: tráfico de precursores químicos, pasta básica y clorhidrato de cocaína; provisión de armas y recursos a las guerrillas colombianas a cambio de droga y protección, como se puso de presente con la detención en territorio colombiano del narcotraficante brasileño Luis Fernando da Costa, aliado de las Farc.

Luego de que Fernando Enrique Cardozo consideraba la confrontación colombiana como un problema meramente interno de Colombia, y se limitaba a desplegar tropas en la Amazonía, Lula ha mostrado su interés en jugar un papel para la búsqueda de salidas. Al comienzo de su gobierno, las contradicciones entre Brasil y Colombia fueron en aumento, pero pronto se lograron fórmulas diplomáticas de entendimiento. Lula y Uribe se han reunido varias veces y han llegado a acuerdos para desarrollar acciones



Collage: Camilo Jiménez Valbuena

militares conjuntas en la zona fronteriza¹⁹. La Cancillería colombiana ha mostrado interés en que el Gobierno de Brasil ponga sus buenos oficios para un acercamiento de las Farc con la ONU en suelo brasileño²⁰. En diversos medios brasileños ha surgido, sin embargo, la percepción de que el conflicto colombiano es el causante de sus problemas de seguridad, incluidos los que desde hace varias décadas han aparecido en las *favelas* de Río de Janeiro o la internacionalización de la Amazonía, que podría generar una invasión estadounidense. Ese contexto adverso presiona en contra de cualquier entendimiento entre los gobiernos para hacerle frente a los problemas comunes.

17 "Presidente Álvaro Uribe inició reunión con mandatarios en Panamá", en *El Tiempo*, 11 de febrero de 2003, pp. 1-3.

18 Basombrio Iglesias, Carlos, "El Plan Colombia y el Perú", ponencia presentada en el seminario "América Latina y el Plan Colombia: ¿estabilidad o crisis?", Caracas, Centro para la Paz y la Integración, Universidad Central de Venezuela, Grupo Académico Colombia-Venezuela, mayo de 2001.

19 "Brasil y Colombia firmaron acuerdo de seguridad fronteriza", en *El Tiempo*, 28 de junio de 2003, pp. 1-6.

20 "Respaldo a encuentro de ONU y Farc, en Brasil", en *El Tiempo*, 4 de septiembre de 2003, pp. 1-14.



Collage: Camilo Jiménez Valbuena

Pese a ese activismo gubernamental y al acercamiento de Uribe con los gobernantes vecinos, persiste en importantes sectores de esos países un enorme rechazo a la política de seguridad y una gran incompreensión sobre la situación colombiana, a la que ha contribuido el propio presidente Uribe, al menos, por tres razones. Primero, por la exageración de la amenaza que representa el conflicto colombiano. El presidente Uribe, para llamar la atención sobre la situación interna y concretar apoyos suele repetir: *que tiene el potencial de desestabilizar América del Sur y destruir la selva amazónica, que «La droga es la peor de las armas químicas», que es más grave que el mismo conflicto de Irak»*. Estas declaraciones muestran el afán de ganar un apoyo y generan equivocadas señales a la comunidad internacional. El conflicto colombiano tiende a aparecer entonces como el único factor causante de todo lo negativo que ocurre en la región andina, contribuyendo de paso a ocultar otras dinámicas globales, hemisféricas, regionales y locales que lo atraviesan y refuerzan, y a inhibir un mejor acompañamiento internacional para buscar una solución negociada.

Segundo, por mirar los problemas de seguridad sólo desde una perspectiva nacional

y no tomar en consideración las encrucijadas que de manera diferenciada también enfrentan los vecinos, ni los procesos en curso en esos países que entrañan opciones políticas muy distintas a las de su gobierno, son producto de masivos procesos sociales, tienen consecuencias muy variadas. Tercero, porque el Gobierno colombiano subestima el rechazo de los vecinos a su convergencia con Bush y la consideración pragmática de que como Estados Unidos es el único país que puede ayudar a responder la ofensiva armada colombiana debe atarse a un sistema internacional unipolar, cuando la región y Colombia requieren del multilateralismo. De hecho el Gobierno colombiano no parece prestarle mucha atención a los reclamos sobre las consecuencias regionales de la política estadounidense hacia la región, por medio de la cual la gran potencia fracciona aún más a los vecinos e impulsa sus propios intereses geopolíticos. Por el contrario, insiste —como lo hizo en la posesión de Nestor Kirchner— en que: *«Todo lo que se pueda hacer con ayuda de Estados Unidos es beneficioso para el continente en su conjunto»*.

4. Riesgos para la tradición multilateral y el dispositivo diplomático

Al examinar cómo ha votado Colombia en la asamblea general de Naciones Unidas, se observa que hasta 2003 venía manteniendo el mismo tipo de comportamiento tradicional que puede sintetizarse en posturas más bien disidentes de Estados Unidos en aquellos pocos temas donde no hay consenso en la organización mundial, como los del Medio Oriente, Cuba, derechos humanos. Sin embargo, lo que se hace en la asamblea no es lo más significativo de la actuación internacional multilateral, y el comportamiento del país es allí conducido más por la tradición de la Cancillería que por las decisiones de la Presidencia. En cambio, en el Consejo de Seguridad se manifiestan más los costos de la extrema dependencia de Estados Unidos. Recordemos el episodio del embajador Valdivieso, quien al finalizar en nombre de



Colombia la presidencia del Consejo de Seguridad, por una intempestiva decisión de Uribe le entregó sólo a Estados Unidos el informe de los enviados a Irak para investigar la cuestión nuclear, pasando por encima de las reglas del organismo y de los intentos de actuar con los miembros no permanentes para lograr un mayor margen de acción. Luego, vino el apoyo a la “guerra preventiva” de Estados Unidos violando el derecho internacional y desconociendo a las Naciones Unidas. De continuar en esa perspectiva, el apoyo a acciones unilaterales estado-unidenses podría terminar por sacrificar la tradición internacional en los ámbitos multilaterales, que constituye para el país un acumulado de experiencia, de caminos recorridos y de alianzas tejidas.

A la par con la puesta en riesgo de la tradición multilateral y de apego al derecho internacional, el presidente Uribe ha venido lanzando diversas peticiones a Naciones Unidas que muestra su convencimiento de que sin ayuda internacional no se resuelve el conflicto. Pero algunas propuestas parecen producto de la urgencia de conseguir apoyos inmediatos más que del análisis de las reglas que regulan los organismos multilaterales, del examen de alternativas al respecto o de la consideración de sus implicaciones en el contexto mundial actual. Entre esas opciones no calibradas está la que se ha insinuado de acudir al Consejo de Seguridad de la ONU para mostrar al conflicto colombiano como el ejemplo de articulación con las cruzadas antidrogas y antiterroristas, y que tiene consecuencias de corto y mediano plazos y recortan sustancialmente el margen de acción interna. Pese a que muchas de las peticiones gubernamentales son improvisadas y cambiantes cuando no obtiene respuesta en los términos que espera, Uribe fustiga al organismo mundial. Algunas de estas críticas —aunque son explicable por la lentitud burocrática de la organización mundial y la falta de coordinación de sus organismos frente al caso colombiano— son desproporcionadas o contienen peticiones imposibles, y otras son comentarios un poco parroquiales, que desconocen tanto los complejos procesos políticos al interior de Naciones Unidas como las dificultades de una necesaria concertación multilateral.

Esos problemas en la actuación multilateral reflejan una de las dimensiones más críticas de la política internacional oficial referida al dispositivo diplomático. En ese campo, durante la primera mitad del gobierno de Uribe, además de la centralidad que tiene el tema de seguridad, se ha agudizado la fragmentación en su formulación y ejecución, así como su uso como un instrumento de política interna y de pago de favores presidenciales más que como un instrumento de inserción internacional.

Es inevitable que el tema de seguridad sea el eje de la política internacional, dado que la búsqueda de salidas a un conflicto armado que ha aumentado sus conexiones globales no puede hacerse al margen de la llamada comunidad internacional. Sin embargo, esa centralidad no puede dejar de lado otras dimensiones de la agenda internacional en la que el país ha ido perdiendo espacio, como ha ocurrido en las negociaciones ambientales, por ejemplo. Como tampoco es posible relacionarse fundamentalmente con aquellos gobiernos con los que está en juego el tema de seguridad. La diversificación de relaciones había sido un logro importante del país desde los años ochenta que puede ser muy costoso a mediano y largo plazos dado que se había traducido, entre otras cosas, en la escogencia de voceros nacionales en espacios multilaterales de interés nacional.

Con relación a la agudización de la fragmentación es preciso señalar que es imposible que un solo ministerio se relacione con el mundo global. De hecho hoy no hay entidad pública que no tenga que ver con dinámicas internacionales. Pero no solo no existe una coordinación interinstitucional sino que en la actuación internacional se presentan posiciones contradictorias. Ante todo la diplomacia presidencial ha jugado un importante papel en el control de las relaciones con Estados Unidos y en la realización de contactos con los gobiernos vecinos. Ese, que es parte de su papel, termina desinstitucionalizando el dispositivo diplomático en la medida en que muchas decisiones se toman sólo con el embajador en Washington y los ministerios implicados ni son informados. Otro ejemplo adicional es el del Ministerio de Defensa, que

ha ganado un papel central en las relaciones externas del país dado que el primer eje de la política exterior es la búsqueda de apoyo a la estrategia de seguridad, pero a veces sus posiciones resultan contradictorias con las de la Cancillería. En la medida en que la búsqueda de inserción económica internacional es el segundo eje externo, lo mismo ocurre con el Ministerio de Comercio Exterior, que ha estado centrado en la negociación del acuerdo con Estados Unidos mientras la Cancillería ha manejado las relaciones con los vecinos, cada una con una comprensión distinta de la inserción internacional de Colombia.

No son los méritos, la experiencia ni el conocimiento suficiente de los temas, sino el pago de favores políticos o personales, lo que cuenta en la mayor parte de nombramientos políticos que se han hecho durante el gobierno de Uribe en el exterior —62% en cargos diplomáticos y 93% en cargos administrativos—. A esto ha contribuido el forcejeo con el Congreso no sobre temas de la política internacional sino para concretar el cambio de apoyos gubernamentales, de la reelección en particular, por puestos en el exterior.

El Gobierno ha pedido facultades extraordinarias al Congreso para una nueva reforma del servicio exterior pero referida sólo a los funcionarios de carrera diplomática de la Cancillería. Si bien es necesario profundizar su profesionalización, ésta no se logra sólo con el personal de carrera sino aplicando simultáneamente la meritocracia para los nombramientos políticos y disminuyendo su porcentaje a una mínima parte, como sucede en cualquier Cancillería del resto de América Latina. Tampoco se logra anunciando otra reforma del organigrama de ese ministerio. Cada ministro ha hecho sus propios cambios al respecto y éste sería el sexto en quince años. Cada una de esas reformas ha puesto

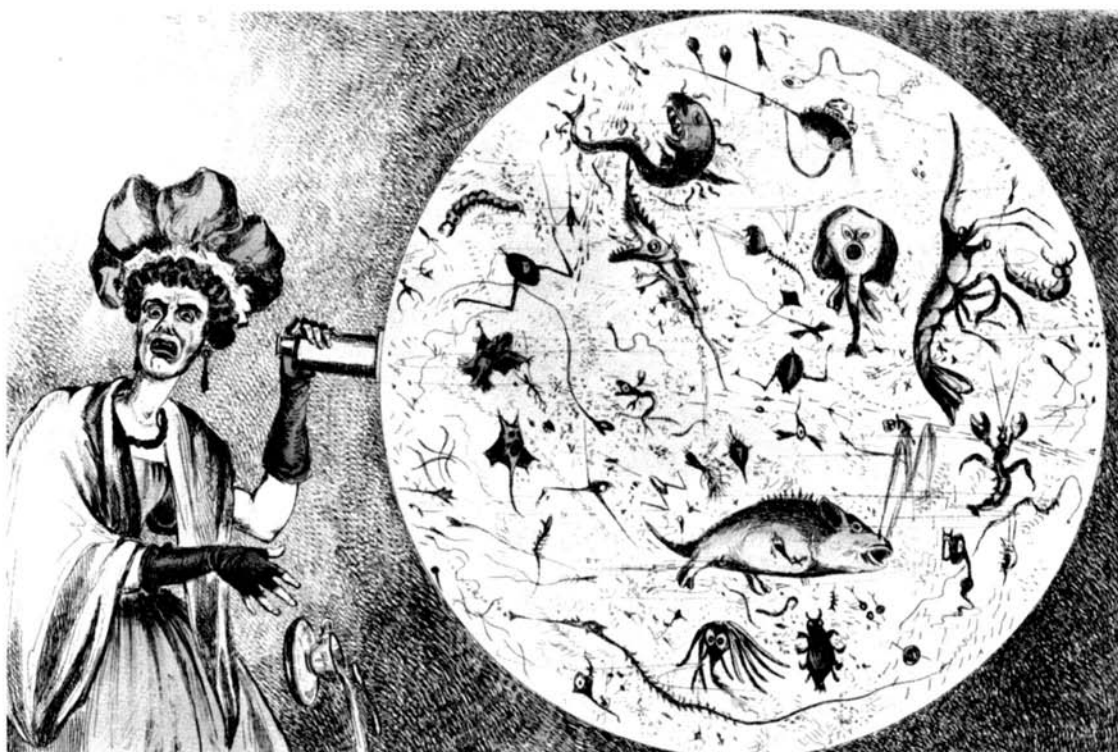
en interinidad a la diplomacia, ha generado malestar en los funcionarios de carrera y no ha resuelto los problemas, que no son de estructuras ni de nuevos estatutos administrativos. Son de desclientelización, profesionalización y articulación interinstitucional en torno a una orientación compartida.

En síntesis, en sus dos primeros años, el gobierno de Uribe ha desplegado una enorme iniciativa y ha conseguido resoluciones de organismos multilaterales y también reconocimientos muy diversos a su dinamismo y un poco más de comprensión frente a su política de seguridad. Ha logrado mantener el flujo de los recursos pactados con Estados Unidos y su apoyo político. Sin embargo, existe en el Gobierno mucha improvisación sobre la participación internacional en la búsqueda de salidas a la confrontación armada en Colombia. Muchas iniciativas aparecen como piezas sueltas que requerirían con urgencia un acople so pena de poner en peligro un eslabón central de la política de seguridad. A veces hay en el Gobierno o en sectores privados o de opinión, la esperanza de que Estados Unidos, Europa, los vecinos, la ONU, vayan más allá de lo que la dinámica del conflicto les posibilita y de lo que están dispuestos a hacer el Estado y la sociedad colombiana. Pero lo internacional no puede reemplazar los persistentes esfuerzos internos para abrirle camino seguro a la paz. Además, a Colombia no le conviene una dependencia aún más profunda de Estados Unidos, cuyo Gobierno no vacila en imponer sus intereses a cualquier precio, y cuando esas aproximaciones a Washington se realizan a costa de los vínculos con los aliados naturales del país. Colombia es un país latinoamericano y caribeño, y, en esta época de globalización, no encontrará soluciones de largo plazo a sus problemas sino en estrecha alianza regional y con una activa política de inserción positiva a nivel internacional.

Iván Jaramillo Pérez, Consultor
ijaramil@cable.net.co

La salud en el gobierno de Uribe

Iván Jaramillo Pérez



Cuando se trata de evaluar al sector salud como actividad de Gobierno es necesario preguntarse hasta dónde esta cumpliendo el ejecutivo con el triple mandato de los artículos 48 y 49 de la Constitución Política que imponen al Estado tres clases de obligaciones en salud, así:

— En primer lugar: establecer los términos en los cuales la salud básica se debe suministrar en forma gratuita y obligatoria y que la ley la denomina Salud Pública (colectiva) o Plan de Atención Básica —PAB— como algo diferente al manejo de los hospitales y de la seguridad social en salud.

— En segundo lugar: organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios públicos de salud de carácter médico-hospitalario a los habitantes, en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas y ejercer su vigilancia y control.

— En tercer lugar: garantizar a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social en salud, mediante el régimen contributivo para las personas con capacidad de pago y mediante el régimen subsidiado,

o de los subsidios a la demanda, para la población pobre y vulnerable, sin capacidad de pago total o parcial.

Para cumplir estas funciones y otras más, como el fomento del empleo, al Gobierno entrante se le ocurrió promover la fusión del Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el nuevo Ministerio de la Protección Social, el cual hasta el momento no ha mostrado los resultados esperados y, al contrario, el sector salud se queja por la falta de rectoría e interlocución.

¿Qué esta pasando con la salud pública?

Las reformas de los años 90 afectaron en forma especial a la salud pública. Los fenómenos más señalados por los expertos han sido la caída en las coberturas de vacunación y la reemergencia de enfermedades endémicas que estaban bajo control.

Durante diez años el Plan de Atención Básica no se reglamentó y quedó a la iniciativa de las direcciones territoriales de salud. Afortunadamente en el año 2002 se expidió la Circular Externa 052, la cual en solo documento estableció las líneas maestras que deberían orientar la salud pública en las regiones; a esta norma se sumó la expedición de la Resolución 412, que regula la prevención y la promoción de la salud que deben garantizar las aseguradoras. En términos financieros se agregó lo dispuesto por la Ley 715 de destinar unos recursos específicos para salud pública y transferir a los municipios el 4,01% de la UPC-S para realizar las acciones de prevención y promoción.

Si bien el Gobierno aprovechó la coyuntura en los años siguientes para recortar las transferencias a salud pública en el sistema general de participaciones, disminuyendo las asignaciones en un 2% entre los años 2002 y 2003 y en un 4% entre 2003 y 2004, las entidades territoriales han reaccionado aportando recursos propios a la salud pública e incrementando los presupuestos recibidos del SGP en un 16% con recursos de

origen territorial. De otra parte, el CNSSS ordenó mediante los acuerdos 238 y 240 asignar \$34.970.710.234 para programas de promoción y prevención de la salud, los cuales se destinaron preferentemente para la adquisición de biológicos para vacunación.

En consecuencia, el efecto combinado de estas medidas ha permitido una reactivación en la ampliación de las coberturas de vacunación, las cuales mejoraron en un 42% entre los años 2002 y 2003 para el caso de las seis vacunas principales.

Durante la década de 1990 la creación de centros y puestos de salud en todos los municipios del país, como consecuencia de la descentralización, permitió la ampliación de la cobertura en algunos servicios básicos tales como la atención de las maternas y la atención profesional de los partos hasta conseguir niveles del 93%, muy superiores al promedio internacional del 75%; sin embargo, en los años recientes el desplazamiento masivo de la población y el desmonte sistemático de la descentralización, especialmente con algunas disposiciones de la Ley 715, han reactivado la mortalidad materna.

De otra parte, para contener la expansión de la malaria y el dengue, y recientemente de la fiebre amarilla, no se ha encontrado la fórmula de control, y al contrario, la emigración de la población a zonas de cultivos ilícitos ha incrementado la incidencia de estas enfermedades.

Sobre la red hospitalaria

Los peores resultados en la gestión gubernamental indudablemente que se encuentran en el manejo de la red hospitalaria pública, la cual se ha visto sometida a su liquidación progresiva. Como hechos más destacados se cuentan los cierres de los hospitales de Cartagena y Caldas, la reestructuración de más de 26 hospitales medianos y grandes con despido de trabajadores, y los avances en la prohibición y/o liquidación de las empresas sociales del Estado municipales en el primer nivel de atención.



La actual crisis hospitalaria es una consecuencia directa de la Ley 100 de 1993, la cual primero elevó los costos de operación de los hospitales públicos mediante la denominada nivelación salarial, luego les creó la competencia de la red privada, sacándolos parcialmente del mercado, y finalmente los sometió a un proceso de autofinanciación con venta de servicios sin reconocerles parte de los servicios a la denominada población “vinculada” o retrasando excesivamente el pago de los otros servicios en beneficio del manejo financiero de las aseguradoras.

Efectivamente, para poder negociar con los sindicatos el Gobierno introdujo el artículo 193 de la Ley 100 de 1993, el cual creó un aparente beneficio para los trabajadores al generar un proceso nacional de nivelación salarial. El efecto de estas medidas fue incrementar las escalas salariales en un 48% por encima de los ajustes periódicos ordenados por el Conpes a los empleados públicos, lo cual equivalió a meterle al sector público 40.000 tiempos completos equivalentes en un lapso de solo cuatro años, generando un importante sobrecosto.

Como consecuencia de la nivelación ordenada por Ley 100, la planta de personal quedó paralizada en 90.000 empleados desde 1997 y al margen se ha desarrollado una planta paralela de 30.000 contratistas con remuneraciones a precios de mercado y sin prestaciones sociales.

La solución propuesta por el Gobierno consiste en forzar la tendencia a reemplazar el personal de planta por contratistas a precios de mercado (por medio de la creación de cooperativas de empleados o empresas de trabajo temporal), a lo cual denomina “reestructuración” de la red pública hospitalaria.

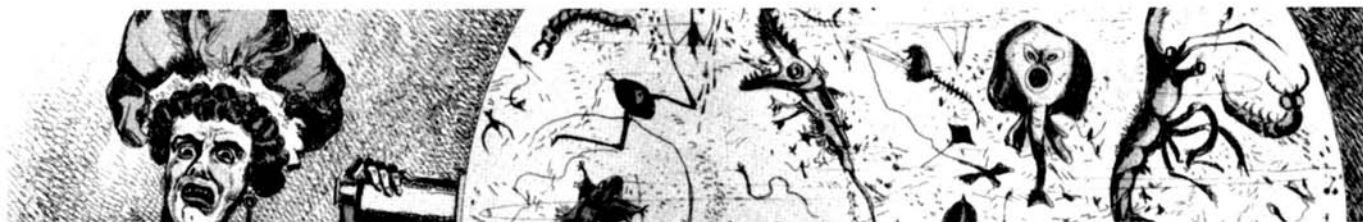
Con este objetivo fueron destinados \$70.000.000.000 en el 2002 y se canalizaron recursos de crédito externo.

Así mismo, se han distribuido recursos de la subcuenta de eventos catastróficos y accidentes de Tránsito, para el fortalecimiento de la Red Nacional de Urgencias, por la suma de \$11.300 millones asignados durante el 2002.



En la atención a la demanda los hospitales públicos presentan tres tipos de problemas:

1. La mora en la recuperación de los recursos por venta de servicios a las aseguradoras: ARS y EPS, especialmente. Esta mora supera el medio billón de pesos.
2. El no pago por parte del Gobierno de los servicios a la población “vinculada” o no asegurada. Esta deuda supera los 200.000 millones de pesos.
3. El desorden en la atención de la población desplazada por la violencia y el oportunismo de la red privada, que convirtió en un motivo de explotación y lucro desmedido la atención sin control de esta población, apro-



vechando que de nada les ha servido el carné del régimen subsidiado si lo tenían y que ninguno posee un plan de salud determinando, permitiendo la prestación de servicios innecesarios para cobrarlos luego al Fosyga. Durante el periodo reportado el CNSSS adoptó medidas que permitieron racionalizar el gasto en que se venía incurriendo frente a la prestación de servicios a la población desplazada, transfiriendo la responsabilidad de los pagos a las entidades territoriales.

¿Para dónde va el aseguramiento?

Uno de los aspectos más importantes a resaltar de la reforma a la seguridad social en salud, mediante la Ley 100 de 1993, fue no solo el haber buscado, desde el punto de vista legal, la ampliación de la cobertura de los servicios de salud a toda la población con capacidad contributiva, sino que además, el haber incluido la posibilidad de cubrir a la población de escasos recursos que no tiene capacidad de contribución plena (estimada en más de un 30 %).

Para tal efecto creó entonces el Régimen Subsidiado de la Seguridad Social en Salud, el cual ha incorporando, a dos años del Gobierno de Uribe, 12.9 millones personas de población de escasos recursos, otorgándoles subsidios directos a la demanda, los cuales están siendo manejados por las denominadas Administradoras del Régimen Subsidiado —ARS—. Se espera en teoría que sus afiliados, en forma progresiva, cuenten con los mismos beneficios de quienes tienen capacidad de vincularse al régimen contributivo. Corresponde hoy a los alcaldes y a las direcciones locales de salud clasificar socioeconómicamente a la población pobre, otorgar los subsidios y contratar, pagar y controlar a las organizaciones encargadas de su administración.

Cuadro 1
Auge del contributivo nacimiento del subsidiado

	1991*		1997**	
Población total	35.686.286	100,00%	40.064.092	100,00%
Cobertura / Población total	7.351.375	20,60%	22.912.654	57,19%
Régimen contributivo	7.351.375	20,60%	15.076.118	37,63%
Régimen subsidiado			7.836.536	19,56%

* Anuario Estadístico del ISS

** Encuesta nacional de calidad de vida.

Tal como puede observarse en el cuadro 1 la cobertura de la seguridad social creció en forma sorprendente entre 1991 y 1997, pasando del 20,6% al 57,19%. En ese período el régimen contributivo se duplicó en términos absolutos y el naciente régimen subsidiado empezó con el equivalente a un 50% de afiliados con respecto al Contributivo.

Pero en el periodo 1997 a 2002, producto de la crisis económica, el desempleo y la falta de estrategia de las EPS y del CNSSS, el régimen contributivo cayó de 15 a 13 millones (se perdieron 1.9 millones de afiliados), y si a esta cifra se le suman las afiliaciones que se deberían haber realizado, según la tendencia que se traía, entonces se perdió una cobertura de 3.3 millones de potenciales afiliados.

En otras palabras, si hoy tuviéramos el porcentaje de cobertura de 1997 con el 37,63% entonces el régimen contributivo debería tener 16.5 millones de afiliados y sólo tiene 13.8 millones. De todas maneras, y pese los altibajos, el régimen contributivo de la seguridad social en salud tuvo un incremento de afiliados de 6.4 millones entre 1991 y 2004, representando una variación casi del 90% en un período en donde la población creció sólo el 30%. Pero ese incremento se explica en 40 puntos de los 90, equivalentes a 2.7 millones de afiliados, por-

que la ley amplió el grupo familiar beneficiario (al incluir al cónyuge en todo momento y a los hijos hasta los 18 años y 25 si estudian), y en los otros 50 puntos de los 90, equivalentes a 3.4 millones de afiliados, por incrementos reales en la cobertura de nuevos cotizantes.

Respecto de la cobertura reciente es importante destacar que la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud creció en 8% con respecto a la población cubierta a diciembre de 2002. El número total de afiliados al SGSSS ascendió en junio de 2004, a 26.760.101 personas, de las cuales 13.805.201 son afiliadas al régimen contributivo y 12.954.900 pertenecen al régimen subsidiado.

Tal como se observa en el cuadro, en el periodo 2000-2004 se invirtieron recursos y se definieron criterios que permitieron aumentar la cobertura del régimen subsidiado en 3.010.897 afiliados, con un incremento del 23.24%. Este crecimiento, que corresponde por mitades a los gobiernos de Pastrana y de Uribe, muestra un comportamiento anticíclico del régimen subsidiado, pues ha crecido significativamente precisamente en el periodo de crisis económica.

Las nuevas regulaciones en el régimen subsidiado

El régimen subsidiado en salud supone la abolición progresiva del viejo sistema de asistencia pública, lo cual en términos financieros significa sustituir los subsidios a la oferta, representados en los presupuestos que tradicionalmente reciben los hospitales públicos, por el sistema de los subsidios a la demanda canalizables hacia las organizaciones encargadas de manejar el seguro social subsidiado.

En esta perspectiva, los beneficiarios de los subsidios se supone que adquieren un real poder de decisión sobre la asignación y manejo de los recursos y la selección de los proveedores de los servicios, pasando en los hechos a comprar los servicios a los hospi-

Crisis del contributivo desarrollo del subsidiado

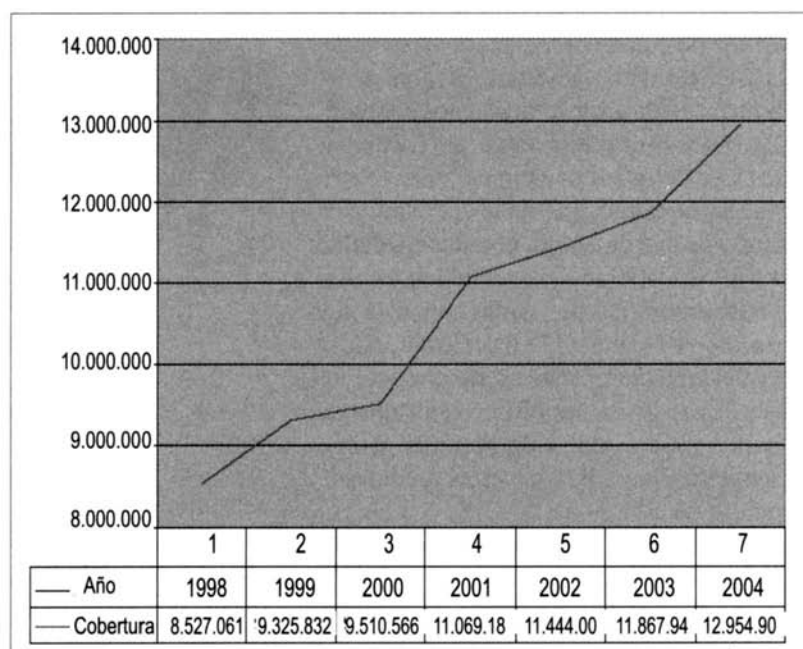
	1997*		2004 Junio**	
Población total	40.064.092	100,00%	43.775.839	100,00%
Cobertura / Población total	22.912.654	57,19%	26.760.101	61,13%
Régimen contributivo	15.076.118	37,63%	13.805.210	31,54%
Régimen subsidiado	7.836.536	19,56%	12.954.900	29,59%
Reg. Subs / Población NBI				70%

* Encuesta nacional de calidad de vida.

** Informe del CNSSS al Congreso 2004¹.

¹ Según lo estipulado en el Artículo 172 de la ley 100 de 1993, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud debe dar a conocer anualmente a las Comisiones Séptimas de Senado de la República y Cámara de Representantes y al público en general el estado del aseguramiento en salud.

Población afiliada al regimen subsidiado 1998-2004



Fuente: Dirección General de Seguridad Económica y Pensiones.

tales con recursos de origen fiscal o de solidaridad y evitando así la relación de atención por "caridad".

La expansión del régimen subsidiado se ha realizado sobre la base de contratar en parte la prestación de servicios con los hospi-

¹ Según lo estipulado en el artículo 172 de la Ley 100 de 1993, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud debe dar a conocer anualmente a las Comisiones Séptimas de Senado de la República y Cámara de Representantes, y al público en general, el estado del aseguramiento en salud.

pitales públicos y de generar una nueva red privada para el acceso de la población más pobre.

El periodo 2002-2004 se caracterizó por la puesta en operación de la Ley 715 de 2001 y por el proceso de reforma del régimen subsidiado, que se materializaría en los acuerdos 244 y el Decreto 050 del año 2003.

La Ley 715 de 2001 impacto al régimen subsidiado de salud porque entregó todo el manejo de la contratación y la financiación a los municipios, así como la gestión de los programas de prevención y promoción; y exigió la toma de medidas para simplificar y acelerar el flujo de los recursos financieros.

Específicamente, para acelerar el flujo de los recursos se eliminó la intermediación de los departamentos y los contratos tripartitos (según recomendación del estudio de la Universidad Nacional); de otra parte, se cambiaron los giros bimensuales por mensuales en el Sistema General de Participaciones y se obligó al manejo de todos los recursos en cuentas separadas mediante los Fondos Locales de Salud, creados mediante la Ley 10 de 1990. En virtud de las facultades extraordinarias otorgadas por esta ley se expidió el Decreto 1281 del 2002, por el cual se estableció el sistema de pago de intereses de mora y se simplificó el sistema de requisitos para el pago de facturas. Como consecuencia inmediata de estas medidas la estructura de cobros de las UPC-S a las entidades territoriales se vio reducida en 36 días, pasando de 166 días en cartera a 130 días, según se desprende del análisis de los estados financieros de las siete ESS.

Además se produjo dramático cambio en el manejo de la prevención y promoción, y por esta razón se estableció el giro de los recursos de promoción y prevención a los municipios, que el CNSSS fijó en 4.01 % de la UPC-S, y el impacto registrado en los estados financieros de las ARS significó incrementar los gastos en estos rubros a razón de un + 25% nominal y + 18% real (sin inflación).

Dentro de la reglamentación que se ha expedido durante el año 2003 se encuentra, el Acuerdo 244 del Consejo Nacional de Se-



guridad Social en Salud (CNSSS), el cual “incorpora en un solo cuerpo normativo la forma y condiciones de operación del régimen subsidiado dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el cual permite facilitar y garantizar su implementación en todo el territorio colombiano. Se determinó la necesidad de rediseñar la operación del régimen subsidiado con miras a establecer mecanismos que permitieran corregir y evitar las inconsistencias en el proceso de identificación y afiliación, mantener condiciones de viabilidad y de estabilidad en su operación, disminuir gastos administrativos, lograr una distribución adecuada de los costos de la atención de los distintos tipos de riesgo y garantizar el equilibrio financiero del sistema, teniendo en cuenta que el perfil epidemiológico y la situación socioeconómica de la población difiere por regiones”².

² Informe del CNSSS al Congreso en 2004.

La operación del régimen subsidiado, entre otros ajustes, ha considerado la ampliación de los grupos de población prioritaria para la afiliación como los recién nacidos hijos de padres no afiliados, población en condiciones de desplazamiento forzado por la violencia y menores de cinco años. Este mismo acuerdo modifica el proceso de afiliación y traslado entre las administradoras del régimen subsidiado, el cual fortalece el derecho a la libre elección y genera mecanismos de control a la asignación de subsidios a la demanda. Otros ajustes como la conformación de regiones de aseguramiento están en suspenso.

De otra parte, el CNSSS, con el fin de evaluar alternativas de ampliación de coberturas, aprobó la realización de una experiencia piloto en el municipio de Pasto por medio de la cual se otorgaron subsidios parciales para el cubrimiento de las enfermedades de alto costo, a la población no afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud. También se aprobó mediante Acuerdo 267 la ampliación de cobertura a través de subsidios parciales que se estima pueden llegar a 1.500.000 más de afiliados. El plan autorizado está dirigido principalmente a cubrir las patologías de alto costo, la atención materno-infantil, el paquete de traumatología y el suministro de los medicamentos ambulatorios de primer nivel.

Esta experiencia ha servido de base para plantear en los proyectos de ley en curso en el Congreso, la posibilidad del logro de la cobertura casi universal sobre la base de un aseguramiento parcial.

Así mismo, el Ministerio en conjunto con las entidades territoriales ha avanzado en la conformación de la base de datos única de afiliados al régimen subsidiado y en la depuración de multicasos (multiafiliados e información por actualizar), que permita alcanzar una información de calidad y confiabilidad para el sistema, constituyéndose, junto con las bases de datos de población priorizada, en un instrumento fundamental en el control a la asignación de los subsidios a la demanda.

Financiamiento del régimen subsidiado

Para la afiliación de la población pobre y vulnerable al régimen subsidiado durante el período 2002-2003 se invirtieron \$2.137.556 millones, de los cuales el Sistema General de Participaciones a cargo de los municipios aportó un 67,99%. Con recursos de esfuerzo propio de las entidades territoriales se adicionó un 1,95%. La parte restante fue suministrada por la subcuenta de Solidaridad del Fosyga, que aportó el 29,48%, y las Cajas de Compensación Familiar (recursos del artículo 217 de la Ley 100 de 1993) el 0,58%.

Participación de los Recursos del Régimen Subsidiado por Fuente, 2003
(Millones de pesos)

Fuente	Valor	%
Financiación SGP. Continuidad	1.397.306	65,37%
Financiación SGP. Ampliación	56.116	2,63%
Total SGP	1.453.422	67,99%
Esfuerzo propio	41.712	1,95%
Cajas de Compensación Familiar (CCF)	12.338	0,58%
Fosyga	630.084	29,48%
Total	2.137.556	100,00%

Fuente: Ministerio de la Protección Social - Dirección General de Seguridad Económica y Pensiones —DNP— Entidades Territoriales. Corte: Mayo 2003.



Entidades responsables del aseguramiento en el régimen subsidiado

La población afiliada al régimen subsidiado está asegurada en cuatro (4) tipos de administradoras del régimen subsidiado (ARS) durante el período 2002-2003; empresas promotoras de salud (EPS), empresas solidarias de salud (ESS), cajas de compensación familiar (CCF) y EPS indígenas, estas últimas autorizadas por la Ley 691 de 2001. Es importante precisar que algunas de las cajas de compensación se agruparon a través de la figura de unión temporal.

Conclusiones

No obstante los méritos que tiene el régimen subsidiado para llegar a cubrir casi el 30% de toda la población del país con 12.9 millones de cupos, correspondiente al 69% de la población NBI (aunque de acuerdo con la base de datos la población afiliada efectivamente era menor), no se puede ocultar:

1. Que entre los afiliados hay un 25% de “colados”, no pobres, según el DNP.

2. Que el Fosyga retiene anualmente recursos de solidaridad superiores a un billón de pesos, en beneficio de Minhacienda, que podrían financiar 668.386 afiliados más.

3. Que la pérdida de cobertura del régimen contributivo disminuyó también la cobertura potencial del régimen subsidiado en 692.357 afiliados con recursos de solidaridad.

4. Que en forma agregada se han perdido 1.360.000 cupos potenciales en el RS.

5. Que la expansión del régimen subsidiado se ha hecho sobre la base de las participaciones constitucionales de los municipios en los ingresos corrientes, las cuales ponen el 70% del financiamiento del RS, y no como se dice en el informe del CNSSS al Congreso, que fue “gracias al Fosyga”, el cual puso la “parte principal”, cuando sólo aportó el 30%.

Administradoras del régimen subsidiado

ARS	Cantidad	Afiliados	%
EPS	13	4.918.859	43
ESS	9	4.144.299	36
CCF	13	1.977.566	17
EPS Indígena	8	403.279	4
Total autorizadas	43	11.444.003	100

Fuente: Ministerio de la Protección Social. Dirección General de Seguridad Económica y Pensiones.

Nota: Este cuadro no incluye los nuevos afiliados financiados con los recursos del Sistema General de Participaciones que están discriminados en el cuadro anterior.



6. Recientemente el tema de la corrupción ha sido centro de debate, pues los grupos irregulares cobra comisiones a las ARS para ejecutar sus contratos, crean además redes de farmacias en donde se deben comprar en forma obligatoria los medicamentos, y participan de las utilidades o gastos de administración de los intermediarios.

7. Finalmente, hay que advertir sobre impacto del proyecto de ley de reforma que cursa en el Congreso y que plantea la recentralización del sistema de salud, despojando a los municipios no solo del manejo del régimen subsidiado sino de la salud pública y la red pública de servicios.

Pedro Santana Rodríguez
Presidente Corporación Viva la Ciudadanía Colombia

Sociedad civil, movimientos sociales y poder político en el marco de la globalización¹

Pedro Santana Rodríguez

1. ¿Es posible una agenda común entre movimientos y partidos? ¿Es posible una agenda común entre las sociedades civiles y políticas de Europa y América Latina?

El inolvidable crítico literario uruguayo Ángel Rama, en su ensayo publicado después de su trágica muerte en el año de 1983, que llevaba por título “La difícil concertación de los relojes atlánticos”, planteaba los desencuentros creativos de las vanguardias artísticas de este lado del Atlántico, es decir, de Europa, y las vanguardias del otro lado del Atlántico, es decir, de Latinoamérica. En esencia su planteamiento problemático estaba resumido en una aguda pregunta; ¿será posible que alguna vez esas

¹ Ponencia presentada al seminario “Ideas y fuerzas progresistas en América Latina y en Europa: la agenda de la izquierda Democrática”, Roma, 11 y 12 de marzo de 2004. Hay una publicación en italiano. El autor es presidente de la Corporación Viva la Ciudadanía de Colombia.



Collage: Hernán Mauricio Suárez Acosta

vanguardias artísticas en la plástica o en la novela puedan coincidir?, ¿será posible que los relojes de éste y del otro lado del Atlántico, manteniendo la diferencia horaria, marquen los mismos ritmos? coincidan en las mismas preguntas?

En cierta forma y permítanme la licencia, es la misma interrogante que nos formulamos ahora frente al tema central de este seminario: ¿será posible que las agendas atlánticas puedan coincidir?, ¿será posible la construcción de una agenda común, el establecimiento de una alianza programática entre las izquierdas, las fuerzas progresistas de Europa y de América Latina? Esta pregunta es tanto más necesaria ahora puesto que en el otro lado del Atlántico las fuerzas de la izquierda democrática comienzan a gobernar ya no solo en los municipios y las regiones como lo vienen haciendo desde hace más de dos décadas, sino al frente de gobiernos nacionales como es el caso reciente de Brasil o Argentina y seguramente pueda ser el caso próximo de Uruguay o México, para poner solo unos ejemplos.

Si respondiésemos afirmativamente esta pregunta deberíamos preguntarnos a continuación sobre los contenidos de dicha agenda común y finalmente desprender de este ejercicio también una agenda de acciones comunes. Pienso y es lo que trataré de sustentar a lo largo de este texto, que la agenda común no solo es posible sino que ahora es absolutamente necesaria. Para presentar un argumento fuerte, creo que es posible y necesaria la construcción de una agenda común entre Europa y América Latina frente al unilateralismo imperial guerrerista de los Estados Unidos.



Creo que frente a éste como a otros temas de la agenda actual no solo es posible la construcción de este acuerdo sino que también creo que ese acuerdo, puede llegar a cobijar o a comprometer asuntos esenciales de la agenda democrática global.

Pero para que haya una coincidencia programática común de corte estratégico y no simplemente de corto plazo como las alianzas que se han establecido a lo largo de estos últimos cinco siglos, ellas deben comprometer no meramente los asuntos esenciales, es decir, las preguntas de largo aliento, sino también los actores esenciales. Es por ello que resulta también fundamental preguntarse tanto por los acuerdos entre los partidos políticos como por los acuerdos más duraderos y profundos, es decir, y siguiendo con el pensamiento de Ángel Rama, por la concertación de las sociedades

civiles y por los acuerdos que nacen de nuestra pertenencia a una cultura humanista común.

En este segundo nivel son absolutamente pertinentes las preguntas por las posibles alianzas

entre los partidos y entre éstos y la sociedad civil. Pero para ello se requieren varias condiciones previas, y quizás una de ellas sea la recuperación de las identidades de cada quién y la definición también meridiana del papel que

a cada quién corresponde. Me explico. En el pasado reciente los movimientos sociales cuestionaron y hasta cierto punto desconocieron el papel de los partidos políticos en el sistema democrático, a menudo y casi siempre dirigieron sus reivindicaciones directamente al Estado o a la propia sociedad cuando se trataba, como en el caso del feminismo, de cuestionar un modelo de organización de la cultura. Los partidos tardíamente reaccionaron e hicieron suya parte de las reivindicaciones de tales movimientos y éstos tardíamente también descubrieron que en las sociedades democráticas los partidos no sólo son necesarios sino indispensables. Pero este mutuo reconocimiento no quiere decir de ninguna manera que anulara las críticas mutuas; estamos a mi juicio apenas en el comienzo de un diálogo creativo entre las fuerzas sociales expresadas en los movimientos y los partidos políticos de éste y del otro lado del Atlántico. Hay un evidente desencuentro entre las agendas de los movimientos y las de los partidos. La extensión y la profundización de la lucha, por ejemplo del movimiento alterglobalización, que plantea nuevos retos y contenidos a la agenda ciudadana democrática del mundo, está a mi juicio muy por delante del papel y de la

agenda de los partidos políticos, a menudo demasiado cortoplacista, demasiado coyunturalista. La crítica que los movimientos dirigen aquí y allá, por ejemplo al papel de los partidos progresistas de Europa, es que en las últimas décadas se dedicaron a la administración del modelo económico neoliberal sin trascender el marco dado por los Estados de la democracia liberal.

Es evidente que en el fondo se trata de reconocer la ausencia de alternativas tanto en el plano de la democracia que trasciendan el marco estrecho y la ciudadanía de baja intensidad del modelo liberal democrático, como también reconocer la ausencia de alternativas económicas y los vacíos de la teoría del desarrollo que permita reencontrar los nuevos contenidos que tendría hoy, en esta época de la globalización neoliberal y del unilateralismo guerrillero del Gobierno de los Estados Unidos, los contenidos político programáticos del nuevo humanismo, de las fuerzas progresistas de éste y del otro lado del Atlántico.

En dicho empeño considero muy importante profundizar la discusión que ya los movimientos vienen planteando sobre la crisis del modelo de globalización neoliberal y la emergencia de una agenda ciudadana global. Quizás en este terreno los movimientos vienen avanzando más rápidamente que la sociedad política, tanto en la crítica social como política y, más recientemente académica sobre la bancarrota del neoliberalismo y la falacia de sus principales soportes en la teoría política y económica. Pero quizás lo más significativo consista hoy en que los movimientos vienen planteando además la necesidad de construir una agenda global de carácter propositivo, es decir, de carácter alternativo no solo por los nefastos e indefendibles resultados sociales en donde más de la mitad de la humanidad vive en condiciones de

pobreza y exclusión, sino también por los inevitables resultados catastróficos que ya se manifiestan por la depredación del medio ambiente mundial, tales como el calentamiento del planeta, el agotamiento de las fuentes de agua o de recursos naturales no renovables, etc.

2. El modelo de globalización en curso y su crisis

El marco en donde deben formularse las reflexiones anteriores y los temas que deberían conformar la agenda, lo constituye por una parte la globalización en curso, y por otra, la crítica y los bosquejos de agenda planteados por el movimiento altermundialista, que ha desplegado su accionar en todo el planeta. En primer término me ocuparé de las principales críticas a la globalización neoliberal dominante y las posibilidades que se abren para la construcción de una agenda común, para, finalmente, referirme a los aportes del movimiento por una globalización solidaria y democrática en el terreno de la construcción de una agenda de discusión y eventualmente de acción común.

La llamada globalización está muy lejos de ser entendida de manera unívoca. Por el contrario la pluralidad de discursos sobre la globalización muestra hasta qué punto, como señala Boaventura de Sousa Santos, es imperioso producir una reflexión teórica crítica de la globalización para captar de paso la complejidad de los fenómenos que ella envuelve y la disparidad de intereses allí confrontados. Santos destaca tres contradicciones que para él son características del período actual de transición.

— La primera contradicción se presenta entre globalización y localización. El tiempo presente aparece frente a nosotros como dominado por



Collage: Hernán Mauricio Suárez Acosta

un movimiento dialéctico en cuyo interior los procesos de globalización se manifiestan a la par con los de localización.

Al tiempo que se avanza en el proceso de mundialización, en el otro extremo, y situándose en aparente contradicción con esta tendencia, nuevas identidades regionales, nacionales y locales están emergiendo.

— Una segunda contradicción se presenta entre el Estado-nación y el Estado transnacional. El análisis precedente sobre las diferentes dimensiones de la globalización dominante mostró que uno de los puntos de mayor controversia en los debates está relacionado con la cuestión del papel del Estado en la era de la globalización. Si para algunos el Estado es una entidad obsoleta, en vías de extinción o en todo caso muy debilitada en su capacidad para organizar y regular la vida

social, para otros continúa siendo la entidad política central, no solo porque la erosión de la soberanía es muy selectiva, sino ante todo porque la propia institucionalidad de la globalización—desde los organismos financieros multilaterales hasta la desregulación de la economía— es creada por los Estados nacionales. Cada una de estas posiciones recoge una parte de los procesos en curso. Sin embargo, ninguna de ellas capta cabalmente las transformaciones en su conjunto porque éstas son de hecho contradictorias e incluyen tanto procesos de estatalización—a tal punto que se puede afirmar que los Estados nunca fueron tan importantes como hoy— como procesos de desestatalización en los que interacciones, redes, flujos transnacionales de la más innegable trascendencia se presentan sin alguna interferencia significativa del Estado, contrariamente a lo que sucedía en el período anterior.

— La tercera contradicción, de naturaleza político-ideológica, existe entre aquellos que ven en la globalización la energía incontrovertible e imbatible del capitalismo, y quienes ven en ella una oportunidad nueva para ampliar la escala y el ámbito de la solidaridad transnacional y de las luchas anticapitalistas.²

La globalización sería, pues “el conjunto de relaciones sociales que se traducen en la intensificación de las interacciones transnacionales, sean éstas prácticas interestatales, capitalistas globales o sociales y culturales transnacionales. La desigualdad del poder al interior de esas relaciones (los intercambios desiguales) se afirman por la manera como las entidades o fenómenos dominantes se desvinculan de sus ámbitos o espacios y ritmos locales de origen, e igualmente por el modo como las entidades o fenómenos dominados, después de ser desintegrados y desestructurados, resultan revinculados a sus ámbitos, es-

pacios y ritmos locales de origen. En este proceso doble, las entidades o fenómenos dominantes (globalizados), así como los dominados (localizados), sufren transformaciones internas...³

Estas distinciones son muy importantes para adentrarnos en el examen de las características y la naturaleza de las contradicciones en curso en torno al modelo de globalización dominante, que muchos identifican con el modelo neoliberal, y las luchas de resistencia protagonizadas por una amplia gama de movimientos sociales. En esto último se presentan también diferencias en su interior, desde los movimientos antiglobalización (no globalidad) y aquellos por una globalización alternativa o por una nueva globalización (*new global*) que ahora denominamos movimientos alterglobalización, es decir, por otra globalización.

En un terreno mucho más empírico, útil para nuestro análisis, entendemos por globalización la internacionalización a escala planetaria de la economía (internacionalización financiera, integración comercial e internacionalización de la producción); internacionalización de lo social (cierta conciencia global sobre la democracia como el sistema político legítimo, la importancia de los bienes públicos, el medio ambiente, los derechos humanos y los derechos a la salud); una cierta relevancia, aunque sin mucho poder real, de organismos globales como la Organización de las Naciones Unidas, ONU, y un poder real en otros organismos que imponen sus intereses como el Fondo Monetario Internacional, el FMI, o el Banco Mundial. Todo ello en medio de un rápido aumento del acceso tanto al conocimiento como a la información dado el avance extraordinario de las redes de comunicación y de información. Todo ello marcado por el fenómeno de la exclusión social, que se manifiesta también de manera dramá-



tica por la imposibilidad de acceso a estas redes de la mayor parte de la población mundial.

La globalización no es un fin en sí misma y tampoco puede reducirse a la globalización económica, aunque ésta sea muy importante y determinante para ciertos organismos y para ciertos intereses. Hay también una globalización en el terreno social y en el cultural.

2 Santos, Boaventura de Sousa, *La caída del Ángelus Novus. Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, ILSA-Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, enero de 2003, pp. 196-207.

3 *Ibid.*, pp. 226-227.

A pesar de la importancia de la globalización en materia de derechos humanos y medio ambiente, y del más fácil acceso a la información y al conocimiento como producto de la revolución de la microinformática y de la telemática, la realidad muestra que la tendencia dominante contiene signos evidentes y rasgos muy claros de la dominación del capital financiero internacional y de los países desarrollados, a quienes favorece el modelo, en contra de los países de quienes se predica que están en vías de desarrollo.

La globalización en marcha tiene unas características que muestran esa tendencia al predominio y al favorecimiento de unas estructuras de dominación, de intercambio desigual y en última instancia de poder, a favor de unos sectores y de unos países que siguen manteniendo su lugar privilegiado en el planeta. No basta la retórica de los organismos multilaterales. La realidad es tozuda, como dijo el filósofo. Los datos están ahí.

El modelo de globalización en marcha tiene una serie de características, de rasgos, que queremos describir y que son muestra de lo que hemos señalado. Algunos de ellos son:

— La creencia y la prédica de que los mercados son los únicos asignadores correctos y más eficientes de los recursos. Durante las últimas tres décadas el pensamiento único neoliberal ha sostenido, contra toda evidencia, que es el mercado el que debe asignar los recursos. Hay una verdadera satanización del Estado. “Un buen ejemplo de ello es la aseveración, bastante generalizada, de que las experiencias del desarrollo han demostrado la irracionalidad del intervencionismo estatal en contraste con las virtudes incuestionables de la economía pura de mercado, y de que el requisito indispensable para el desarrollo es el paso de la “planificación



Collage: Hernán Mauricio Suárez Acosta

(económica) al mercado”. Es indudable que la experiencia observada en muchos países ha puesto de relieve la extraordinaria fuerza del mercado, los grandes beneficios que puede reportar el intercambio entre diferentes países (y dentro de ellos) y los desastres que suelen resultar de los cierres de los mercados, en lugar de obtener la equidad (equidad que suele esgrimirse como razón de ese cierre). Pero el hecho de reconocer las virtudes del mercado no puede inducirnos a ignorar las posibilidades y los logros ya constatados del Estado o, por el contrario, a considerar al mercado como factor de éxito independiente de toda política gubernamental.

De hecho, muchos países de Europa Occidental han logrado proveer una amplia seguridad social, que cubre la educación pública y la atención en salud, por vías hasta entonces desconocidas en el resto del mundo; en Japón y en Asia Oriental, el Gobierno ha tomado las riendas de la transformación de la economía y la sociedad; la educación y la atención sanitaria han desempeñado un papel central en los cambios sociales y económicos del mundo entero (y bastante espectacular en el caso del este y del sureste asiático); y la formulación de políticas pragmáticas se ha inspirado tanto en instituciones del Estado y del mercado como en orga-

nismos que no corresponden a estas categorías, como las organizaciones comunitarias”.⁴

— Otra aseveración se refiere a la necesidad de disminuir las funciones del Estado. Éstas deberían limitarse según los promotores del pensamiento único, a la puesta en marcha de unas políticas focalizadas que subsidien la demanda de los más pobres dentro de los pobres en materia social: educación, salud, vivienda, subsidios alimentarios; el Estado debe concentrarse en el manejo monetario y macroeconómico, así como en la seguridad y en la preservación del orden público. El Estado debe renunciar a las políticas de fomento y de financiamiento del costoso proceso de reconversión industrial. El achicamiento del Estado se da más con relación a las funciones que con relación al gasto público. El Estado debe intervenir para regular su no intervención.⁵

— El modelo muestra en toda su dimensión la dominación de los capitales financiero y especulativo. La circulación mundial del capital financiero se da sin restricción ninguna. Los capitales financieros y los llamados golondrinas no pagan impuestos. Circulan libremente por el mundo. Este predominio es realmente oneroso para los países en vías de desarrollo, endeudados más allá de sus posibilidades reales. Todo ello nos remite a la crisis de la deuda externa. A través del mecanismo de la deuda los países industrializados y la banca multilateral drenan los recursos y el trabajo de todos los países periféricos. Este modelo comienza a mostrar una gran crisis puesto que los Estados en el pasado reciente vendieron buena parte de sus bienes de capital, representados en empresas de energía, telefonía, acueductos, bancos, con lo cual amortizaron las deudas sin lograr disminuirlas. Hoy ya no tienen activos importantes para vender y por



Collage: Hernán Mauricio Suárez Acosta

tanto lo que hacen, como lo hizo Argentina, por ejemplo, durante los últimos años, fue comprar tiempo para seguir ahondando la deuda y la dependencia. Esto resultó insostenible.

— La reforma del Estado ha disminuido funciones, pero a la vez, se ha encargado de crear organismos independientes y sin controles que mantienen el manejo monetario y que en realidad se han convertido en organismos ligados profundamente a las políticas de la banca multilateral. Es-

tos organismos son principalmente los bancos centrales o juntas directivas de los bancos centrales, y los aparatos burocráticos de planeación económica. Lo curioso es que cambian los gobiernos, que son derrotados en las urnas, pero no cambian las políticas económicas, produciendo con ello un proceso de erosión y deslegitimación de la democracia.

— Al tiempo que se abren las fronteras a la circulación de los capitales financieros y a la circulación de las mercancías, se aprueban en todos los países del Norte mecanismos restrictivos para la entrada de los extranjeros provenientes de los países del tercer y cuarto mundos. Todo ello por el temor de una invasión masiva de los pobres del Sur a los paraísos del Norte.

— La globalización aumenta las heterogeneidades y el desarrollo desigual de los territorios nacionales. Algunos territorios del tercer y cuarto mundos pertenecen al primero, puesto que son en realidad economías de enclave. Lugares privilegiados para el ocio o para las maquilas, para la explotación de los recursos naturales, para los paraísos financieros. Éstos se conectan económica y funcionalmente a los países desarrollados profundi-

4 Sen, Amartya, “Las teorías del desarrollo en el siglo XXI”, revista *Leviatán*, No. 84, Madrid, Verano de 2001, pp. 65-84.

5 “Esta tesis entra en choque con gran parte del debate que se daba equivocadamente en nuestros países sobre la cuestión del déficit público. No se trata de una disminución del rol del Estado. Por el contrario, como lo demostramos con datos indiscutibles, el gasto público ha aumentado dramáticamente en todo el siglo XX e incluso en el período neoliberal. Lo que cambió fue el carácter del mismo, que degeneró en una actividad totalmente regresiva: el pago de intereses”. Theotonio Dos Santos, *Caja de Herramientas*, No. 99, mayo de 2004, Bogotá.

zando la segmentación y la enorme desigualdad en el desarrollo regional internos.

— En todos los países el poder autónomo del Estado nacional ha disminuido, sobre todo en materia de política económica. Los organismos multilaterales tienen un enorme poder para sugerir e imponer políticas favorables a sus intereses y en primer lugar para el estricto cumplimiento de los compromisos económicos y financieros (léase pago cumplido de la deuda externa y de sus intereses). Como respuesta crecen los movimientos sociales de los excluidos. Recientemente alguien recordaba que la política de Jean Bertrán Aristide en Haití, el país más pobre del hemisferio occidental, consistió en aplicar políticas aperturistas que acabaron hundiendo las frágiles bases económicas de este país y que a la larga acabaron con su propia legitimidad. No sobra agregar que Aristide no hizo más que aplicar las fórmulas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

— Las consecuencias, ligadas con todos o con algunos de estos factores, ha sido la concentración del ingreso y de la riqueza en pocas manos. Hoy no cabe duda de que el modelo de globalización neoliberal es un modelo concentrador del poder económico en pocas manos, mientras que han aumentado los niveles de pobreza y de exclusión social para las mayorías. Dos tercios del total de la humanidad, es decir, cerca de 4.000 millones de seres humanos, viven con menos de dos dólares diarios. Este modelo no es solo inhumano sino inhumano. Las leyes de la economía que se esgrimen por los agentes del pensamiento único, siendo que son leyes creadas por los hombres, no pueden condenar a la humanidad a la pobreza y la miseria. Lo que hay que hacer es cambiar los patrones de acumulación y redistribuir la riqueza.⁶

3. Los movimientos sociales y la globalización en curso

Ubicados en la sociedad civil, los movimientos sociales contemporáneos son el resultado, por una parte, de la crisis de la política y de las instituciones políticas. Como novedad estos movimientos han logrado articular una respuesta, en los años más recientes, al proceso de globalización neoliberal en marcha.⁷ Como lo advirtió Max Weber, la profesionalización de la política y el crecimiento del aparato burocrático del Estado conllevó, como rasgo perverso, el incremento de su poder dentro del propio aparato de Estado. Estas burocracias comenzaron a representar más sus propios intereses dentro del Estado, que los intereses de la sociedad en el mismo. Esta crisis, advertida por Habermas y otros pensadores debilitó el papel de mediadores que los partidos políticos venían cumpliendo en las sociedades contemporáneas. Sectores amplios de la población reivindicaron su derecho a exigir el tratamiento a problemas como la discriminación racial, la defensa del medio ambiente, la crítica al patriarcalismo como modelo de organización de la sociedad, los intereses de lo local y/o regional frente a los poderes nacionales, los derechos de los usuarios y de los vecinos. Surgieron así los nuevos movimientos sociales que dirigieron sus reivindicaciones de manera directa al Estado sin la mediación de los partidos políticos.

Todo ello se presenta en un contexto en el cual, en el Estado de Bienestar o *Welfare State*, las funciones del Estado se expandieron tanto en el terreno de la economía como en el de la política social, lo cual era apenas obvio, puesto que el reconocimiento de la salud, de la educación, de la vivienda, de la seguridad social, del trabajo, como derechos fundamentales, conllevó necesariamente el aumento de la burocracia. El reconocimiento de la

educación como derecho conllevó al nombramiento de maestros, la creación de instituciones encargadas de la seguridad social, la creación de ministerios, etc.

Esta realidad es bien descrita por Norberto Bobbio: “El segundo obstáculo imprevisto y que sobrevino es el crecimiento continuo del aparato burocrático, de un aparato de poder ordenado jerárquicamente, del vértice a la base, y en consecuencia diametralmente opuesto al sistema de poder democrático. Si consideramos el sistema político como una pirámide bajo el supuesto de que en una sociedad existen diversos grados de poder, en la sociedad democrática el poder fluye de la base al vértice; en una sociedad burocrática, por el contrario, se mueve del vértice a la base.

Históricamente, el Estado democrático y el Estado burocrático están mucho más vinculados de lo que su contraposición pueda hacer pensar. Todos los Estados que se han vuelto más democráticos se han vuelto a su vez más burocráticos, porque el proceso de burocratización ha sido en gran parte una consecuencia del proceso de democratización. La prueba está en que hoy el desmantelamiento del Estado Benefactor que ha necesitado de un aparato burocrático que nunca antes se había conocido, esconde el propósito, no digo de desmantelar sino

6 Más de 1200 millones de personas viven en la pobreza absoluta, es decir, con un ingreso de menos de un dólar diario y otros 2800 millones viven con menos de dos dólares diarios. (Naciones Unidas, 2001). Esta realidad es congruente con la concentración del ingreso. Los países ricos en donde vive apenas el 14.5% del total de la población mundial concentra el 78.5% de los ingresos del planeta mientras que el 85.2% de la población apenas percibe el 21.5% de los ingresos mundiales (Banco Mundial, 1995).

7 Santana Pedro, *Los Movimientos Sociales en Colombia*, Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá, 1989.

de reducir, bajo límites bien precisos, el poder democrático”.⁸

La crisis del Estado de Bienestar se presentó a mediados de la década de los años setenta, y en el caso de América Latina cuestionó profundamente el modelo de industrialización y desarrollo económico mediante la sustitución de importaciones. Para enfrentar el agotamiento del modelo y su crisis, se dio vía a un modelo de apertura económica que sin medir consecuencias expuso mediante la eliminación drástica y rápida de los aranceles proteccionistas, —que tenían como propósito la protección de la industria y la agricultura nacionales—, a la competencia internacional. Las consecuencias han sido devastadoras, en todos los países se han presentado procesos de desindustrialización y una crisis aguda del sector agropecuario, con la pérdida de puestos de trabajo, el aumento del desempleo y el crecimiento de los niveles de pobreza y exclusión.

Como consecuencia también, en América Latina el mercado pasa a ocupar un lugar protagónico. “El cambio del contexto (mundial y nacional) encuentra su formulación más política en el neoliberalismo. Su éxito radica en haber podido ofrecer en el momento oportuno un discurso que parece dar cuenta de las transformaciones en curso: las dinámicas de globalización y de diferenciación social y sus consecuencias: la crisis del Estado Social keynesiano, los cambios del modelo “fordista” de producción y el surgimiento de nuevas pautas de acumulación y competitividad. De cara a las dificultades del “modelo socialdemócrata”, el neoliberalismo tiene el mérito de plantear una línea de acción alternativa: desplazar el centro de gravedad social del Estado al mercado. Vale decir, la reafirmación neoliberal del mercado y de la iniciativa privada no concierne solamente a la política

económica; apunta a una reorganización integral de la sociedad...

También en América Latina el mercado pasa a ocupar un lugar protagónico. Sin embargo, la preeminencia del mercado mundial no elimina los contextos nacionales; los mercados son instituciones rigurosamente estructuradas, con fuertes anclajes territoriales. La competitividad de los países de América Latina depende cada vez menos de las ventajas comparativas de factores aislados (materias primas, salarios bajos, etc.). Es tarea del Estado una intervención activa muy distinta a la concepción neoliberal. No desaparece el Estado nacional sino que se transforma. Ahora la soberanía nacional responde a agresiones económicas (guerras comerciales o “turbulencias” de los mercados) y depende del éxito del Estado en articular todos aquellos elementos que condicionan la competitividad del país en la economía mundial. Su papel es el de coordinar y orientar las dinámicas del mercado. La competitividad del mercado exige del Estado la organización no solo de factores, sino también de actores. Requiere la creación de un nuevo pacto social o, más modestamente, una red de acuerdos sectoriales que articule a los distintos actores sociales en torno a una estrategia compartida.”⁹

En el plano interno se requiere una fuerte intervención del Estado frente a los fenómenos de desintegración social mediante el diseño y la puesta en marcha de políticas públicas sociales, lo cual obviamente choca con la concepción hegemónica del neoliberalismo. Las políticas de salud, educación, empleo, deben ser consideradas no como mera compensación por las disfuncionalidades de una economía de mercado, sino como pilar central y vital en la reorganización social. A la par con la redefinición del Estado nacional tiene lugar una redefinición del Estado

Social. Por supuesto que ello supone una refundación de la política para que ella reencuentre elementos nuevos de articulación con la sociedad y con los movimientos sociales contemporáneos. Éstas son particularidades de la realidad de América Latina que cualquier agenda común que se pretenda tiene que tomar en consideración.

Sin embargo, tales transformaciones requieren de profundos cambios políticos. Estos cambios políticos deben tener en cuenta que en América Latina existen unos importantes movimientos sociales y una sociedad civil en creciente reorganización y protagonismo, pero, al mismo tiempo, una sociedad civil y unos movimientos sociales crecientemente internacionalizados. Dichos movimientos se han expresado de manera muy fuerte en el ámbito nacional, pero, y desde Seattle, la protesta contra el pensamiento único neoliberal se internacionalizó con la presencia de sindicatos, ambientalistas, movimientos campesinos, ONG, movimientos de mujeres y, en general, de un movimiento contra la globalización neoliberal. Después de Seattle vinieron las demostraciones de Praga, Quebec, Washington, etc., hasta la organización de un gran foro de convergencia que se realizó en Porto Alegre en enero de 2001 y que se conoció como el Foro Social Mundial. Este foro se crea en medio de un gran suceso y con un gran éxito en su convocatoria. Más de 20.000 delegados de todo el mundo, 1.800 periodistas y más

8 Bobbio, Norberto, “El futuro de la democracia”, en *Las incertidumbres de la democracia*, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1995, pp. 47-70.

9 Lechner, Norbert, “¿Un nuevo orden?. Estado y sociedad en una perspectiva democrática”, en *El tercer actor*, revista chilena del tercer sector, No 3, año 2., Santiago, 2001, pp. 24-29

de 5.000 delegados brasileiros en los diversos talleres, mostraron que en el mundo venían madurando fuerzas con capacidad para revertir, mediante la participación y la movilización ciudadana, un modelo económico y social que ha convertido al mercado en el nuevo dios: eficiencia, competitividad, libre mercado, circulación libre de las mercancías y del capital financiero, capitales golondrinas, y la naturaleza puesta al servicio de este patrón de acumulación. Como ya indicamos, este modelo ha condenado a dos tercios de la humanidad a vivir en condiciones de pobreza y exclusión social; América Latina tiene 70 millones más de pobres de los que tenía a comienzos de los años ochenta del siglo XX, y más del 50% del total de su población se encuentra en situación de pobreza; en Estados Unidos cerca del 20% del total de sus niños también viven en la pobreza y en una situación social de exclusión; la exclusión corre pareja con la concentración del ingreso en todo el mundo, y en América Latina el resultado es el mismo. Las tasas de concentración del ingreso son del 68% para Colombia, el 65% para México y 63% para Brasil.¹⁰ Este movimiento se afianzó durante los años 2002, 2003 y más recientemente inició en firme su mundialización con la realización exitosa del Foro Social Mundial de 2004 en Mumbai, India.

“Otro mundo es posible” ha sido el eslogan central del Foro Social Mundial y también de los foros regionales y mundiales temáticos que se han realizado hasta la fecha.¹¹ El Foro Social Mundial representa un momento en el proceso de articulación de los movimientos que enfrenta un reto muy grande ahora, consistente a mi juicio y sin que esto sea completamente claro aún en este espacio, en que se debe pasar de la reunión y encuentro al plano de la generación de propuestas y de acciones mundiales que

empujen la exigencia de transformaciones sustanciales tanto en las relaciones de poder como en los modelos de acumulación y de distribución y consumo. Esto supone una articulación que dé énfasis a los acuerdos mínimos alrededor de unos temas aglutinadores en la presente coyuntura mundial. El reto que enfrenta el Foro Social Mundial es pasar de la protesta a la propuesta y de la reflexión a la acción.

Los recientes acontecimientos relacionados con la invasión anglonorteamericana a Irak han dado nuevos bríos a los movimientos sociales transnacionales. Las jornadas del 15 de febrero de 2003, en las que se movilizaron un poco más de cien millones de ciudadanos en el mundo en contra de la guerra y de la invasión, muestran la nueva realidad mundial y de la base de este movimiento contrahegemónico. Así como la globalización neoliberal avanza en medio de contradicciones, que se evidenciaron en la oposición a la invasión anglonorteamericana en el propio seno de los países centrales, los movimientos contrahegemónicos muestran también diferencias no resueltas en su seno, dado el peso aún de tendencias contradictorias que privilegian viejas concepciones confrontadas con nuevas posiciones en la manera de enfrentar al neoliberalismo.

Los movimientos sociales transnacionales han puesto sin embargo, pese a sus contradicciones (no *global vs new global*), algo muy valioso en la agenda de la opinión pública mundial. Este algo está relacionado con el cuestionamiento a las bases del Consenso de Washington que hemos descrito anteriormente. Han denunciado la realidad de pobreza y exclusión reales que viven más de dos tercios de la humanidad, han puesto en cuestión los pilares del pensamiento único y han comenzado a plantear las bases de una

nueva economía, de unos nuevos tratados internacionales tanto en materia económica como en materia política y cultural. Han cuestionado, en pocas palabras, el orden económico y social resultante del pensamiento único neoliberal y comenzado a plantear unas nuevas bases de la convivencia en el planeta.

En su más reciente edición en Mumbai en enero de 2004, el FSM planteó la necesidad de avanzar en la articulación entre los movimientos con miras a la acción y al mismo tiempo avanzó en temas que son hoy ejes de la agenda global sin definir aún contenidos programáticos. Sobre el primer asunto definió que en su nueva edición en Porto Alegre 2005 el FSM deberá dedicar parte importante de su tiempo al diálogo entre los movimientos y a la búsqueda de articulaciones que permitan encaminarse a la acción, y en el segundo asunto comenzó el debate sobre temas trascendentales de la agenda ciudadana mundial: la reforma de los organismos internacionales comenzando por la Organización de las Naciones Unidas, y comprendiendo, claro está, al Fondo Monetario Internacional, al FMI y al Banco Mundial. Trabajó sobre el tema de la deuda externa y sobre la agenda posneoliberal. Al mismo tiempo se ocupó de trabajar sobre la crisis del sistema internacional y el unilateralismo del Gobierno de los Estados Unidos. Hay otros temas que son hoy de la esencia de la agenda ciudadana mundial sobre los cuales han trabajado los foros en sus distintas ediciones, tales como el de la soberanía alimentaria, el gran pro-

10 *La hora de la reforma*, Banco Mundial, 1998.

11 Cabe destacar el formidable Foro Social Europeo realizado en noviembre de 2002 en Florencia, Italia, y más recientemente el foro celebrado en Paris-Saint Dennis, Francia, en el año 2003.

blema de las comunicaciones y los medios masivos, y el multiculturalismo, para colocar tres temas bien disímiles.

Pero en el fondo hay, además de estos asuntos, un tema crucial, y él tiene que ver con la refundación democrática de la política y de las instituciones políticas. Quizás este tema deba correr paralelo o sea parte de la agenda común entre movimientos y partidos políticos progresistas. En suma, se trata de repensar la política desde los intereses de los ciudadanos y ciudadanas, y en últimas, desde los intereses de la gente, y ello pasa necesariamente por ocuparse de sus problemas.

Agenda común entre movimientos y partidos

Volviendo a nuestro símil de la difícil concertación de los relojes atlánticos, diríamos que hasta ahora las agendas políticas de los partidos de la izquierda democrática de América Latina y de la izquierda y sectores progresistas de Europa no se han encontrado y, por el contrario, han chocado muy fuerte en los tiempos recientes. En Cancún, por ejemplo, mientras la izquierda de América Latina, encabezada por el presidente Lula, de Brasil, trabajaba por denunciar la falacia del libre comercio en el sector agrícola noerteamericano y europeo, en donde se reparten subsidios por 350.000 millones de dólares al año, Europa y Estados Unidos formaron un bloque sólido para defender estos subsidios, lo que al final produjo el fracaso de la ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio. Si hablamos de una agenda común programática entre los partidos de Latinoamérica y Europa, éste debe ser un punto común. Cómo trabajar por



un comercio justo, cómo construir un mundo con estrategias claras en materia comercial.

Un segundo punto de la agenda mencionado en este seminario es el que han levantado con fuerza tanto los movimientos como los partidos de izquierda en América Latina, me refiero a la reforma de los organismos internacionales comenzando por la Organización de las Naciones Unidas. Hay seis asuntos en los cuales los movimientos vienen trabajando conjuntamente con algunos gobiernos: (1) la presencia de la sociedad civil en el sistema de Naciones Unidas, que hasta ahora no existe; (2) la presencia de los parlamentos, dado que en su estructura actual Naciones Unidas es una organización con representación exclusiva de los órganos ejecutivos de los Estados miembros; (3) la representación de las Naciones sin Estado (palestinos, kurdos, chechenios, vascos, catalanes, etc.); (4) la representación de los gobiernos locales y regionales en el sistema de Naciones Unidas; (5) la estructura en la toma de decisiones dentro del sistema de Naciones Unidas. Los integrantes del llamado Consejo de Seguridad y el poder de veto de algunos de ellos. Es inconcebible que en el Consejo de Seguridad no esté representados la India, Brasil y un país africano, esto es inconcebible. Hay que reformarlo. (6) El financiamiento de Naciones Unidas.

Hay propuestas osadas, como la de que el impuesto a las transacciones financieras o tasa Tobin sea destinado al financiamiento de programas de las Naciones Unidas de lucha contra el hambre, por ejemplo.

Pero la agenda de reforma de los organismos internacionales debe incluir también al Fondo Monetario Internacional y a los bancos multilaterales, comenzando por el Banco Mundial. Europa tiene el 41,7 % de los votos en el directorio del Fondo Monetario Internacional y siempre se ha aliado con los Estados Unidos, que controlan el 17,1% de los votos en ese mismo organismo. Una reforma del Fondo Monetario Internacional tiene que partir de una voluntad política de Europa. Lo propio podríamos decir del Banco Mundial y del enorme poder que en este organismo tiene la Unión Europea. Así pues, lo que sostenemos aquí es que una agenda común entre partidos de izquierda y movimientos progresistas de Europa y América Latina, así como de éstos con los nuevos movimientos altermundialistas, es posible y no solo posible sino necesaria. Pero para que ella sea posible se requiere que esa agenda trate temas fundamentales tales como los que hemos mencionado líneas atrás y otros que vienen siendo levantados y reivindicados por los movimientos sociales altermundialistas. Si no asume esa agenda los relojes atlánticos seguirán dando horas distintas en éste y en el otro lado del Atlántico.

Francisco de Oliveira
Investigador brasileiro, IBASE

El capital contra la democracia*

Francisco de Oliveira

Del liberalismo a la social-democracia: la desprivatización de la democracia

Cualquiera que haya sido la transposición de la idea de democracia de los griegos dentro del Occidente que se volvía capitalista –al mismo tiempo que el colonialismo lo tornaría un sistema mundial–, la democracia moderna ya no correspondía exactamente, desde luego, al Gobierno de todos. El carácter intrínsecamente concentrador del nuevo sistema, propone inmediatamente una asimetría de poder entre los ciudadanos que difícilmente se traduce en el gobierno de todos. La separación hecha por el liberalismo entre poder político y poder económico, revolucionaria para un mundo que salía del feudalismo, crea un poder privado, el económico, cuya gestión es sustraída del ciudadano común.

No obstante, es verdad que todavía se pueden encontrar reflejos de la concepción democrática de igualdad en los fundamentos del liberalismo económico. Por ejemplo, la competencia perfecta, el *modelo* más resistente en la historia de la teoría económica, se construyó bajo el principio de que ninguno de los actores tendría influencia sobre los precios, hasta el punto de tener poder de mercado suficiente para alejar a los



Collage: Hernán Mauricio Suárez A.

demás competidores. Pero la compra y el uso de la fuerza de trabajo según la voluntad del comprador –el uso de su valor de uso– se constituyó desde luego en una trasgresión de

* Traducción del portugués al castellano realizada por Ramón Moncada Cardona para la Corporación Región, con autorización expresa del autor. Medellín, octubre de 2004. Revisión Martha Herrera.

la regla democrática acerca de la libertad de los ciudadanos, durante las largas y extenuantes jornadas de la Inglaterra descrita en los escritos de Dickens y de Engels.

La convivencia de la democracia con el capitalismo ha sido gravemente conflictiva. Por fuera del caso inglés, en el que no se vio un conflicto de gravedad, incluso en la Segunda Guerra mundial con Londres bajo bombardeo, ya que el régimen democrático logró resistir a los no pocos llamados autoritarios, con adhesión, inclusive, del entonces príncipe de Gales —que habría sido rey a no ser por su matrimonio con la divorciada Wally Simpson, todos los demás regímenes democráticos cayeron alguna vez bajo la presión de intereses económicos y bajo el influjo de las estrategias imperialistas. Inclusive los Estados Unidos de Norteamérica pasaron por la terrible guerra de Secesión, después de la cual la democracia norteamericana se mantuvo aunque con serios problemas de adhesión popular. Hay muchas situaciones de esta naturaleza que revelan la gravedad de este tipo de conflictos. La historia europea, con la destacada excepción ya citada de Inglaterra, mostró la incapacidad del sistema democrático para enfrentar las coyunturas excepcionalmente tensas.

La democracia es el sistema de gobierno de la mayoría que asegura los derechos de la minoría, inclusive porque en la Grecia de Pericles, las posiciones de mayoría / minoría podían cambiar dependiendo del asunto tratado. No convenía deshonrar los derechos de las minorías, porque esto podía representar descalificación para la participación dentro del Gobierno de la ciudadanía. El sistema fue concebido exactamente en la perspectiva del cambio en las posiciones sin lo cual no tendría sentido, puesto que congeladas, fijas e inmutables, las mayoría y las minorías, difícilmente se podría hablar de democracia. En su lugar, la democracia moderna colocó la rotación de los mandatos para crear la posibilidad de nuevas mayorías y minorías garantizando, al mismo tiempo, la alternancia en el poder.

La nueva estructuración de la sociedad en clases impide virtualmente los cambios de posiciones entre mayorías y minorías, pues



Collage: Hernán Mauricio Suárez

crea lugares fijos en la estructura social cuyos intereses difícilmente pueden traducirse en consensos habermasianos; es decir, en la presuposición de la buena intención y de un campo común que crea la posibilidad de la comunicación. La invención democrática de la tradición occidental creó mecanismos que intentaban escapar a estas restricciones / transgresiones tales como la representación como sustitutivo de la democracia directa, los partidos políticos como aglutinamiento de voluntades y trámite de intereses. En síntesis, la política como posibilidad de corrección de las asimetrías de poder creadas por el modo capitalista de producción. De la mano de Gramsci, ya avanzado el siglo XX, algunas formulaciones de Maquiavelo dieron luz sobre la formación de consensos fundamentados en el disenso. La hegemonía es esa figura contradictoria de la dominación que

convierte a los intereses de algunas clases en un terreno en torno al cual se produce el consentimiento. Inspirado en la *Ideología alemana*, el aporte de Gramsci tiene la originalidad de abrirse hacia las contrahegemonías sin decretar la inmutabilidad del orden constituido sino reformulándolo para tener en cuenta sus contradicciones.

Como ya se señaló, el liberalismo separó las esferas del poder económico y del poder político, en una operación de alta sofisticación, a través de la cual se evitaba la concentración del poder que había caracterizado al feudalismo, lo cual fue un gran avance revolucionario. Pero al mismo tiempo *et pour cause*¹, retiró de la arena pública los negocios privados. Así, la teorización económica de la mano de autores como Adam Smith, David Ricardo, Stuart Mill, Jeremy Bentham, así como de Weber, posteriormente, en el campo de la sociología, dio pie a elaboraciones conceptuales en torno a esferas autónomas de intereses que se regulan a partir de sus propios presupuestos. La separación de las ciencias morales, de las cuales nació la economía política, alejó desde el inicio, los procedimientos privados por su pertenencia a la esfera exclusiva de los propios interesados, separándolos de los asuntos públicos. Una contradicción en los términos, puesto que el empleo de la mano-de-obra lo deja entrever de inmediato ya que éste tiene que ver con la libertad del otro. Pero la ciencia económica, aséptica, proclamó la inmunidad de los negocios privados a la mirada pública y a la impunidad de las transgresiones.

La construcción de las organizaciones de los trabajadores, sus sindicatos y sus partidos políticos, se opuso a la dictadura de la empresa y a la no difusión del conflicto de intereses entre el capital y los trabajadores, reinventando la democracia. No en vano, los partidos nacidos de la clase trabajadora se denominaron social-demócratas, desde el comienzo y, sólo después de la obra de autoconstrucción de los propios trabajadores —el *making* del título de la obra clásica de Thompson²—, se propusieron sus propios objetivos: el socialismo y el comunismo. Solamente con la creación de los partidos de la clase trabajadora, el prin-



cipio de alternancia del poder, el equivalente de la formación *ad hoc* de las mayorías y de las minorías del Ágora griego, se convirtió en realidad en la política del Occidente capitalista. Se puede decir sin ningún sectarismo que la democracia, tal como la conocemos, fue prácticamente reinventada por la lucha de clases en su forma política.

Fue necesaria la mayor crisis de la historia del capitalismo, la Gran Depresión de los años treinta, para que la propagación de los conflictos, hasta entonces un asunto privado de la relación capital/trabajo —inclusivo en la acepción de Marx ya que los trabajadores son dueños de su fuerza de trabajo—, formase una nueva arena pública de conflictos, transitándose hacia las instituciones democráticas del Estado contemporáneo. El canal exclusivo de lo privado fue insuficiente para procesar la gran contradicción de la formidable destrucción del capital, por lo que lo público se volvió estructural a su producción y reproducción. La regulación de los salarios dejó de ser un atributo del mercado, así en él estuvieran incluidos los sindicatos de trabajadores, para convertirse en el principal objetivo de las políticas económicas del Estado moderno. En un tránsito aún más radical —componente de esta regulación— las carencias se transformaron en derechos (François Ewald), desmercantilizando, parcialmente, el estatuto real de la fuerza-de-trabajo. Fue el punto más elevado de la democratización alcanzado por las sociedades capitalistas, tanto las del centro como las de la periferia, aunque éstas permanecían aún con marcas muy fuertes de mercantilización de la fuerza-de-trabajo, lo que restringía la ciudadanía. La centralidad del trabajo en estas sociedades extendió el ámbito de la democratización ampliando, así, el abanico de los derechos. Se universalizaron las políticas ligadas al trabajo y se proyectaron al conjunto de la población.

1 Expresión en francés: *Y por esa razón* (N. de la T.).

2 El título completo de la obra en inglés es EP Thompson, *The Making of the English Working Class*, 1963 (N. de la T.).

De la socialdemocracia al neoliberalismo: la reprivatización de la democracia

El movimiento dialéctico que fundó el antivalor como negación de la mercancía, amplió la fuerza de organización de los trabajadores hasta el punto de disputar la destinación del excedente dentro del capitalismo, el cual se mide según la relación entre los coeficientes del gasto social público y el PIB. Friedrich August von Hayek ya había previsto este momento en sus discursos de *Mont Pélérin* y en su libro *El camino de la servidumbre*. Éste fue el punto de inflexión del conflicto que también comenzó, tal vez por ironía de la historia, en Inglaterra. Pero como dijo Marx en *De Te Fabula Narratur*³, la reversión se expandió a todo el sistema capitalista. Entraba así un movimiento de reprivatización de la democracia. Mrs. Thatcher guarda para sí el dudoso galardón por haber inaugurado ese período. ¿Cuál es la dinámica de ese movimiento? ¿De dónde extrae su fuerza? Ciertamente, no se debe al estilo de “torta de novia” de los trajes y peinados de la Dama de Hierro ni al apodo de Su Majestad.

La formación del fondo público liberó al capital de los constreñimientos que le imponía la fuerza de trabajo como mercancía y soltó las fuerzas de la *caja de Pandora* de la nueva potencia de acumulación. Por su carga negativa, la teoría ricardiana del valor-trabajo, en la que el valor-trabajo se comparece con el costo del capital, caía a tierra definitivamente. Una poderosa acumulación del capital entró en acción, a partir de la combinación “virtuosa” de las políticas antivalor con la riqueza pública transformada en presupuesto de la producción de valor. Los gloriosos años treinta fueron la oleada más grande de expansión del capital, si quisiéramos usar como analogía los términos de Kondratiev. Las formas técnicas de acumulación del capital sobrepasaron la materialidad de las cosas para transformarse en una cosificación virtual, cuyo poder de plasmar la vida humana sobrepasa todos los límites. Es, al mismo tiempo, un límite nunca antes alcanzado del fetiche de la mercancía y de la posibilidad de su

anulación. Se trata de un conflicto de clases de dimensiones planetarias. Su primera expresión es de intensa regresividad; su segunda dimensión, depende de la capacidad que muestren las clases sociales para apropiarse de su potencia como un nuevo Prometeo.

La regresividad aparece de manera radical en la disolución del tiempo y lleva como trampa al contrato mercantil como temporalidad. Esta última era una de las bases para el establecimiento del estatuto de la mercancía. para Marx el valor es, en primer lugar, la cantidad de tiempo de uso de la mercancía fuerza de trabajo. De este modo, la temporalidad es sustituida por una estructura atomística del trabajo: trabajo en redes, trabajo en células, trabajo abstracto virtual, llegando el paroxismo al intercambio entre las unidades que cargan su fuerza de trabajo. Este poderoso aumento de la productividad del trabajo, multiplicado por las nuevas formas técnicas de acumulación del capital, no suprime el trabajo asalariado —éste continúa siendo mayoritario— sino que modifica el proceso de trabajo. La otra cara de la moneda del programa de Mrs. Thatcher, es la disolución de todas las identidades formadoras de las clases: no hay sociedad, solamente individuos. Más allá de la Dama de Hierro, tampoco hay individuos, apenas simples células, átomos de valor que como en el modelo atomístico, son recombinables.

Debe decirse, como elemento simultáneo y constitutivo de esta transformación, que la asimetría de poderes en la democracia contemporánea se exponenció a una potencia “N²”. En primer lugar, mientras esta estructura atomística disminuye, anula e, inclusive, elimina, las organizaciones creadas por los trabajadores para contrarrestar la asimetría originaria, por su parte, para el capital, las empresas se agigantan, operan en redes y se mundializan. Los procesos de concentración del capital están en el centro de esta tendencia, mientras la centralización opera la globalización. La relación de fuerzas entre

3 “*Contigo va el cuento*”, Horacio, Libro I, *Sátira* I. (N. de la T.).



una empresa como Microsoft y sus trabajadores no cabe en ningún esquema; incluso en relación con los Estados nacionales la asimetría se volvió casi irreparable. En este momento, Microsoft desarrolla una lucha contra los gobiernos nacionales que osaron utilizar sistemas de software libre, como el Linux, y hasta el Estado norteamericano enfrenta dificultades para encuadrar a esta empresa dentro de los términos de las leyes de protección a la competencia.

El poder de clase de las empresas aumentó, es necesario repetirlo de nuevo, de forma exponencial. Ellas controlan millares de trabajadores en todo el planeta y, medido por el criterio de distribución funcional de la renta, entre el 60% y el 70% del PIB es renta de capital (utilidades más intereses); mientras que la era de oro del Welfare la había reducido a menos del 50%, llegando a alcanzar inclusive la renta del trabajo el 70% del PIB en algunos de los países nórdicos.

Es así como se amplió extraordinariamente la asimetría de las relaciones entre el poder económico y el poder político, haciéndose casi caduca la separación de las esferas. Con algo de exageración –y ésta es la forma de decir lo que la ciencia todavía no sabe medir– probablemente estamos de vuelta a la concentración de los poderes feudales: el económico, el militar, el político, el social. Y más todavía: las empresas son ahora el poder político y en la clásica división de poderes entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial, ellas asaltan y ocupan todos estos lugares. Dos procesos que están en curso, en el momento actual, la desterritorialización de la política y la colocación de la mercancía bajo jurisdicción, transforman a las empresas en el nuevo señor feudal. Trascienden las fronteras nacionales y se colocan, además, en el lugar de los poderes nacionales. El FMI –Fondo Monetario Internacional–

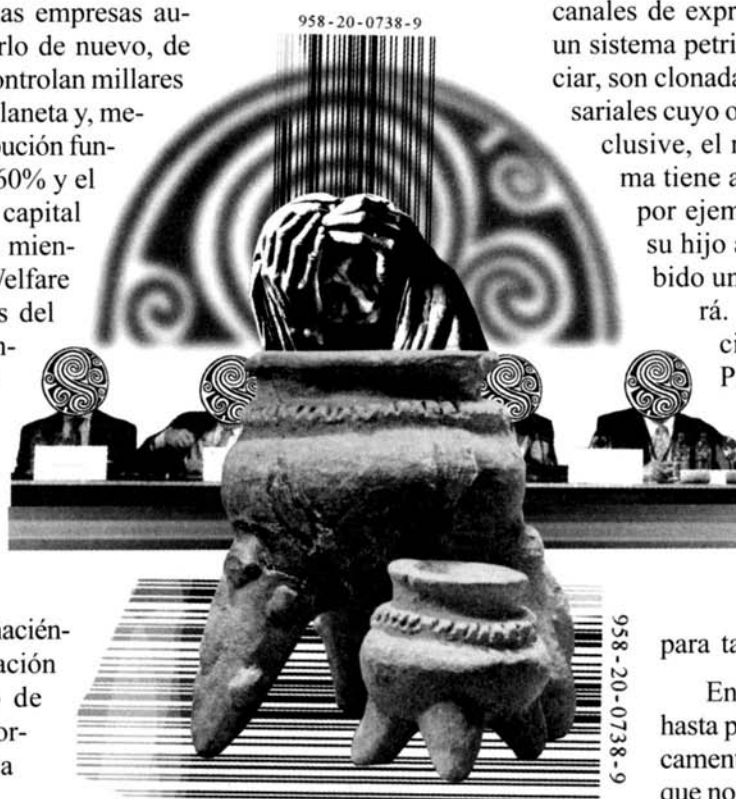
y la OMC –Organización Mundial del Comercio– son los símbolos de esa desterritorialización. La Monsanto⁴ y su dominio sobre semillas transgénicas, es el emblema de la mercancía que carga consigo su propia ley.

Las empresas se transforman en operadores de lo social; no a espaldas de nadie sino en frente de todos, se imprime a los programas y a las políticas sociales el sello del mercado. Las ONG que surgieron como canales de expresión de los conflictos que un sistema petrificado no tenía cómo enunciar, son clonadas en organizaciones empresariales cuyo objetivo es reduccionista. Inclusive, el mejor intencionado programa tiene al mercado como emblema; por ejemplo, el padre que no envíe su hijo a la escuela, habiendo recibido un subsidio escolar, lo perderá. ¿El subsidio o la vida?: recientemente, un juez en Sao Paulo ordenó al Unibanco que arme su propia milicia para cuidar las tierras que le son ocupadas por el Movimiento de los Sin Tierra –MST–, justificando para ello que el Estado no tenía recursos para tanto.

En el campo de la cultura, es hasta penoso decirlo, no hay prácticamente ninguna actividad cultural que no sea patrocinada y el patrocinio se transforma en una marca. *MacDonalds*, como siempre, está al frente. Su más reciente lema publicitario “amo mucho todo esto”, no significa lo que es la comida como objeto del amor para franceses, italianos, brasileiros, quienes no solamente entenderían sino que estarían de acuerdo con

4 Monsanto es una compañía multinacional de productos agrícolas y fitosanitarios, semillas y biotecnología para alterar y mejorar la productividad de los alimentos que ha desencadenado grandes críticas por parte de los movimientos ecologistas (N. de la T.).

Collage: Hernán Mauricio Suárez



esta idea, sino que es la marca misma, ese no-oscuro objeto del deseo, en la interpretación de Buñuel-Isleide Fontenelle⁵. Sin ningún reproche, donde no hay Banco del Brasil y Petrobras, no hay cultura.

La hegemonía, proceso por el cual el disenso era un elemento insustituible de la estructura del consenso, se volvió transparente: la empresa asumió ese lugar, se volvió hegeliana. Ella es la *sociedad civil*. La empresa hace política y la gran empresa es la *política*. Que lo digan todas las financiaciones de políticos y de campañas políticas. Que lo digan todos los consejos donde sólo se sientan “representantes” de las clases “productoras”. En el Copom (Consejo de Política Monetaria) están los banqueros y ni siquiera un simulacro de “representación” de los trabajadores. Como dice Paulo Arantes, ya no hay ni ideología: el vicio ya no necesita rendir homenajes a la virtud.

Las consecuencias para la democracia son devastadoras. Si la democracia padeció, desde sus inicios, en la tradición del Occidente capitalista, de las tensiones producidas por la contradicción entre la mayoría de la *polis* y la minoría del poder económico (el cual se encontraba sustraído de las decisiones de la mayoría y rigurosamente *privatizado*), estas tensiones se agigantaron de tal manera que sofocaron la democracia y por poco anulan la política. Aquí no se trata sólo de la dimensión cuantitativa de esa asimetría, ya de por sí importante, sino de la nueva calidad de los procesos de acumulación de capital que suprimen su contraparte, el trabajo, como mercancía dimensionable, reduciéndola a una no-forma, a una virtualidad.

Las “afinidades electivas” del trabajo son eliminadas y en su lugar quedan apenas las propiedades de los elementos atomísticos que son recombinables. La democracia moderna, anclada, ciertamente, en la materialidad de la división del trabajo y en su centralidad, es un asunto de elección ética. En ese proceso fue desapareciendo, por extensión, la sociedad, al tiempo que el capital en la forma de empresa ocupa todos los lugares sociales, llegándose a la paradoja de la “sociedad anónima”; ya no hay sociedad, sólo mercado.

El mercado es la política y la política es el mercado. La *polis* supone una forma y el mercado es una no-forma. El mercado es por definición la eliminación instantánea y, por eso, es antagónico con la institucionalización de las formas. Sin lo cual no hay política y sin ésta no hay democracia. Es en el fondo de este proceso donde el capital se coloca contra la democracia.

Todo este proceso conlleva lo opuesto al desencantamiento del mundo, a la manera planteada por Max Weber. Las relaciones entre las clases *parecen* desaparecer, volviendo imposible, en el sentido del maestro de Weimar, la acción racional con sentido. Las relaciones se vuelven opacas, sin transparencia. El fetiche alcanza su máxima expresión: es un mundo que opera con signos,

5 Isleide Arruda Fontenelle, *O Nome Da Marca: McDonald's, fetichismo e cultura descartável*, Brasil, Boitempo, 2002.



sin contacto con lo real. La política en este caso se convierte necesariamente en un espectáculo y deja de ser accionada por los ciudadanos. No se trata del individualismo sino de la atomización. Las clases sociales se deshacen en una bruma espesa de combinaciones que parecen aleatorias pero en verdad son dirigidas por el “piloto automático” del capital.

El otro de la cara falsa: la democracia en Brasil

Las poderosas tendencias anteriormente expuestas se batan con furia en las periferias capitalistas y Brasil está profundamente inmerso en ellas. La sociedad brasilera, teniendo como lastre para su actualización una pesada herencia antidemocrática, está inserta en el nuevo torbellino movido por la aceleración, sin precedentes, de la acumulación del capital a escala mundial. Mundializándose ahora para intentar crecer económicamente, Brasil se hace inviable como nación, como economía y como sociedad. El tiempo rápido del capitalismo mundial ya lo había obligado a una formidable compactación de tiempos desde los años treinta. Pasaron cincuenta años de industrialización, treinta y cinco de regímenes despóticos en que la correlación entre mundialización y regímenes de excepción no requiere exagerarse, llegándose a tasas de crecimiento anual del 8%. El crecimiento de la deuda externa es la prueba irrefutable sobre este asunto: en esta aceleración la capacidad interna de acumulación será siempre insuficiente. El suplicio de Sísifo es permanente, ya que partimos de la democracia griega: cuanto más intentemos crecer tanto más quedaremos en deuda. En estas condiciones la soberanía está enredada, renovándose la historia de Essau por un plato de celulares: el 9% del PIB como pago de intereses sobre la deuda externa. La combinación del aumento de la productividad del trabajo y la financiación, manifiesta en los altos porcentajes de las deudas externas e interna con relación a los gastos estatales y al PIB, muestran que, una vez que se hace un enorme esfuerzo para su pago, no se lo-



Collage: Hernán Mauricio Suárez Acosta

gran aumentos ni en la inversión ni en el empleo. De este modo, la desterritorialización de la política se vuelve taxativa e implacable: las políticas son impuestas por las entidades supranacionales y retiradas del ámbito de la ciudadanía. 145 billones de reales para el pago de los intereses de la deuda interna, es decir, cerca del 10% del PIB para un coeficiente de inversión que no llega al 20%. ¡Este servicio a la deuda corresponde a un 30% de las reservas presupuestales y es igual a la suma de todos los gastos para políticas sociales!

De la plataforma de la desigualdad histórica, antirrepublicana y antidemocrática, se alza una nueva e infranqueable desigualdad: el 60% de la población económicamente activa, PEA, se ocupa de tareas “informales” —ahora este sustantivo no engaña, al haber sido destituido de su formalidad, por el buen diccionario Aurelio: sin-forma, donde no existe siquiera el contrato mercantil—. Sin juridicidad, mientras que en el año 2003 creció en un 5% el número de nuevos millonarios sobre una tasa de crecimiento global de 0,02%. Reclame y lleve para el obispo, se decía en la sociedad colonial. ¿Y ahora? ¿Qué es una mercancía sin juridicidad?: el narcotráfico. ¿Cómo se cobra una deuda

no judicializable? Mediante la violencia física, el acoso y la intimidación.

La mundialización pasó como un tractor por las relaciones penosamente construidas. Se desplomaron categorías enteras y otras fueron reducidas a la impotencia, por la combinación de la mundialización y la reestructuración productiva. Los nuevos procesos de trabajo, redes y cubículos, desocializaron las categorías recompuestas, para las cuales simplemente no existe el sindicato como organismo de clase. En la mayor ciudad el 20% de los desempleados se desalienta en la larga espera. ¿Qué clase social puede resistir a esta devastación? La política se deshizo como relación entre clases antes que como institucionalidad: esta última va bien, dicen los optimistas, puesto que la dictadura salió del escenario hace 20 años y, desde entonces, se han dado cuatro elecciones directas para la presidencia sin tropiezos ni espasmos. ¿Pero qué queda de la política como “reivindicación de la parte de los que no tienen parte”, como lo enseñó Rancière?

Un Estado de Excepción. Todas las políticas del Estado son de excepción: subsidio familiar, para reconocer que el salario es insuficiente pero no puede ser aumentado; vales, para reconocer que el gas doméstico es insustituible pero no se tiene dinero para comprarlo; subsidio escolar, para mejorar el salario insuficiente y evitar la deserción escolar, pudiendo al mismo tiempo castigar al padre que no envía al hijo a la escuela; hambre-cero, para reconocer que no se puede eliminar el hambre. Vale-transporte que viene desde hace mucho tiempo. El salario-mínimo que no puede aumentar porque despedaza las cuentas de la providencia social.

Las relaciones entre las clases se chocan contra el muro de la enorme desigualdad. Por estos días, el periódico *Folha* de Sao Paulo presentó la noticia sobre la casa de un conocido banquero en Morumbí, cuya obra estaba siendo embargada por la justicia por la demanda de un vecino. El tamaño de la obra bajo embargo es de 7.500 mts², equivalente a 200 casas / apartamentos populares de 37, 5 mts². No muy lejos de allí otro poderoso Midas tiene casa con teatro-cine para 100 invi-

tados. ¿Qué hay de común entre esos ciudadanos? ¿Qué puede hacerlos habitantes de la misma *polis*? Nada, Pericles.

La amenaza a la democracia en el Brasil no proviene de la falta de institucionalización, del permanente control de las Fuerzas Armadas, que fue una larga pesadilla quizás alejada para siempre, de insurrecciones y rebeliones, de partidos y formaciones políticas autoritarias de izquierda y de derecha —en este caso fue siempre una derecha de cuarteles, teniendo al frente la triste UDN, Unión Democrática Nacional—. Ahora la amenaza proviene del núcleo más duro del capitalismo globalizado con su incorregible tendencia a absorber al Estado, a dilapidar las relaciones entre las clases, a volver infranqueable la desigualdad, retirando el terreno común de intereses y aspiraciones capaces de construir la comunicación y el consenso a través del disenso. En el pasado muchas de las crisis y de las imposibilidades de la democracia en el Brasil se debieron a la disputa de sentido y de hegemonía en torno al proyecto nacional. Ahora, las burguesías abandonaron la utopía de una nación y por lo tanto, ya no disputan nada con las clases dominadas: solamente dejan a la incapacidad del Estado ejercer el último de sus atributos, el poder de policía, inclusive con éste fuertemente afectado por la crisis financiera del Estado, entre acosos e intimidaciones.

Una parte importante de las clases dominadas, especialmente la de los obreros asalariados, devastados por el desempleo y por la reestructuración productiva, dejó apagar el fuego que acumuló en las décadas de la dictadura, ahora se contentan con disposiciones estatales y fondos de pensión. El inmenso ejército “informal” no protesta contra las clases dominantes, trabaja bajo la apariencia de que los adversarios son los consumidores. Con el abandono de la política por las clases dominantes, los dominados son paradójicamente encerrados en el ámbito de la política institucional, de los partidos, y aprenden los recurrentes malabarismos de la dominación. Pero la política “policial” al decir de Rancière, es irrelevante.

La política rueda sin fricciones en una honda indeterminación de clases debido al terremoto del período neoliberal. Esta vez se tiene todo para hablar propiamente de populismo, no como una inclusión autoritaria de la clase obrera en la política, sino por el contrario, como su exclusión. Los líderes populares más eminentes se ven obligados a saltar los muros de las organizaciones partidistas que ya no representan nada y hablar directamente al pueblo, como es el caso típico de Venezuela. Pero las experiencias brasilera y argentina no están muy lejos de esto, las políticas estatales de excepción representan la impotencia de la política y la concreción del populismo como forma en la ausencia de formas. Un ejercicio del poder que no afecta en nada los intereses dominantes: juegan a la política o a “hacer casitas” según la expresión de Vera Da Silva Telles.

Mucho pesimismo y argumentación economicista. La política y la democracia no son la negación del dominio de lo económico, ¿no se constituyeron así en la historia del último siglo? Perdón, aquí de lo que se trata es de que la dinámica del capitalismo globalizado anuló la autonomía de las esferas. Además de eso, en mi tradición teórica, la economía política es la anatomía de la sociedad. Si quisiéramos hacer una ciencia social a la americana, sin determinaciones recíprocas entre las diversas esferas, podríamos hasta apreciar la virtud de una “sociedad civil” que instituyó “seguridad” en los cerros de Río de Janeiro y en las inmensas heliópolis –véase el sarcasmo de esta denominación griega– de Sao Pablo. No es mi caso, llamen a Duda Mendonça⁶. La obligación de la ciencia social es escrutar con la paciencia – y la indignación – de Sherlock Holmes a quien le interesa esta desolación. Ese Pedro Páramo de la democracia; muchas gracias, Rulfo.

⁶ Duda Mendonça, responsable por la campaña publicitaria del PT, Partido de los Trabajadores en São Paulo, fue detenido el 21 de octubre de 2004 en Río de Janeiro, en un local de riñas de gallos, actividad prohibida, declarando ser incluso socio del local en donde fue arrestado



Edmundo García

Reconciliación

Recordar y dar esperanza: la reconciliación en escenarios de conflicto

Edmundo García



Estas reflexiones fueron inicialmente presentadas por Edmundo García en una mesa redonda sobre reconciliación organizada por Democratic Dialogue (Diálogo democrático), en Belfast, Irlanda del Norte, en junio del 2004. La experiencia sugiere que los líderes religiosos y las organizaciones basadas en la fe, en ambientes tan diversos como Asia, África, Latinoamérica y Europa, en algunos momentos han desempeñado un papel fundamental al contribuir en el trabajo de reconciliar comunidades o grupos en conflicto. Estos pensamientos los ofrecemos ahora como un aporte al taller que se encarga del trabajo de reconciliación en la International Consultation on Religious Leaders Building Peace (Consulta internacional sobre líderes religiosos que construyen paz).

Cuando recuerdo la lección aprendida durante la lucha contra la ley marcial en Filipinas, que duró casi dos décadas, pienso que el proceso va de mano con el resultado. Si el resultado se va a mantener, entonces se debe

apropiar el proceso. Si el cambio va a ser significativo, se debe comprender el proceso.

En la lucha contra la dictadura, la democracia no llegó en la noche, de pronto y de una vez. Fue construida incluso en medio de los esfuerzos por movilizar a la gente a poner fin a una ley dictatorial. En el período subsiguiente del pueblo en el poder, el proceso de reconstruir la práctica democrática ha tomado tiempo, quizá tomará generaciones. En otras palabras, los patrones de práctica y participación democráticas no emergen de un momento a otro sino que se construyen con paciencia, día a día.

De igual manera, la reconciliación no se da sólo después que el conflicto se estabiliza o cuando se resuelven los problemas en los órdenes político y económico. La experiencia nos muestra que es un viaje en el cual se embarca alguien, incluso mientras se lucha por lograr un cambio social profundo; el proceso de reconciliación ocurre junto con otras empresas.

Por otra parte, el tiempo y el momento son de fundamental importancia en cualquier iniciativa. Con frecuencia hacemos referencia a una idea cuyo tiempo ha llegado o lo oportuno de cierta acción. En Latinoamérica la gente presta atención a la ocasión precisa, la coyuntura, o lo que los cristianos llaman “el *kairos*”, o momento oportuno. En la reconciliación el *kairos* es indispensable.

Una nota personal previa para prologar mi presentación: en mi viaje, marcado por el levantamiento por el poder de la gente, en 1986, que depuso a un déspota y, de nuevo, en el cambio de siglo, en el 2001, cuando los filipinos de manera pacífica derribaron un régimen corrupto, he llegado a pensar que aunque se puedan aprender lecciones a partir de escenarios comparativos, sin embargo, cada situación de alguna manera es única. Por más que las similitudes puedan abundar en ciertos conflictos, cada uno es único al reflejar una historia y cultura en tanto que requieren un análisis compartido y un conjunto singular de enfoques que le sean apropiados. Es con este profundo sentido del respeto por la singularidad y riqueza de vuestra experiencia que ahora emprendo esta tarea.

Perspectivas en reconciliación

Con base en las experiencias directas que he vivido o reflejado en Asia del sureste y del sur, Latinoamérica y África durante las últimas tres décadas, puedo compartir lo que considero algunas perspectivas básicas para pasar del recuerdo de un pasado traumático y fragmentado a un futuro compartido, en el que la esperanza supera al miedo.

La reconciliación se dirige en esencia a mejorar o restaurar las relaciones, curar lo que está lastimado, vendar las heridas del pasado, recuperar la dignidad y el respeto. Aspira a transformar las actitudes, de tal manera que las relaciones sean menos conflictivas; a transformar comportamientos para que la violencia y los actos atroces sean reducidos o eliminados, a cambiar las estructuras para que sean menos injustas y estén más abiertas a las necesidades del vulnerable.

En síntesis, la reconciliación tiene que ver con un proceso que ayuda a brindar las condiciones para que se puedan superar los patrones destructivos del pasado, y éstos se conviertan en oportunidades para un ciclo más constructivo que conduzca a una paz que sea justa y duradera.

Esencialmente, la reconciliación implica tres elementos:

Se construye sobre la base del reconocimiento de la verdad. Reconocer es recordar, y el viaje desde un pasado hacia un futuro diferente en general comienza en este punto. A menudo hay atajos, si acaso, y este período es inevitablemente doloroso. Sin embargo, se debe reconocer que el dolor es parte del proceso y de la curación.

Además, la reconciliación concierne al cambio, si es auténtica. Cambio en la manera como se miran las cosas o en el comportamiento o en cómo las cosas se aclaran, al igual que en las estructuras que crearon las causas de enemistades o resentimientos pasados, la parcialidad o la amargura actuales. Se trata de perseguir la justicia, aunque temperada por un grado de piedad y, si en modo alguno es posible, por el perdón.

En la reconciliación, en el análisis final, se trata de construir una paz justa y crear una sociedad donde la gente sea capaz de trabajar efectivamente codo con codo en una búsqueda común, aunque puedan diferir o estar en desacuerdo en más de una forma. Es la capacidad de celebrar la diversidad y respetar la dignidad de la diferencia al construir un mundo que puede ser imperfecto, pero es totalmente humano.

Prioridades en el trabajo de reconciliación

Al trabajar con sociedades divididas o comunidades en conflicto, la experiencia ha mostrado la importancia de comprender tres áreas prioritarias, separadas pero interrelacionadas, de dedicación, que desempeñan un papel en el avance del proceso de reconciliarse.



Lo cultural, psicológico y religioso

La reconciliación toma en cuenta la cultura de una sociedad dada, la psicología de la gente y sus creencias y fe religiosas. Abundan ejemplos de intentos fallidos que no respetaron las sensibilidades culturales y las prácticas religiosas que la gente estima o a las que se consagra.

En Sudáfrica y Timor Oriental, se tuvieron en cuenta las ideas y métodos tradicionales de reconciliación para avanzar en el proceso. Por ejemplo, la noción de *ubuntu*, que significa que “la humanidad está entrelazada”, que somos personas a través de los demás y que “somos humanos ya que pertenecemos”, incidió en lograr que se comprendieran los objetivos de la Comisión de Verdad y Reconciliación. Se argumentó que la “reconciliación hacía parte del restablecimiento del *ubuntu* tanto en las víctimas como en los autores del crimen, ya que todos estamos unidos”¹.

El papel que desempeñaron los líderes tradicionales, los *lia nain* (los guardianes del sistema de ley tradicional y costumbres del pueblo), fue importante para darle credibilidad a las audiencias de la Comisión para la Recepción, la Verdad y la Reconciliación en Timor Oriental, en el 2001. Los ritos ceremoniales locales y el acuerdo de cómo el ofensor debía enmendar sus malos actos (por ejemplo, reparando la escuela local dañada) o el pago en ganado, debían terminar con la ingesta del fruto seco del betel o la toma del vino de palma para simbolizar la reconciliación en marcha”².

Lo socioeconómico

Los conflictos con frecuencia tienen raíces o dimensiones socioeconómicas. Por lo tanto, ninguna reconciliación puede ser total si no se compensan las demandas de justicia social y se lleva a cabo un desarrollo equitativo, y, por consiguiente, tanto como sea posible, se accede a recursos y oportunidades.

Más aún, la experiencia ha mostrado la importancia de admitir la dimensión económica del padecimiento humano: en lo perso-

nal y lo social se deben reconocer las penas para compensar el sufrimiento.

En la experiencia en Sudáfrica, verbigracia, en el proceso de la Comisión por la Verdad y la Reconciliación, la imposibilidad en algunos momentos de compensar económicamente a las víctimas o testigos como se había prometido, debido a lo insuficiente de los recursos, fue en verdad problemática. Se afirmó que a pesar de que los beneficios materiales no podrían devolver al ser amado, sin embargo, sí podían ayudar a que las familias reconstruyeran sus vidas y siguieran adelante. En el caso de la Zona de Paz y Desarrollo creada por el Acuerdo de Paz, en 1996, forjado con el Moro* National Liberation Front (Frente Moro de Liberación Nacional), en la zona sur de Filipinas, la incapacidad de los gobiernos local y nacional de enmendar la injusticia histórica mediante un programa económico sólido redistributivo tuvo un inmenso impacto negativo en el proceso.

Lo político

El liderazgo político efectivo y responsable, la buena gobernabilidad y la administración de la justicia son ingredientes básicos para avanzar en el proceso de reconciliación.

Sin voluntad política e imaginación para preparar el trabajo de base para una paz sostenible no puede haber una reconciliación sostenible. Es esencial el respeto por el otro, por el otro quien ha sido previamente percibido como “el enemigo”; reconocer la dignidad de la gente desde la división política y reconocer que aquello que la divide median-



1 *Reconciliación. Teoría y práctica para desarrollar la cooperación*, p. 21. Este trabajo, comisionado por la Swedish International Development Cooperation Agency (Agencia sueca internacional para el desarrollo de la cooperación) es un excelente compendio sobre la discusión actual del tema.

2 La Commission for Reception, Truth and Reconciliation in East Timor (Comisión para la recepción, verdad y reconciliación en Timor Oriental), actualización, noviembre, 2002.

* Musulmanes que viven en Filipinas.

te barreras es menos importante que lo que en última instancia la une.

La reconciliación significa recurrir a alternativas no violentas para resolver las diferencias y superar las fuentes de un conflicto de raíces profundas. Significa establecer el imperio de la ley, brindando un marco jurídico y, a veces, explorando formas de transición de justicia.

En Ruanda, la *gacaca*, o sistema de tribunal tradicional participativo, se estableció para avanzar el proceso de ponerle fin al pasado mediante la búsqueda de formas de aclarar los crímenes cometidos en el ámbito local que pudieran ser manejados en la zona (con jueces respetables elegidos por la gente en las comunidades locales), para ciertas categorías de crímenes un poco menos graves con los cuales no podía dar abasto el sobrecargado sistema judicial de Ruanda. Aunque imperfecta, se argumentó que la reconciliación puede darse sólo con justicia y la inclusión del pueblo, por consiguiente, avanzando en el proceso de reconciliar las comunidades divididas del país.

Una visión compartida de alternativa futura

Una visión compartida de una alternativa futura, diferente del penoso pasado, quizás resuma el objetivo y aspiración de aquellos comprometidos en esta ingrata tarea. Esta visión se construye a partir de la creencia de que no estamos condenados a repetir los patrones viciados del pasado, sino que somos capaces de redefinirnos y reinventarnos a nosotros mismos y a nuestro futuro.

En Mali, por ejemplo, la hoguera “Llama de la Paz”, que quemó alrededor de 3.000 armas de los combatientes desmovilizados de cinco movimientos armados en una ceremonia pública, en marzo de 1996, en Timbuktu, presenciada por casi 10.000 personas, proveyó un “evento verdaderamente simbólico que marcó la reconciliación nacional” y dio un ímpetu poderoso a “darle forma a la memoria histórica del pueblo”³.



(Este episodio también demuestra que los eventos de reconciliación tienen un lugar importante después del conflicto armado, como lo mostró uno de los primeros estudios sistemáticos sobre reconciliación en el terreno nacional)⁴.

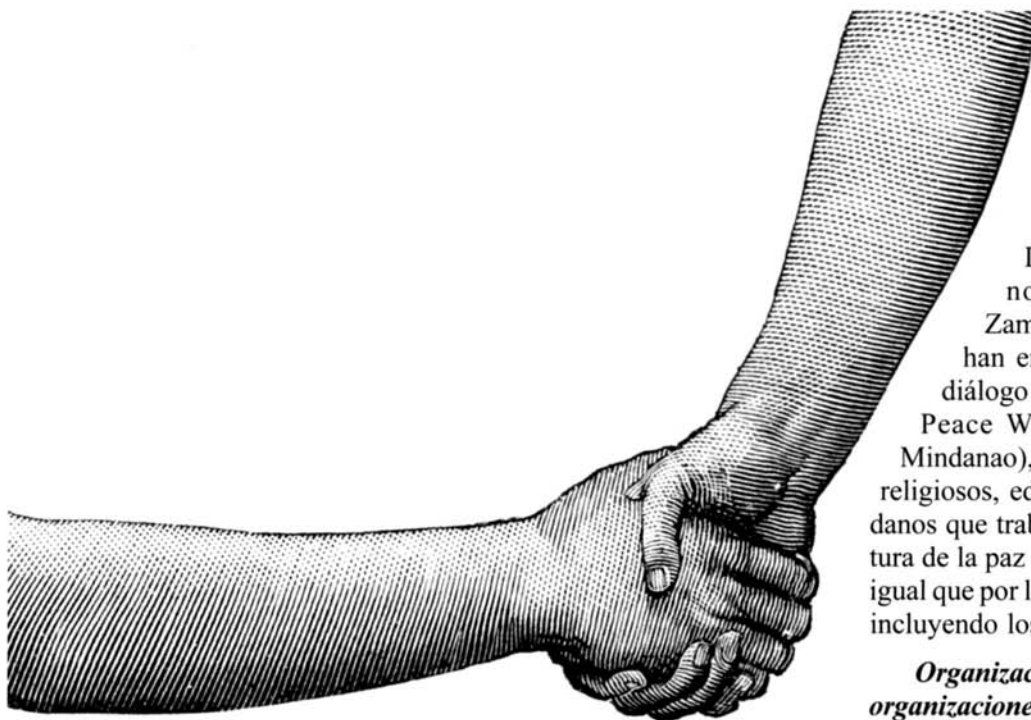
Enfoques de la reconciliación de la gente

Las iniciativas de reconciliación pueden ubicarse en terrenos diferentes:

El gubernamental e intergubernamental: las iniciativas de reconciliación tuvieron un lugar, por ejemplo, como parte de los acuerdos de paz en Sudáfrica y en Timor Oriental. O, en el caso de Latinoamérica, en Argentina, en 1984, y en Chile, en 1990-91, con la creación de las Comisiones de Verdad que condujeron al histórico Reporte Sábado, *Nun-*

3 Kare Lode, “Mali’s Process”, en *Owning the Process*, ACCORD, tema 12, 2002, p. 63.

4 En el estudio de Long y Brecke, *War and Reconciliation: Reason and Emotion in Conflict Resolution*, publicado por MIT Press, en 2003, se muestra que en países donde se dan eventos de reconciliación, 64% de éstos no regresaron al conflicto violento, mientras que en aquellos donde estos eventos no se dieron, sólo 9% no volvieron a la guerra.



ca Más, en Argentina, y el Informe de la Comisión Roig, en Chile, que detalló en voluminosas páginas, después de incontables audiencias e investigaciones, la magnitud de la represión violenta durante los años del régimen militar represivo, representando un bloque básico para ponerle un cierre parcial al pasado represivo en estos países.

Sectores de la sociedad civil: en Guatemala y Mindanao, el papel de los líderes religiosos al igual que el de otros sectores de la sociedad, tales como mujeres y jóvenes, mostró ser importante para avanzar en el proceso. En particular, la Iglesia asociada con instituciones apoyó a las mujeres victimizadas entre los pueblos indígenas de Guatemala, de tal manera que fueran reconocidas las atrocidades de violencia sexual cometidas contra ellas. Al hacer esto, se avanzó en los esfuerzos por reclamar la dignidad de las víctimas.

Los líderes religiosos promueven la reconciliación en varios campos: entre los líderes de más alto rango, la Conferencia de Obispos Ulamaa, en Mindanao, brindó un foro para la reconciliación iniciado por los

líderes religiosos de diferentes comunidades. Entre los sacerdotes y los Imams se comenzaron los foros para el diálogo en los ámbitos de la diócesis o parroquiales, en Kidipawan y Davao, entre otros. En terrenos locales, en Lanao, Zamboanga, Basilan, Jolo e Ipil, han emergido movimientos por el diálogo interfe y la paz. La Mindanao Peace Week (Semana de la Paz en Mindanao), ha sido apoyada por líderes religiosos, educadores y grupos de ciudadanos que trabajan para promover una cultura de la paz entre la gente de la ciudad, al igual que por los estudiantes en los colegios, incluyendo los *madrasas*.

Organizaciones no gubernamentales y organizaciones no gubernamentales internacionales: las organizaciones de derechos humanos en Argentina y Chile, El Salvador, Perú y Colombia —en toda Latinoamérica— desempeñaron un papel clave en la iniciación de la documentación y denuncia de patrones sistemáticos de abusos y violaciones de los derechos básicos de la gente, que incluyen miembros de la oposición política, sindicalistas y maestros, profesionales y periodistas, mujeres y jóvenes activistas, y pueblos indígenas.

El trabajo de Diakonia, en Kwazulu-Natal, Sudáfrica, o de la Federación Mundial Luterana y el Servicio Mundial, así como el trabajo en los medios de comunicación mediante Search for Common Ground (Búsqueda para un terreno común), en Macedonia y Burundi, para ayudar a derribar prejuicios y parcialidades entre los pueblos con diferentes antecedentes étnicos mientras se promueve el respeto, están entre los ejemplos más excepcionales de colaboración mediante organizaciones no gubernamentales internacionales que trabajan con socios locales por la paz y la reconciliación.

Comunidades y bases: Zonas de Paz o Territorios de Paz en Colombia y Filipinas. Las iniciativas de las bases en ciudades y municipalidades, tales como Mogotes, Tar-

so, San Pablo y Apartadó, han mostrado el ejemplo valeroso de la gente por crear espacios para el diálogo y el desarrollo incluso entre antiguos enemigos. En Mindanao, musulmanes y cristianos que difieren en el campo de batalla encontraron un terreno común en los “espacios para la paz” construidos en Pikit, Cotobato, o en las zonas de vida para pueblos internacionalmente desplazados, en Tulunan, o en otras ciudades y pueblos “línea de falla” (*fault-line*) apoyados por la *Tabang Mindanaw*, una agencia humanitaria que contribuye a los esfuerzos de paz en la región del sur de Filipinas.

Compartir las lecciones importantes

No es una tarea fácil tratar de resumir el aprendizaje extraído de las diversas experiencias y que pueda ayudar a arrojar alguna luz sobre la cuestión crítica de avanzar en el trabajo de reconciliación en Irlanda del Norte. Déjenme, sin embargo, compartir algunos pensamientos:

1. Complementariedad: Trabajo hacia enfoques combinados y en múltiples campos. El objetivo de diversas organizaciones o instituciones en diferentes niveles de la sociedad puede ser complementar, no suplantar, con un sentido compartido del propósito.

2. Primacía de lo local: Construir capacidades locales. Lo opuesto a la globalización es “glocalización”. En el trabajo de reconciliación es indispensable para confiar en las fortalezas y habilidades, en los métodos indígenas y el ingenio presente en el terreno.

3. Proceso sostenible: la reconciliación es un proceso a largo plazo que a menudo se apoya en medios a corto plazo. Si el trabajo va a ser sostenible y efectivo, demanda recursos humanos, materiales y morales a largo plazo. Es, además, un proceso, no sólo un proyecto o programa. Un proceso del cual el pueblo y los que toman las decisiones (*stakeholders*) deben apropiarse; en que se confía y que apoyan aquellos a quienes pretende beneficiar.

4. Perspectiva de generaciones: la reconciliación requiere mentalmente un curso de resistencia. Superar los patrones del pasado demanda el trabajo de generaciones. Igualmente exige una visión capaz de movilizar la gente hacia una acción de colaboración y sostenible a través de generaciones. Baste afirmar que el futuro pertenece a la juventud y a los niños, a aquellos que componen la próxima generación.

5. Cambio profundo: sin un cambio social profundo la reconciliación no puede ser sostenible porque las causas de los conflictos en el pasado pueden emerger de nuevo. Y el cambio se da en la esfera del poder y la política; de ahí la importancia del poder de los principios, cuando la gente considera que sus líderes y políticos ejercen el liderazgo.

Si la política de una paz justa prevalece, entonces la reconciliación se vuelve menos una esperanza ilusa.



Traer los recuerdos de un pasado traumático y presentar la aspiración de construir un futuro alternativo es la cuestión común que nos acerca. Mi plegaria es que esta mesa redonda constituya otro paso modesto hacia este empeño que merece la pena.

Referencias Bibliográficas

Biggar, Nigel, *Burying the Past: Making Peace and Doing Justice after Civil Conflict*, Washington DC, Georgetown University Press, 2001.

Bloomfield, David (ed.), *Reconciliation after Violent Conflict: A Handbook*, Estocolmo, International IDEA, 2003.

Informe de conferencia, *Memory, Truth Telling, and the Pursuit of Justice*, Manila, Ateneo de Manila University, 2001.

Hamber, Brandon, *Past Imperfect: Dealing with the Past in Northern Ireland and Societies in Transition*, Derry y Londonderry, Incore, 1998.

Helmick, R. y otros (ed.), *Forgiveness and Reconciliation: Religion, Public Policy and Conflict Transformation*, Filadelfia, Templeton Foundation Press, 2001.

Larousse, William, *Walking Together, Seeking Peace*, Quezon City, Claretian Publications, 2001.

Lederach, J.P., *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington DC, USIP, 1997.

8. *The Journey Towards Reconciliation*, Scottdale, Herald Press, 1999.

9. Ledesma, A. y otros, *Journeying Together Towards a Culture of Peace in Mindanao: The Bishops-Ulamaa Forum*

1996-98 (informe de los primeros dos años), Iligan, BUF, 1999.

Mohammed Abu-Nimer (ed.), *Reconciliation, Justice and Coexistence: Theory and Practice*, Lanham, Lexington Books, 2001.

Owning the Process: Public Participation in Peacemaking, Londres, Conciliation Resources, ACCORD tema 13, 2002.

Starken, Brian (ed.), *Working for Reconciliation: A Caritas Handbook*, Ciudad del Vaticano, Caritas Internationalis, 1999.

The Commission for Reception, Truth and Reconciliation in East Timor, actualización, noviembre, 2002.

Tutu, Desmond, *No Future without Forgiveness*, New York, Doubleday, 1999.

Van Tongeren (ed.), *People Building Peace: 35 Inspiring Stories from around the World*, Utrecht, ECCP, 1999.

Adpostal



Llegamos a todo el mundo!

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

ESTOS SON NUESTROS SERVICIOS:

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

LE ATENDEMOS EN LOS TELÉFONOS

243 88 51 - 341 03 04 - 341 55 34

9800 15 503

FAX 283 33 45

Esperanza GonzálezRodríguez,
Presidenta, Fundación Foro
Nacional por Colombia

Ensayo sobre la lucidez de José Saramago¹

Esperanza González Rodríguez

El tema de la democracia es bastante complejo no solo para las ciencias sociales y políticas sino para cualquier otra línea de pensamiento que quiera definirla en su amplia acepción. Saramago incursiona desde la línea literaria en las insondables vías de la democracia. En su obra *Ensayo sobre la Lucidez* nos relata una situación vivida por una ciudad y unos/as ciudadanos/as que hacen uso del derecho al voto desde una perspectiva individual y con un alto sentido de cultura política y ciudadana: el 83% de la población decide votar en blanco ante la precariedad de los partidos políticos y de sus representantes. Aunque es una situación hipotética, ocurrida en una ciudad imaginada, nos relata una serie de acontecimientos que se desprenden de un hecho, aparentemente normal y en el marco de las reglas de juego democráticas.

En estas épocas en que los males y los desajustes de la democracia se le atribuyen a fuerzas oscuras y terroristas, que están en contravía de los presupuestos democráticos de grandes imperios hegemónicos, el relato de Saramago nos presenta una clara situación de lo que pasaría en una ciudad —e incluso el ejemplo es viable para países— cuando no se siguen los lineamientos dados por el poder económico y político. Las causas deben buscarse fuera, deben encontrarse los culpables de esa desestabilización en fuerzas contrarias a la democracia, en fuerzas del mal; que por supuesto no están ni en el sistema político ni en el económico de esos países o ciudades.



El libro de Saramago se perfila como una denuncia política sobre la ineficacia de los partidos políticos; sobre la fragilidad de la democracia occidental; sobre la necesidad de combinar y complementar la democracia representativa y democracia participativa; sobre el deber ciudadano de ejercer su potestad de tomar decisiones con un alto valor

¹ Saramago, José, *Ensayo sobre la lucidez*, Santillana, Ediciones Generales, S.L., Bogotá, mayo de 2004.



moral; sobre el poder omnipresente y omnipotente de lo económico; sobre la influencia creciente de los medios masivos y el afianzamiento de una cultura mediática; en fin, sobre las imperfecciones de la democracia.

Al respecto, en una entrevista, Saramago es claro en indicar que en su libro indirectamente está cuestionando el sistema de gobierno y la democracia misma: "...los defectos del sistema democrático, su incapacidad para ir más allá de una ceremonia más o menos ritualista, esa democracia que se reduce a lo formal y es incapaz de ganar una sustancialidad visible... Todo esto son males de raíz, por tanto poco tienen que ver con los acontecimientos de referencia, éstos u otros. El *Ensayo sobre la lucidez* es una reflexión sobre la democracia, y lo he escrito para que lo fuese, lo es de manera radical, esto es, intenta ir a la raíz de las cosas. La democracia no se puede limitar a la simple sustitución de un Gobierno por otro. Tenemos una democracia formal, necesitamos una democracia sustancial"².

Inicia el relato con la jornada electoral de una ciudad. Jornada que se caracteriza por la premonición de unos resultados nada satisfactorios para el poder político. La llu-

via incesante aparece como un primer obstáculo para garantizar el deber ciudadano del voto. Ante la preocupación por la ausencia de los votantes, el presidente de la mesa electoral número catorce llama al Ministerio del Interior indagando sobre la situación en otras partes de la ciudad. La incertidumbre también cobija a las otras mesas electorales: "No saben qué pensar, es natural que el mal tiempo esté reteniendo a mucha gente en sus casas, pero que en toda la ciudad suceda prácticamente lo mismo que aquí, para eso no encuentran explicación" (pág. 19). El desconcierto es generalizado. Se tejen múltiples argumentaciones frente a un fenómeno que no se había vislumbrado y no habían previsto.

Los resultados de las elecciones dan cuenta de lo que todos estaban temiendo: más del 70% de los votos sufragados eran blancos. Ante esta situación anómala, el Gobierno decide convocar a nuevas elecciones. "Por la noche, el primer ministro fue a la televisión para anunciarle al pueblo que, de acuerdo con las leyes vigentes, las

² Entrevista a Saramago, *El País*, 26 de abril de 2004.

elecciones municipales se repetirían el domingo próximo, iniciándose, por tanto, a partir de las veinticuatro horas de hoy, un nuevo período de campaña electoral de cuatro días de duración, hasta las veinticuatro horas del viernes. El Gobierno —añadió dándole al semblante un aire grave y acentuando con intención las sílabas fuertes—, confía en que la población de la capital, nuevamente llamada a votar, sabrá ejercer su deber cívico con la dignidad y el decoro con que siempre lo hizo en el pasado, dándose así por írrito y nulo el lamentable acontecimiento en que, por motivos todavía no del todo aclarados, pero que se encuentran en curso de investigación, el habitual preclaro criterio de los electores de esta ciudad se vio inesperadamente confundido y desvirtuado” (págs. 35 y 36).

Las elecciones se celebran nuevamente y, caso contrario al anterior, el clima, no el político sino el ambiental, es bastante propicio para que las y los ciudadanos cumplan con su deber electoral. Efectivamente, la población demuestra un alto espíritu cívico y acude a votar. Los resultados no podían ser más adversos para el Gobierno y los partidos políticos: el 83% de los votos son blancos.

A partir de allí se empieza a entretejer un conjunto de hipótesis alrededor de las explicaciones posibles sobre el descalabro ocasionado por los resultados electorales. Dichas explicaciones señalan que las causas subyacen a procesos por fuera del sistema político y, por ende, responden a una gran conspiración que está intentando socavar la institucionalidad política y la democracia. El enemigo está por fuera de los partidos políticos, del Gobierno, de los medios de comunicación; es una estrategia tejida por grupos anarquistas o extremistas de talla internacional. En esa perspectiva se comienza a tomar un conjunto de decisiones, por parte del Gobierno nacional, que van a intentar salvaguardar la democracia establecida, la democracia formal y construida por el sistema político.

Se declara el Estado de Sitio como una medida para prevenir cualquier rebelión y actos terroristas que atenten contra el *statu*

quo. Varias personas son apresadas bajo la sospecha de haber votado en blanco. La intención del Estado de Sitio es lograr conducir a los desadaptados, a los conspiradores, otra vez al cauce de la democracia y del deber ciudadano y patriótico de votar por los candidatos de cualquier partido político. “A las fuerzas militares y a las fuerzas policiales,... les cabe la patriótica tarea de reconducir hasta el redil a la grey descarriada, si se me permite que use esta expresión tan querida por nuestros antepasados y tan enraizada en nuestras tradiciones pastoriles. Y, recuerden, deben hacerlo todo para que esos que, por ahora, sólo son nuestros adversarios, no acaben transformándose en enemigos de la patria. Que el sol de la concordia vuelva a iluminar las conciencias y la paz restituya a la convivencia de nuestros conciudadanos la armonía perdida” (págs. 86 y 87).

Desde este planteamiento se deduce, como sucede en muchas democracias occidentales, el argumento según el cual el mal que aqueja la estabilidad política y democrática se encuentra por fuera del sistema político y de las élites de poder. Esta ceguera de los gobernantes y de la clase política está lucidamente tratada en el libro de Saramago: los problemas aparecen por la acción de otros que quieren imponer el desorden y el cambio, no por las actuaciones y decisiones tomadas por los grupos de poder político y económico. Se está demostrando allí que las imperfecciones de la democracia están al orden del día. Es una preocupación que atañe a las y los ciudadanos mas no a los gobernantes y a los partidos políticos.

La situación derivada del Estado de Sitio no arrojó más que un saldo positivo de la alta actuación moral y cívica de los habitantes de la ciudad. No se presentaron disturbios, alzamientos, brotes de descontento o paros. A pesar de estar sitiada la ciudad, sus habitantes continuaban con su férrea posición, enmarcada en las reglas de la democracia: el voto que habían dado era legítimo y sustentado sobre la decisión individual de no encontrar en los candidatos una real representación de sus intereses.



Por el contrario, el Estado de Sitio afectó la normalidad del sistema político y el Gobierno se sentía sitiado en la ciudad. En esta lucha por la resistencia, la población, también de manera espontánea, salió a las calles con un letrero pegado en cada pecho de los individuos que decía: “yo voté en blanco” y en las ventanas se apreciaba la misma frase. Ríos de personas llevaban banderas blancas como manifestación de su actuación en el marco de las reglas de juego, cumpliendo con sus deberes electorales. Obviamente, esta manifestación pacífica, pero reivindicativa de sus derechos como ciudadanos y ciudadanas, atemorizó al Gobierno nacional. Tomaron la decisión de establecerse en otra ciudad, de abandonar a su suerte a la población de la ciudad, de demostrarles que sin Gobierno no eran ciudadanos/as, no eran habitantes. Estaban seguros de que la población no resistiría la ausencia del Gobierno, de sus instituciones, de la policía, del ejército, y que en poco tiempo expiarían sus culpas solicitándoles que volvieran a gobernarlos.

Pero, no solo fue abandonar la ciudad y reubicarse en otro sitio. Definieron una estrategia de generar caos y desorden; propiciar situaciones difíciles que ameritaran la contrición de sus habitantes y la salvación de los mismos en manos del Gobierno y de los partidos. El día señalado a la hora definida, la marcha de los automóviles fue acompañada por el encendido de las bombillas, las lámparas, las linternas, los candelabros de las calles, las casas y demás habitaciones. La luz les indicaba el camino que debían seguir para salir de la ciudad. Los habitantes demostraban fehacientemente que no los necesitaban, que podían irse a refugiar en otro sitio.

Empezaron a aplicarse las estrategias del Gobierno de propiciar caos y dificultades. Los trabajadores del servicio de recolección de basuras declararon estar en huelga y no cumplieron con su labor. De manera espontánea, como muchas de las actuaciones individuales que se habían dado desde las jornadas electorales, las mujeres salieron a las calles provistas de recogedores y escobas para hacer el aseo de la ciudad. Al tercer día, los trabajadores de la limpieza em-



pezaron a realizar su trabajo pero vestidos de civil. Argumentaron que los uniformes eran los que estaban en huelga, por lo tanto, ellos podían realizar sus tareas.

Ante esta estrategia fallida, el Gobierno nacional, específicamente el ministro del Interior se acordó de la existencia del Gobierno municipal encabezado por el alcalde. Le ordenó a éste que sancionará a los culpables de ese desacato. No obstante, el alcalde replicó que no tenía manera de obligar a que los trabajadores regresaran a la huelga. Adicionalmente, le recordó al primer ministro que los ayuntamientos tienen la potestad de tomar decisiones que les compete sobre un territorio específico: “no le estoy pidiendo que nos dejen al margen de la situación, lo que le pido es que el Gobierno no ponga obstáculos al ejercicio de mis propias competencias, que en ningún momento quiera dar al público la impresión de que el ayuntamiento no pasa de ser un instrumento de su política represiva, con perdón de la palabra, en primer lugar porque no es verdad, y en segundo lugar, porque no lo será nunca” (pág. 143).

Esta obstrucción de las competencias de los niveles territoriales se presenta en varios países que promueven sistemas democráticos con tendencias a la descentralización. En el caso colombiano, no podemos negar que la intromisión en los asuntos municipales y departamentales por parte del Gobierno nacional, es pan de todos los días. Al fin y al cabo, el Gobierno nacional tiene ingerencia sobre los otros niveles territoriales, lo que conduce a restarles autonomía. Un claro ejemplo que estamos viviendo actualmente en Colombia son los consejos comunitarios que realiza el actual presidente de la república en diversos municipios y departamentos del país. Tanto los alcaldes como los gobernadores están sujetos a sus decisiones.

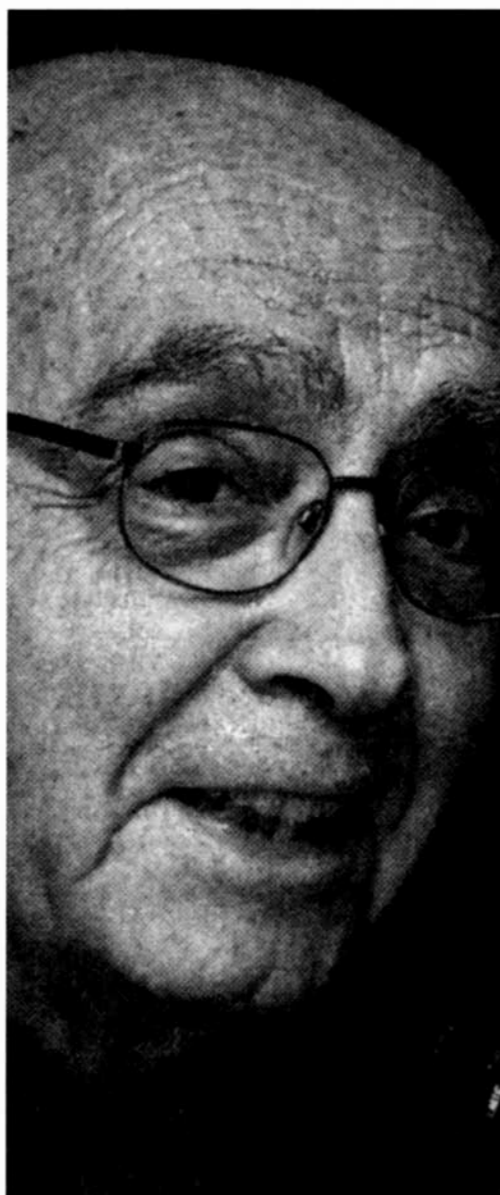
Ante la impotencia del Gobierno nacional y de sus empleados, se tomaron decisiones extremas que pretendían colocar en cintura a la población y a sus gobernantes. Las medidas terroristas adjudicadas a grupos extremistas y apátridas fueron usadas por

el propio Gobierno. Se colocó una bomba en el Metro de superficie, del lado este. Treinta y cuatro muertos fue el saldo sangriento de la estrategia del Gobierno nacional de reconducir a los habitantes de la ciudad al “camino de la democracia”. Aquí se evidencia el terrorismo de Estado que, en aras de mantener el orden y de promover la democracia, se utiliza a costa de los derechos humanos.

Es aleccionador evidenciar que la fuerza de la ciudadanía está en las diversas expresiones pacíficas de rechazo al sistema político y a sus representantes. No se requiere el uso de medidas violentas sino la expresión tácita de no dejarse imbuir en los lazos del poder económico y político. Por el contrario, el Gobierno impone, bajo la ley del fuego y la agresión, su mantenimiento y permanencia. En ningún momento se advierten expresiones de preocupación sobre la responsabilidad que les atañe en la representación de los intereses de la ciudadanía.

Los simpatizantes del partido de Gobierno y del medio (pdd y pdm) tomaron la decisión de abandonar la ciudad y buscar refugio en otro sitio. En principio recibieron una respuesta positiva, pero cuando la salida era inminente no se les permitió continuar. El Gobierno sopesó los pro y los contra y llegó a la conclusión (aunque de manera no monolítica) de hacer un pronunciamiento instando a estas personas a regresar a sus casas. Nuevas estrategias empezaron a cocinarse en el seno del Gobierno. Tomaron la decisión de establecer la conexión entre la ceguera vivida por el pueblo hace cuatro años, con la desacertada decisión del voto en blanco. Para lo cual, el presidente de la república firmó un documento en que se establece dicha conexión.

Como consecuencia inmediata, el presidente recibe una carta de un ciudadano en el que da cuenta de la relación entre la ceguera de hace cuatro años y la ceguera blanca que hoy está afrontando la población de esa ciudad. Pero más allá se empieza a vislumbrar y a corporeizar a un culpable. En la carta se señala que la esposa de un oftalmólogo, en el episodio de la ceguera, fue la única persona que no sufrió esa enferme-



dad, adicionalmente que dicha mujer está implicada en un asesinato. Por lo tanto, la conclusión de la carta, por parte del Gobierno, es que esta mujer es la líder del movimiento de conspiración del voto en blanco. Nuevamente se afinan los motores del poder y se pone en marcha un plan para “descubrir”—o mejor inventar— a los culpables de esa ignominia que está sufriendo la nación entera.

Un comisario de policía y dos ayudantes tienen la tarea de descubrir a esta mujer y a sus colaboradores. Después de varias visitas y de analizar las relaciones entre la

ceguera y el voto en blanco, el comisario de policía empieza a encontrar que dicha relación es forzada y que responde únicamente al interés del Gobierno de encontrar a los culpables, o mejor, de inventarlos para comprobarle al país y a los habitantes de la ciudad que el mal ha sido plenamente identificado y arrancado de las garras de la conspiración internacional. Obviamente, lo que se espera es devolver la "normalidad" a la ciudad; normalidad que está circunscrita a la institucionalidad política mantenida por el actual Gobierno.

El comisario de policía, congruente con su moral y con su labor investigativa, llega a la conclusión de que la mujer que permaneció vidente en la época de la ceguera, no era culpable. Su lealtad a la verdad conducen al comisario a arriesgar su vida. Le informa a la mujer que en los periódicos y en la televisión saldrá la fotografía de ella y, por obvias razones, el Gobierno nacional la sindicará de ser la líder del movimiento terrorista del voto en blanco. A la pregunta de la mujer al comisionado por las razones que lo llevan a ayudarla, él le responde: "Nacemos, y en ese momento es como si hubiéramos firmado un pacto para toda la vida, pero puede llegar el día en que nos preguntemos quién ha firmado esto por mí..." (pág. 373). Como es de esperarse, los medios de comunicación, especialmente la prensa escrita, contribuyeron enormemente a las intenciones del Gobierno. El poder de los medios nuevamente se une al poder político. Genera opinión pública, acorde con los presupuestos del sistema político imperante. En el siglo XXI, día a día evidenciamos el poder que tienen los medios mediáticos en la creación de opinión pública que no siempre está ligada a la realidad de los hechos. Éste es un medio que se utiliza para "orientar", "reorientar" y "conducir" a la gran masa de la población.

Como última opción el comisionado logra que un periódico publique la verdadera historia de mujer. Si bien salió publicado, el Gobierno tomó cartas en el asunto y confiscó algunos ejemplares. Una vez más, el poder ataca con su grandes brazos la conciencia de los y las ciudadanas. Se quiere coartar la posibilidad de información veraz a que tienen derecho los habitantes de un territo-



rio. La suerte del comisionado estaba ya escrita. El Gobierno, o mejor, el ministro del Interior, ordenó su muerte y cumplió esa cita en una banca del jardín donde la esposa del oftalmólogo solía sentarse.

El epílogo está escrito desde que se inventaron los culpables, o mejor, la culpable. La última decisión que se toma es arrestar al esposo de la mujer que no quedó ciega hace cuatro años, quizás para que no haya testigos. La mujer es asesinada por obra del Gobierno. "Entonces un ciego preguntó: ¿has oído algo, tres tiros?; Respondió el otro: Pero había también un perro dando aullidos. Ya se ha callado, habrá sido el tercer tiro; Menos mal, detesto oír los perros aullando (pág. 423).

La historia termina de manera dramática, pero es ejemplarizante en la medida en que pone el dedo en la llaga, la democracia no está inventada completamente, ésta debe ser una democracia real, efectiva, en la cual se cumplan los derechos humanos. Para Saramago, la democracia occidental está amputada, es imperfecta y está condicionada al dominio de los poderosos. Por lo tanto, debemos reinventarla, y el papel de los y las ciudadanas está precisamente en alcanzar una alta dosis de civilidad. En Colombia estamos esperando que se despierte, por fin, esa civilidad, más aún cuando estamos afrontando un fenómeno fuerte de reformas que atentan contra los pilares de la democracia y los principios fundamentales de nuestra Constitución. Es hora de hacer realidad nuestros anhelos.



**Sociedades Justas
Sindicatos Fuertes
Trabajo Decente**

Nos especializamos en educación no formal, asesorías a trabajadores y sindicatos, investigaciones y difusión de temas laborales y sindicales.

Para conocer nuestra programación visite la página en internet: www.ens.org.co

Calle 51 55-78. Tel : 513 31 00. Fax : 512 23 30.

E-mail : comunicaciones@ens.org.co

Suscribase a la Revista Foro

Colombia: Un año \$25.000; Dos años \$50.000 (Incluidos porte de correo)

Internacional: Un año para América: US\$50 dólares. Para Europa: US\$75 dólares

Nombre _____ C.C. o NIT _____

Dirección _____ Ciudad _____ País _____

De la revista No. _____ hasta la revista No. _____ Teléfono _____

**Puede consignar en la Cuenta de Ahorros No. 0109350152185
de la Corporación COLMENA o en la Cuenta Corriente No. 256-04874-5
del BANCO DE OCCIDENTE, a nombre de la Fundación Foro Nacional por Colombia
y enviar la copia de la consignación al Fax 2861299
o a la Carrera 4ª No. 27-62, Teléfono 2822550 Bogotá-Colombia.**

FOTOCOPIE Y ENVIELA

Revista Foro

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

Fundación Foro Nacional por Colombia

Esperanza González Rodríguez - Presidenta - Bogotá, D.C.
Carrera 4A No. 27 - 62 Teléfono: 283 8548 - 283 5982 Fax: 286 1299
Correo electrónico foro@etb.net.co

Foro Costa Atlántica

Blas Zubiría - Director - Barranquilla
Calle 76 No. 47-36 piso 2º, Teléfonos 360 3301 - 360 2969 foro@metrotel.net.co

Foro Valle del Cauca

Marcela Restrepo Hung - Directora - Cali
Carrera 36A Bis No. 6 - 35 Teléfono 514 1141- 558 1534 forovalle@emcali.net.co



Fundación Foro Nacional por Colombia