

Nueva Sociedad Nro. 146 Noviembre-Diciembre 1996, pp. 16-28

## Colombia. Notas sobre la crisis

**Francisco Gutiérrez; Iván Orozco Abad; Ricardo Peñaranda; Juan Gabriel Tokatlián; Jaime Zuluaga Nieto**

**Francisco Gutiérrez:** Integrante del Equipo de Coyuntura del IEPRI, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

**Iván Orozco Abad:** Integrante del Equipo de Coyuntura del IEPRI, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

**Ricardo Peñaranda:** Integrante del Equipo de Coyuntura del IEPRI, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

**Juan Gabriel Tokatlián:** Integrante del Equipo de Coyuntura del IEPRI, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

**Jaime Zuluaga Nieto:** Integrante del Equipo de Coyuntura del IEPRI, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

**Palabras clave:** guerrilla, narcotráfico, gobernabilidad, Samper, Colombia.

Colombia atraviesa una de las más graves crisis de este siglo, como resultado de procesos que se vienen desarrollando en las últimas décadas y que se han agudizado por factores tanto internos como externos. La combinación de factores estructurales y coyunturales, internos y externos determinan la complejidad de la actual situación y las dificultades para encontrarle una salida. Durante el último medio siglo la sociedad colombiana experimentó una serie de cambios modernizantes que transformaron sus estructuras económicas y sociales, generaron nuevos conflictos y favorecieron la emergencia de nuevos actores sociales y políticos. La modernización se tradujo en una economía dinámica, con un crecimiento sostenido, acelerada urbanización y amplia diversificación social.

La forma particular de este proceso de modernización produjo como resultado el fortalecimiento de nuevos grupos regionales con un significativo poder político y económico. De esa manera se fue erosionando el poder que tradicionalmente tuvo la oligarquía colombiana, y que le había permitido mantener un firme y centralizado control de dirección pública. En la recomposición de las élites, especialmente en el caso de las políticas, ha jugado un papel preponderante el narcotráfico en las dos últimas décadas, a través de la financiación de las campañas de los líderes regionales y locales. La crisis de representación de los

partidos tradicionales y su extrema fragmentación contribuyó a fortalecer el poder de las nuevas élites regionales, y favoreció la irrigación de dineros del narcotráfico en la financiación de las campañas políticas, con lo cual se reforzó el fraccionamiento partidista, la elevación de los costos de las campañas y la corrupción política. La actual crisis responde en buena parte a este proceso de recomposición de las elites, a la redefinición de intereses y de cuotas de poder<sup>1</sup>.

### Los factores de la crisis

Entre 1989 y 1991 Colombia se encontró en una coyuntura crítica que tuvo su más clara expresión en la crisis de legitimidad del régimen de representación política de los partidos y en el desbordamiento de la violencia. El proceso constituyente de 1991, que desembocó en la nueva Constitución, permitió superar parcialmente la crisis de legitimidad, pero no la de representación política ni apaciguar el desbordamiento de las violencias. La expedición de una constitución que consagró la democracia participativa y el papel del Estado en la construcción de un estado social de derecho, simultáneamente con el fortalecimiento de un modelo de desarrollo aperturista que ha sido orientado a la reducción del papel del Estado, ha sido uno de los factores que han contribuido a poner de presente el cúmulo de problemas estructurales no resueltos en el pasado: la concentración de riqueza, la cuestión agraria, la impunidad, las violencias, entre otros. Estos problemas constituyen el telón de fondo de la actual crisis.

Las denuncias sobre la presencia de dineros del narcotráfico en las campañas políticas y, en particular, en la del presidente Samper<sup>2</sup>, fueron el detonante de la crisis. El resultado ha sido el creciente déficit de legitimidad del Congreso y los partidos, y la profundización de la crisis de representación política. Aunque estos factores estaban presentes de tiempo atrás, los presidentes habían permanecido tradicionalmente libres de cuestionamientos. La gravedad de la crisis política actual tiene que ver con el hecho de que, en un régimen fuertemente presidencialista como el colombiano, sea en esta oportunidad el propio primer mandatario el centro de los cuestionamientos.

La absolución del presidente Samper en agosto de 1996, no logró recuperar la credibilidad perdida y por el contrario el resultado del juicio, adelantado por la Cámara de Representantes del Congreso, terminó aumentando el desprestigio de la clase política. Además tuvo una inmediata respuesta por parte del gobierno norteamericano, que ordenó la cancelación de la visa del presidente colombiano y amenazó con severas sanciones políticas y económicas. Con lo cual terminó de configurarse un nuevo elemento coyuntural: la dimensión internacional de la crisis política colombiana. En efecto, como quiera que la producción y distribución de

---

<sup>1</sup> Estos aspectos relativos a la recomposición de las élites y el papel jugado por el narcotráfico se pueden consultar en Francisco Leal Buitrago: «Alcances y dilemas de la crisis política» en F. Leal B. (ed.): *Tras las huellas de la crisis política*, Tercer Mundo-FESCOL-IEPRI, Bogotá, 1996.

<sup>2</sup> La presencia de dineros «calientes» en la campaña presidencial del Partido Liberal fue reconocida por el secretario de la misma, Santiago Medina, en Julio de 1995 y por el gerente, el ex-ministro Fernando Botero Zea, en enero de 1996.

drogas psicoactivas corresponde a una actividad ilícita de carácter internacional, y que la crisis política se desató por la presencia de dineros del narcotráfico en la política, la crisis está internacionalizada tanto en su desarrollo como en su eventual resolución<sup>3</sup>. Si bien es política, la prolongación de la crisis está afectando otras dimensiones de la vida nacional. El escenario es de acentuada incertidumbre y la permanencia del presidente se ha convertido en un factor de polarización interna. En contra de su permanencia se han manifestado núcleos empresariales representados por el Consejo Gremial Nacional, que agrupa a 15 de los más importantes gremios económicos; el sector mayoritario del Partido Conservador; la Iglesia Católica y la mayor parte de los medios de comunicación<sup>4</sup>. Al lado del presidente han permanecido, sin embargo, los grandes conglomerados económicos y la mayoría de la bancada liberal, y a su alrededor han tomado posición algunos sectores sindicales agrupados en la Confederación Unitaria de Trabajadores, cuyo presidente fue llamado a la cartera de Trabajo, y grupos políticos minoritarios, agrupados en el movimiento Alianza por Colombia, que defienden la gestión presidencial invocando el contenido social de su programa de gobierno.

Con todo, pese a los niveles que ha alcanzado la confrontación, aun los más acérrimos enemigos del gobierno han comenzado ya a reconocer el fracaso de los llamados «conspiradores», el cual se atribuye al enorme despliegue de poder de que ha hecho gala el gobierno, haciendo uso de todas las herramientas económicas y políticas a su alcance para comprar apoyo político, y muy especialmente a la ausencia de movilización ciudadana y de una oposición unificada.

A los factores coyunturales ya descritos, se suma la desaceleración de la economía que, si bien puede ser interpretada en buena medida como resultado del cambio de modelo y de la forma como se adelantó la política de apertura, responde parcialmente a la incertidumbre política que terminó por afectar el curso de los negocios.

El gobierno, que había previsto un crecimiento del PIB en 1996 de 4,9%, ha tenido que ir ajustando su estimativo y calcula que la economía podría crecer 3,5%. Esta desaceleración ha incidido con especial intensidad en el sector industrial, que por primera vez en muchos años tendrá un crecimiento negativo, y en la tasa de desempleo –que para comienzos del 97 se calcula estará en el 14%. En este escenario, el crecimiento del gasto público ha acentuado el déficit fiscal; las altas tasas de interés desestimulando la inversión productiva y la revaluación del peso, aun cuando favorece las importaciones de bienes de capital y materias primas, está afectando gravemente las exportaciones.

---

<sup>3</sup> Sobre las dimensiones internacionales de la crisis, v. Juan Gabriel Tokatlián: «La gravitación de EEUU y la perplejidad colombiana» en *Revista Foro* N 30, 9/1996, Bogotá.

<sup>4</sup> Ver a este respecto Luis Alberto Restrepo: «El Ejecutivo en la crisis: dimensiones, antecedentes y perspectivas» en F. Leal B. (ed.): ob. cit.

## Política de paz y orden público

La crisis ha afectado también gravemente la política de paz del gobierno. A mediados de agosto de 1995, a un año de iniciado su mandato, Samper recurrió al Estado de Conmoción Interior para enfrentar el manifiesto deterioro del orden público afectado por distintas formas de violencia: delincuencia común, delincuencia organizada, y violencia paramilitar y guerrillera.

Esta declaratoria, sumada a la renuncia del Alto Comisionado de Paz a comienzos de ese mes y la decisión gubernamental de no reemplazarlo hasta tanto no existieran condiciones para el diálogo con la guerrilla, así como la Convocatoria Nacional Contra la Violencia, en la que se enfatizó la tesis de derrota de la subversión más que en el de la negociación, marcaron un viraje en la política de paz.

El año 1995 terminó ensombrecido por el recrudecimiento de la violencia. Tan sólo en una región –Urabá– se produjeron en el lapso de dos meses una serie de masacres atribuidas a la guerrilla de las FARC y a grupos paramilitares, que dejaron setenta muertos. En esta zona los grupos paramilitares, que operan en el país desde los años 80 y han cobrado significativa presencia en el último año, han librado una cruenta lucha por el control territorial logrando desplazar a buena parte de las guerrillas de las FARC y forzando la entrega de más de doscientos hombres del EPL.

Los únicos factores alentadores fueron la entrada en vigencia del Protocolo II adicional a los Acuerdos de Ginebra, y la oferta del gobierno de Costa Rica para mediar en eventuales negociaciones de paz con la insurgencia. A mediados de febrero entró en vigencia el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra. Colombia se obliga a respetar las normas del Derecho Internacional Humanitario, en particular a excluir de los rigores de la guerra a la población civil no comprometida en la confrontación armada. La guerrilla reclamó durante años la adopción de este Protocolo. Su entrada en vigor debería propiciar acercamientos entre los dos actores armados. Sin embargo esto no ha ocurrido. En ello incide la profunda crisis política, como el hecho paradójico de que para la guerrilla este Protocolo se convierte en un factor limitante de lo que ha sido su comportamiento militar en los últimos años. Los «ajusticiamientos» de campesinos, los secuestros de civiles, la incorporación de niños a sus filas son violatorios del Derecho Internacional Humanitario.

En respuesta a la oferta de Costa Rica, el secretariado de las FARC-EP, en comunicación dirigida a los presidentes de Centroamérica y México, con ocasión de la Cumbre por la Integración Regional, agradeció al gobierno tico su decisión de servir como «facilitador de un eventual diálogo entre el gobierno y la insurgencia colombiana». El gobierno costarricense propició un encuentro entre la delegación del Secretariado de las FARC y la Comisión Nacional de Convivencia, organizada a instancias del episcopado colombiano. El resultado de este encuentro avivó las esperanzas de un acercamiento que permita el

restablecimiento de los diálogos de paz, interrumpidos desde julio de 1995 ante la imposibilidad de acordar un sitio del territorio nacional para adelantar las conversaciones.

Pero el ELN como las FARC han descalificado al gobierno nacional, demandado la renuncia de Samper y expresado que «no será fácil emprender un diálogo serio y en breve tiempo con los resultados por todos esperados». Por el momento su opción política ha sido la convocatoria a un «Encuentro de los Colombianos» que trabaje por un «Acuerdo de Convivencia Democrática, Justicia Social y Soberanía», y el escalamiento del conflicto interno armado.

En mayo el ELN realizó un «paro armado» que logró afectar el transporte en algunas áreas del país, especialmente en los departamentos del nororiente en donde esta agrupación tiene su mayor presencia. Y durante el mes de octubre repitió su táctica, esta vez con mayor cobertura territorial, logrando inmovilizar en algunas de las vías troncales miles de camiones por cerca de dos semanas.

La escalada del conflicto en diversas regiones del país, la intensificación de la violencia en la zona de Urabá<sup>5</sup> y la necesidad de fumigar cultivos ilícitos en zonas marginales del país, llevaron al gobierno a declarar como zonas especiales de orden público algunos departamentos: Guaviare, Caquetá, Putumayo y a Urabá como región. Los alcaldes y gobernadores de las zonas afectadas, en su mayoría se opusieron a la medida. Pero la respuesta más significativa provino de campesinos, colonos y comerciantes de los departamentos del suroriente, que encontraron en la coyuntura la oportunidad para oponerse a la política de erradicación de cultivos ilícitos mediante las fumigaciones. En medio de esta situación los grupos insurgentes, particularmente las FARC, lograron en algunas localidades articularse a la protesta social, lo cual les permitió relegitimar su presencia en estas zonas y presentarse como voceros de un amplio movimiento social.

**¿Hacia un cambio cualitativo del conflicto armado?** El 31 de agosto, mientras se desarrollaban las protestas de los colonos y campesinos cultivadores de coca en el sur del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC-EP, atacaron una base militar en el departamento de Putumayo, fronterizo con Ecuador. Por primera vez en la historia de la guerra insurgente la guerrilla lograba aniquilar una base militar, matar 27 efectivos, capturar 60 soldados y tomar la totalidad del armamento.

Un día después, en el departamento de Guaviare, un nuevo asalto dejó 22 militares muertos, esta vez integrantes de una de las Brigadas Móviles conformadas por soldados especializados en la lucha contrainsurgente. Estas no fueron las únicas acciones guerrilleras. Al mismo tiempo hubo asaltos en el Meta,

---

<sup>5</sup> En Urabá, en 1995 fueron muertas 1.258 personas. Durante el primer semestre de 1996 fueron muertas 692 personas, 60 desaparecieron y 287 familias desplazadas, según informe de la defensora del Pueblo de Apartadó, María Girlesa Villegas.

Santander, Cauca, Tolima, Magdalena, Cesar, Caldas y Cundinamarca. La guerrilla demostró así una inédita capacidad de operación a nivel nacional.

Cuando la ofensiva de las FARC perdió intensidad, el Ejército de Liberación Nacional convocó a un prolongado paro armado que le permitió cortar durante varios días la comunicación entre el centro del país y la Costa Atlántica en el Norte, y con Nariño y Caquetá en el Sur. Los transportadores decidieron paralizar camiones y buses ante el hecho de que decenas de vehículos que intentaron desconocer el «paro armado de transportes» fueron quemados en diversos sitios del territorio nacional. Con esta operación, la guerrilla lograba por primera vez afectar de manera sensible la economía nacional.

Paradójicamente, la acción guerrillera fortaleció políticamente al gobierno nacional. Representantes de sectores empresariales que meses antes habían solicitado en forma persistente la renuncia del presidente, acudieron a expresar su apoyo a una política contrainsurgente efectiva, que le diera a las Fuerzas Armadas recursos materiales, jurídicos y políticos para enfrentar la subversión armada. En particular ofrecieron comprometer recursos financieros, a pesar de su reiterada oposición al Impuesto o Bono de guerra, y reclamaron suspender los controles de la procuraduría civil en las Fuerzas Armadas. La cercanía del conflicto, el hecho de que afecte directamente a las ciudades y amenace intereses que habían estado a salvo de la confrontación, permitió a los empresarios descubrir la «amenaza subversiva».

La publicación de una carta del comandante general de las FARC-EP Manuel Marulanda, en la que expresaba su disposición al desarrollo de un eventual proceso de negociación, quedó ahogada en medio del tronar de fusiles y de los llamados provenientes de diversos sectores de la sociedad, de endurecer la guerra y exigirle eficacia al Ejército.

Cada día son más las voces que sostienen la necesidad de golpear a la guerrilla para obligarla a sentarse a la mesa de negociaciones. Los argumentos son claros: la guerrilla ha alcanzado una presencia territorial notable, como quiera que está presente en más del 60% de los municipios colombianos; ha incrementado sus hombres y modernizado su armamento, gracias a la ingente cantidad de recursos que maneja como resultado del secuestro, el boleteo, la extorsión, los «petrodólares» y «tributos» derivados de la economía del narcotráfico; la estrategia guerrillera ha variado: del objetivo de alcanzar el poder nacional mediante el derrocamiento del gobierno, se ha pasado a una estrategia de acumulación de poder político municipal. Incluso, hay quienes sostienen que de continuar la dinámica de expansión guerrillera ésta se encontraría a la vuelta de diez años en condiciones de derrotar al ejército.

**¿Cartel de droga u organización político-militar?** En medio del coro que clama por el endurecimiento de la guerra, ha ido ganando terreno la tesis de que las guerrillas colombianas devinieron en organizaciones delincuenciales comunes. En particular el alto mando militar señala a las FARC-EP como el más poderoso cartel

de la droga. La tesis parece dirigida más que a minar la ya precaria legitimidad de la guerrilla, a comprometer la ayuda norteamericana en la lucha contrainsurgente. Como es de todos conocido, para Estados Unidos, desaparecida la amenaza comunista, el enemigo número uno lo constituye la criminalidad organizada del narcotráfico. De allí que si guerrilla y narcotraficantes son una misma cosa, combatir a la guerrilla es combatir al narcotráfico.

La tesis puede tener graves implicaciones. Desconocer las redes políticas que la guerrilla construye, ya sea mediante intimidación o persuasión, es dirigir la lucha contra un enemigo imaginado; y ello puede significar el fracaso anticipado en la lucha. Pero lo más grave es que esa tesis podría eventualmente justificar una intervención norteamericana sobre zonas de presencia guerrillera de notable significación geopolítica como la Orinoquia y Urabá.

Entre tanto la guerrilla sigue acumulando poder militar sin que ello implique que gana legitimidad política. El resultado ha sido una militarización creciente de la vida nacional, el cierre progresivo de espacios para la acción ciudadana y el fortalecimiento de la tendencia a criminalizar la protesta social. Hecho tanto más grave cuanto que nos encontramos abocados a un crecimiento sensible de la protesta y movilización social como consecuencia del deterioro de la calidad de vida.

Pero no todo es crecimiento en la insurgencia. En marcado contraste con la euforia guerrillera de las últimas semanas, centenar y medio de guerrilleros pertenecientes al EPL y las FARC depusieron sus armas y se acogieron al programa de reinserción nacional. *La lucha armada ha perdido vigencia*, declaró el comandante del grupo del EPL, organización que queda virtualmente reducida a un pequeño frente en el nororiente del país. Dos meses atrás, cerca de 40 hombres de esta organización se habían entregado a las organizaciones paramilitares del Urabá antioqueño.

Estas entregas parecen estar relacionadas con el crecimiento que los grupos paramilitares han tenido en diversas regiones, y con su virtual hegemonía en la región de Urabá, antes santuario del EPL y de las FARC. Que los paramilitares han decidido tomar la iniciativa militar contra la insurgencia lo revela el secuestro de familiares de comandantes guerrilleros. Estos serán liberados, afirman, cuando la guerrilla libere las decenas de secuestrados que tiene en su poder.

### **Movilización y protesta popular en tiempo de crisis**

Las promesas de la campaña del presidente Samper de que su gobierno tendría un marcado acento social, despertaron expectativas entre los sectores populares que en los últimos años se habían visto relegados del escenario político e incluso amenazados por los recientes procesos de modernización y apertura económica. Estas expectativas parecieron justificadas por la presencia de algunas figuras democráticas en el alto gobierno, por el tono conciliador que comenzó a emplearse frente a los movimientos sociales y por la puesta en marcha de

ambiciosos programas asistencialistas como la Red de Solidaridad Social. Inclusive la promesa de que el 96 sería finalmente el año del «salto social», pareció tener algún fundamento al ser respaldada, a comienzos de éste, por el nombramiento de un reconocido dirigente sindical en la cartera de Trabajo.

Pese a que al final primó más el «tono social» que las verdaderas ejecutorias, el proceso de aproximación a las demandas de los sectores populares terminó por poner en marcha una movilización social sin precedentes durante las últimas administraciones, la cual terminó desbordando ampliamente las posibilidades del gobierno que, atrapado por sus propias promesas, no tuvo más remedio que aumentar al menos sobre el papel sus compromisos con estos sectores. Todo lo cual terminó generalizando una peligrosa secuencia de protesta-acuerdo-incumplimiento-protesta-acuerdo, al punto que en los últimos meses las vías de hecho terminaron forzando todo tipo de negociaciones entre el gobierno y los más disímiles grupos de manifestantes, en un contexto en el que la debilidad del actual-mandatario y su necesidad de comprar apoyos primaron a la hora de firmar los pactos que pusieron fin a más de 80 protestas cívicas y 60 huelgas en empresas estatales que se han desarrollado en lo corrido del año, junto con las movilizaciones campesinas que paralizaron seis departamentos y que involucraron cerca de 250.000 manifestantes durante los meses de julio a septiembre<sup>6</sup>.

**Los colonos dijeron no a las fumigaciones.** La movilización de más de 200.000 campesinos afectados por la política de fumigación de cultivos de coca y amapola constituyó una demostración inusitada de la capacidad de respuesta de este sector rural. Las marchas de los cultivadores, de los llamados «raspachines», de vendedores ambulantes y colonos de zonas rurales marginales mantuvieron en vilo a la opinión nacional durante casi dos meses. Fueron además la respuesta al fracaso de los programas de sustitución de cultivos –programa conocido como PLANTE– y a la amenaza de un incremento masivo de las fumigaciones aéreas como resultado de las presiones internas y externas a las que está sometido el actual gobierno.

La protesta de campesinos y colonos puso en evidencia el carácter perverso de las políticas de colonización estimuladas desde el Estado. Como una manera de «erradicar» problemas en zonas neurálgicas, o de ofrecer paliativos a las crisis agrarias como la de la economía cafetera, se ha venido impulsando en las últimas décadas el desplazamiento de campesinos a zonas de la frontera agrícola. Allí se inicia un proceso de destrucción de bosques, formación de potreros y finalmente ganaderización de las tierras que terminan engordando los latifundios locales. En algunas de esas zonas se han desarrollado cultivos ilícitos, como alternativa a la falta de vías, a la ausencia de Estado y a la imposibilidad de acceder con los productos tradicionales al mercado.

---

<sup>6</sup> Ricardo Vargas: «De la neocolonización a la guerra a las drogas» en *Cien Días vistos por CINEP* N 34, 1996.



Para esos campesinos y colonos marginales, asentados en los departamentos de Putumayo, Guaviare, Caquetá, Meta, Huila, Cauca, entre otros, el cultivo de coca o amapola es la única alternativa de subsistencia en las condiciones actuales. La hoja de coca la venden sin contratiempos, una extensa red de intermediarios busca sus cosechas y obtienen precios aceptables. No hay, hasta el momento, garantías de que en el caso de cultivar productos lícitos les compren sus cosechas a precios justos.

**La militarización de la protesta.** La primera respuesta del gobierno ante la movilización campesina fue la adopción de medidas de orden público, orientadas a impedir que los campesinos pudieran llegar a las ciudades capitales. Tratándose de cultivadores ilícitos la asociación fue clara: narcotráfico-campesinos-guerrilla. Y aunque ciertamente la insurgencia apoyó, promovió y en algunos casos forzó la participación en la marchas, lo cierto es que el problema económico social fue subordinado al de orden público.

El resultado fue la transformación del Caquetá, Guaviare y Putumayo, que ya habían sido declaradas Zonas Especiales de Orden Público, en teatro de guerra. El saldo de más de 20 muertos y 200 heridos entre los manifestantes, y de decenas de soldados heridos en los choques, dejó en claro la imposibilidad del gobierno de imponer por la fuerza una solución al conflicto. Pero la militarización desvertebró las incipientes organizaciones campesinas y relegitimó, ante algunos sectores de campesinos y colonos, la presencia guerrillera, en particular de las FARC, que aprovecharon la oportunidad para golpear a las Fuerzas Armadas en acciones que muchos interpretaron como de apoyo a las movilizaciones campesinas.

Al terminar el mes de septiembre los acuerdos logrados entre los negociadores gubernamentales y los representantes de los manifestantes, permitieron el regreso de los colonos a sus parcelas. El gobierno se comprometió a financiar obras de desarrollo social, y a poner en marcha varias comisiones de concertación que deberán definir un plan de sustitución y erradicación voluntaria de los pequeños cultivos, en el entendido de que para las grandes plantaciones se mantendrá la política de fumigación aérea.

En este caso los distintos actores que intervinieron: gobierno, cultivadores y guerrilla, obtuvieron cada uno una victoria parcial y ganaron tiempo para reiniciar, en un futuro tal vez no muy remoto, un enfrentamiento de cuyos resultados puede llegar a depender la estabilidad del país. El gobierno obtuvo de la protesta argumentos para justificar, sobre todo a nivel internacional, la imposibilidad de que el Estado colombiano asuma sin el concurso de otras naciones una solución realista al conflicto con los cultivadores. La guerrilla conquistó espacios políticos que había perdido en años de continuada degradación del conflicto. Campesinos y colonos ganaron unos compromisos de política social, con todos los interrogantes que la experiencia reciente plantea ante la casi nula capacidad de los gobiernos para cumplirlos.

## Tras los pasos de Yugoslavia

La profunda crisis que vive el país está vinculada de manera estrecha y directa al asunto de las drogas psicoactivas ilícitas y a su creciente significación en la vida institucional del país. Ahora bien, en la medida en que el fenómeno de las drogas ilegales es de naturaleza y alcance mundial, resulta importante precisar que la crisis colombiana estuvo, está y estará, necesariamente, vinculada al ámbito internacional en su desarrollo específico, así como en su eventual solución. Mucho más en un contexto determinado por el final de la Guerra Fría. La internacionalización se origina en la prohibición de drogas psicoactivas. Prohibición que, a su vez, tiene como principal protagonista a EEUU.

En este sentido, tres elementos contribuyen a que las relaciones entre Colombia y EEUU entren en el peligroso terreno del enfrentamiento bilateral: el desarrollo dramático del tradicional prohibicionismo agresivo de Washington, el nuevo escenario internacional surgido por la post-Guerra Fría y la profunda crisis de ingobernabilidad nacional. En un marco general de conflicto, se pasó de las manifiestas tensiones de 1994 al evidente deterioro de 1995, y de allí al incuestionable estado crítico que se vive en la actualidad.

Colombia (irreflexiblemente) y EEUU (concientemente) se mueven en un esquema asimétrico y agresivo, caracterizado por un tutelaje de EEUU sobre Colombia, como resultado de la importancia alcanzada por el tema de las drogas en los vínculos binacionales. La eventual salida de la presidencia de Ernesto Samper suavizaría temporalmente el actual deterioro de las relaciones entre los dos países, pero no solucionaría de modo inmediato o definitivo la actual situación. El abandono del poder del actual mandatario es, para el gobierno norteamericano, una condición necesaria, pero no suficiente, para un eventual y distante mejoramiento de las relaciones colombo-estadounidenses.

El tutelaje diplomático se sustenta en cuatro estrategias: el proceso de certificación, la amenaza de extraterritorialidad, la exigencia de la extradición de nacionales y la implementación de la Orden Ejecutiva 12978. A partir de 1996, y dejando de lado el abanico de opciones económicas y militares de advertencia, aplicación y retaliación, EEUU dispone de esos cuatro medios políticos para apremiar, chantajear o estrangular a Colombia en el caso de que el gobierno abandone la «guerra contra las drogas», escoja alternativas de acción unilateral en el campo de los narcóticos o permita el afianzamiento de un narcoproyecto de Gobierno.

En esencia, en el manejo de la política hacia Colombia se estaría consolidando un caso perfecto de «diplomacia coercitiva» estadounidense de la post-Guerra Fría. Con ello se pretende asegurar el cambio interno en un país sin tener en consideración presupuestos ideológicos férreos y de acuerdo con los dictados estratégicos de EEUU. Todo esto, mediante la invocación concreta y la utilización específica de un vasto instrumental de presión, amenaza y sanción, y sin necesidad de utilizar una fuerza ostensible y directa para lograr tal propósito.

De allí la enorme y decisiva incidencia de EEUU en la crisis colombiana. Sin embargo, cabe aclarar que más allá de la iniciativa estadounidense frente a Colombia en el terreno diplomático, Washington sabe muy bien que, a menos que se derroque a un gobierno mediante la intervención o la invasión (como ocurrió en Panamá en 1989), los regímenes políticos no se caen por explosión externa, sino que sucumben por la implosión interna (como los del antiguo bloque socialista en Europa oriental, y más recientemente en Italia, Brasil y Venezuela).

Paralelamente, una implosión descontrolada y violenta puede, a su turno, generar las condiciones propicias para una fractura territorial del país. Fuerzas, factores y fenómenos internos, en medio de un contexto subregional y hemisférico complejo y crítico, podrían impulsar, expresamente o sin advertirlo, una desarticulación geográfica nacional de incalculables repercusiones.

En un país de regiones, en donde predomina en la gran mayoría de los actores institucionales, privados y paraestatales, una visión y un comportamiento marcado por lo local, no parece descabellado pensar (lo que no significa desear) que la actual crisis nacional –exacerbada por agentes y variables internacionales– pueda conducir a una «yugoslavización» del país. ¿Antioquia federal?; ¿autogobierno Costeño?; ¿Llanos orientales independientes?; ¿Occidente autónomo?; ¿emancipación andina?; ¿repúblicas libres?

El enorme desgarramiento interno y la grave vulnerabilidad externa pueden facilitar tendencias de desmembración nacional.

### Venturas y desventuras de la reforma política

A mediados de 1995, Samper creó una Comisión para la reforma de los partidos políticos, en la que tenían asiento especialistas, personalidades de la política y académicos. Comisión que coloquialmente se conoció como la *cortina de humo*, puesto que por entonces comenzaba a subir la espuma del proceso al presidente Samper. Cortina o no, el organismo intentó desarrollar una nueva visión de consenso que fuera lo suficientemente conservadora como para tener probabilidades de ser aprobada y lo suficientemente innovadora como para producir cambios reales.

Se trataba de una tarea difícil, con dos circunstancias adicionales en contra. Primero, la recién promulgada Carta de 1991 estaba sembrada de «barricadas» (lo que en la tecnología constitucional norteamericana se llama *entrenchments*) que hacían difícil una intervención puntual. Para cambiar un artículo, había que volver a redactar otros cinco, que lo apuntalaban y reafirmaban. Pero precisamente una intervención quirúrgica en gran escala sobre la Constitución era lo que el gobierno menos quería hacer: podía desatar resistencias inesperadas en una situación de «baja legitimidad». Segundo, la Comisión abrió, como suele decirse, una caja de pandora. Al proponer públicamente que la Constitución era reformable (cosa que hasta el momento constituía un tabú) permitió que se

manifestaran múltiples intereses que habían quedado marginados del debate público; entre ellos, los grandes derrotados del 91, los jefes y jefecillos de la estructura clientelista de los partidos tradicionales. Cada uno de ellos pensó, con razón, que se presentaba la oportunidad para defender lo suyo.

Para ser justos, la Comisión se había propuesto una tarea perfectamente razonable. La Constitución tenía, y tiene, muchas inconsistencias, exageraciones y problemas. Y algunas de las reformas propuestas son excelentes. Pero el problema imposible de sortear era que el diseño final del paquete de reformas quedaría en manos exclusivamente de los congresistas.

**Las caras de la reforma.** De manera muy simplista, las reformas pueden dividirse en tres categorías: unas positivas, otras cuyo efecto parece confuso y las claramente negativas para el país. Entre las primeras, se cuenta la financiación estatal de las campañas para la presidencia y el Congreso, con fuertes penalizaciones para quien transgreda éste régimen. Es positivo también, aunque no muy sustancial, que se acabe con la Contraloría General y se la remplace por un tribunal nacional de cuentas, y que se independice la Defensoría del Pueblo de la Procuraduría General de la Nación. El Estatuto de la oposición también tiene sus aspectos, aunque se antoja un gesto más bien nominal.

Entre las segundas, hay que nombrar el voto obligatorio para las próximas dos elecciones presidenciales, la eliminación de la vicepresidencia, y la unificación y ampliación de periodos de alcaldes, gobernadores, concejales. El voto obligatorio se introduce a manera de experimento, pero la experiencia de varios países indica que su eficacia se va desgastando con el paso del tiempo. Algunos creen a pie juntillas que acabará con el clientelismo; esto no es tan evidente. El hecho de que, al más que duplicarse el número de electores, cada voto individual pierda peso específico, disminuyendo su valor y la deseabilidad de adquirirlo, se ve compensado porque, al aumentar por vía de la compulsión la oferta de votos, en efecto cada uno de ellos pierde precio. El resultado posible, no necesario por supuesto, podría ser un mercado electoral aún cautivo, con más votos, cada uno de los cuales es menos importante y se compra por menos que en el pasado. El caso de la vicepresidencia tampoco es claro. La institución hasta el momento ha sido un fiasco y una fuente de inestabilidad. Sin embargo, originalmente se la había diseñado para que permitiera coaliciones multipartidistas, que eventualmente pudieran aunar fuerzas para sacar al Partido Liberal del poder. En otras palabras, la eliminación de la vicepresidencia compra gobernabilidad del gobernante local.

Entre las reformas negativas, hay que destacar el recorte a las atribuciones y poderes de la Corte Constitucional. Esto puede gravitar negativamente sobre nuestra vida política durante años y años. Rawls ha insistido, con razón, en que en ciertos contextos políticos resulta absolutamente necesario un defensor

antimayoritario de la democracia<sup>7</sup>. Pues bien, este es claramente el caso de Colombia. Las mayorías han sido incapaces de convertirse en garantes de los derechos fundamentales de los ciudadanos, incluyendo el de la vida. Esta es la bicoca que está en juego con las reformas a la Corte, que no podrá manifestarse sobre la constitucionalidad de los estados de excepción declarados por el Ejecutivo y estará limitada en sus posibilidades de activismo judicial. La eliminación de incompatibilidades para los congresistas también deja un mal sabor. Es cierto que algunas de ellas eran exageradas. Pero ninguna le había hecho algún mal significativo comprobable al país y, en cambio, el tema sí tiene un gran valor simbólico. Por lo demás, en una clara contabilidad por partida doble, se aumentarán las inhabilidades para alcaldes y gobernadores. La unificación del calendario electoral, finalmente, amarra todas las elecciones y puede convertirse en una herramienta formidable en manos de un candidato a la presidencia con cauda clientelista.

**Los sólidos que no se disuelven en el aire.** La clave de toda reforma sensata a los partidos comienza en Colombia por impedir que se dividan artificialmente para presentar decenas de listas en las elecciones a los cuerpos colegiados. Conociendo la utilidad de tal práctica, virtualmente cada senador y representante de los Partidos Liberal y Conservador tiene su propio partidito o movimiento de bolsillo, que recibe personería jurídica, espacios en la televisión, dinero por los votos obtenidos en cada elección... Es casi seguro que las propuestas de impedir que se siga con esta práctica serán aplastantemente derrotadas.

En cambio, los congresistas más francos dejaron caer ideas que, aunque todavía no se reflejan en proyectos específicos, reflejan bien su estado de ánimo. Por ejemplo, el ex-presidente del Senado estaba sinceramente convencido de la necesidad de acabar con la elección popular de alcalde de Bogotá, con el argumento de que el burgomaestre de la capital y el presidente de la República debían estar en los mejores términos (y por tanto, ser de la misma filiación política). Un salto hacia atrás de diez años en materia de democracia.

Lo anterior refleja una preocupante pérdida de pudor. Si hace un año, en los tiempos que ya parecen remotos de la Comisión de Reforma, se temía una «cirugía de corazón abierto» de la Constitución, ahora se han lanzado por la borda todos los escrúpulos: se tocarán al menos 48 artículos de la Carta, incluyendo algunos de los más importantes. Se perdió el miedo al tabú, y las míticas reacciones «de la sociedad civil» o no aparecieron, o han sido aisladas y débiles.

Gestos poco alentadores, envalentonamientos taimados, síntomas de degradación: aunque por el momento parecen sólo palabras o menos que eso (insinuaciones, prudencias bien administradas, silencios), son en realidad pesadas cosas que, contra todo pronóstico, no se desvanecen en el aire.

---

<sup>7</sup> John Rawls: «The idea of public reason» en *Political liberalism*, Columbia University Press, Nueva York, 1993, pp. 213-246.

## La legislación contra el narcotráfico: una reforma bajo la mirada del águila calva

Dejando de lado la observación retrospectiva del mediano plazo con su intrincada historia y con su picaresca en torno a la narco-financiación de la última gran campaña electoral del Liberalismo en 1994, la cual condujo a Samper a la presidencia, situémonos en el hecho de que EEUU ha condicionado la recertificación de Colombia como país aliado en la lucha contra el narcotráfico al cumplimiento de una agenda de doce o trece puntos, entre los cuales se encuentra la aprobación por parte del Congreso de una serie de proyectos de reforma constitucional y legal orientados a combatir el narcotráfico y sus secuelas de corrupción en la política y en la sociedad en general.

El juego lo puso en marcha el Gobierno, quien a través de su ministro de Justicia, presentó al Congreso, junto con un abundante y complejo proyecto de Reforma Constitucional, dos proyectos de ley, orientado el primero a hacer posible la extinción del dominio sobre los bienes provenientes directa o indirectamente del enriquecimiento ilícito, y dirigido el segundo a aumentar las penas para una serie de delitos como el enriquecimiento ilícito, el lavado de activos, el narcotráfico, la extorsión y el secuestro extorsivo, etc. A pesar de que en la agenda norteamericana figuraba también la imposición del lento regreso a la extradición de colombianos, el Gobierno no se quiso comprometer inicialmente con dicho propósito. La estrategia gubernamental era muy simple. Se trataba de sacar adelante, en lo posible de manera silenciosa y sin mayores enmiendas, la aprobación congressional de los proyectos de extinción y de aumento de penas, y de dejar de lado, por lo pronto, el tema de la extradición, para efectos de evitar que el mismo, polémico como era y signado como estaba por una historia de amenazas de muerte y de venalidad en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, fuera a despertar un debate público que contribuyera con su acritud a empantanar, a la postre, la tramitación de los primeros.

Sucede sin embargo que el Congreso, a su manera también con razón, hizo una valoración completamente distinta de las prioridades, así que empezó por poner sobre el tapete el tema de la extradición. Al margen del hecho que el senador que llevó a la consideración de la Comisión Primera Constitucional del Senado la propuesta de acto legislativo para abolir la prohibición constitucional de la extradición de colombianos de nacimiento (artículo 35 de la Constitución) haya querido en realidad sabotear las iniciativas gubernamentales, la verdad es que la célula legislativa en pleno se entusiasmó con el asunto. La razón para ello fue muy simple. En tanto que la extradición afecta sobre todo y en forma más bien específica a unos pocos grandes criminales situados en la periferia del sistema social y político, la extinción de dominio y los aumentos de penas asociados al delito de enriquecimiento ilícito amenazan en cambio a grandes grupos económicos y políticos situados en el centro de nuestra sociedad, los cuales de manera más o menos directa y culpable derivaron, durante dos largas décadas, provecho de la economía ilegal del narcotráfico. Así las cosas, resulta más fácil para el legislador, en términos de política simbólica, enviar señales consensuadas

de rechazo a un cáncer marginal como es el del crimen organizado, a través de la extradición, que darse la pela de dirigir, sin que medie un debate público amplio y desgarrado sobre el calibre de las balas y el lugar social exacto de la perforación pretendida, la metralleta de la amenaza punitiva contra el propio corazón de la sociedad colombiana, en circunstancias en que la crisis del sistema de policía judicial y de la investigación penal, en general, es tan profunda que las tasas de impunidad han alcanzado el 99,5%, de manera que las posibilidades de error y de capricho en la selección de los «chivos expiatorios», vale decir, de los sindicatos y los condenados, no tiene límites.

Y es que hablar de «metralleta» para el caso que nos ocupa es bastante más que un recurso analógico. El proyecto de extinción del dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito está concebido como apuntalado sobre una acción contencioso-administrativa, de carácter real, es decir, de responsabilidad cuasi-objetiva y de «contagio», independiente de la acción de responsabilidad penal –personal– propiamente dicha, así que autoriza la persecución de bienes en cabeza de quien se encuentren, aun en el evento de que la Justicia Penal haya exonerado de responsabilidad penal al presunto enriquecido que está en el origen de la cadena de las desgracias. Se trata de una acción y de un procedimiento que no se amilanan frente a la compraventa entre vivos ni frente a la sucesión por causa de muerte; de una acción y de un procedimiento que edifican su régimen de responsabilidad, por lo menos en parte, sobre la «culpa leve», que invierten sin pudor la carga de la prueba en el evento de que en los negocios haya tenido lugar un «incremento patrimonial no justificado» de más del 20%, en una economía capitalista inflacionaria acostumbrada al carácter abstracto del dinero, al ocultamiento de los valores reales en las transacciones y a la maximización de las utilidades; de una acción y de un procedimiento que contemplan una retroactividad y una caducidad de 20 largos años y que imponen duras limitaciones al debido proceso.

Tanto el proyecto de extinción del dominio como el de aumento de penas son, en realidad, como lo afirma de manera explícita el segundo, instrumentos para «combatir» la criminalidad organizada. Se trata, pues, con ello, no ya de sendos capítulos de esa «Carta Magna del Delincuente» que debe ser el Derecho Penal en el marco de la tradición liberal y garantista, sino de otros tantos artefactos al servicio de la eficiencia punitiva, en el marco de la nueva «guerra policial» que junto a las vieja «guerra militar» contra las guerrillas, debe librar ahora el Estado colombiano contra el crimen organizado, como prolongación interna de la gran Guerra del Imperio contra las «drogas». Es la política criminal al servicio de la política de seguridad, son la guerra punitiva y el Derecho Penal de Enemigo en toda su exención.

En lo que atañe al proyecto de ley sobre incrementos de penas, al margen de la discusión y las dudas sobre la eficacia simbólica e instrumental que suscita la apelación a un «escalamiento» del sistema general de castigos, con inclusión de la posibilidad de arrestos hasta de 10 años y de multas hasta de 50.000 salarios mínimos, etc., en circunstancias en que una impunidad casi absoluta ha dado al

traste con el poder de amedrentamiento de la sanción penal, resulta interesante observar cómo le da un entierro de segunda al modelo de «negociación de penas», introducido en lo fundamental durante los días de la administración Gaviria como eje de la llamada política de «sometimiento», en desarrollo de la cual el mundo todo pudo presenciar la tragicomedia de la entrega, fuga y muerte del gran capo Pablo Escobar, que marcó el comienzo de la crisis actual de las relaciones bilaterales entre Colombia y EEUU. No se trata únicamente de reconocer que la negociación de penas, en su fase inicial y bajo la orientación del fiscal De Greiff, antes que como instrumento para la persecución del delito operó más bien como el gran escenario judicial para una gran negociación social y política con el narcotráfico, modelo a la postre abortado por la deslealtad de todas las partes implicadas en el negocio, pero sobre todo por la presión norteamericana, sino también de reconocer que la misma aun en su intención punitiva, ha operado, a través de sus acuerdos volitivos, como un sustituto espurio de la investigación criminal y de la capacidad probatoria inexistentes, y lo que es igual o peor, como expediente para la instrumentalización de la Justicia al servicio de guerras privadas entre organizaciones delincuenciales, y como un constructor de «chivos expiatorios».

Pero en fin, de regreso a la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, lo cierto es que echada a rodar la bola del proyecto de acto legislativo para acabar con la prohibición constitucional de la extradición, el juego no tuvo descanso hasta cuando la casi veintena de senadores que integra la célula legislativa correspondiente, para efectos de mantener vivo el partido, produjeron una fórmula híbrida y provisional de consenso. En efecto, si el proyecto original se limitaba a ordenar la supresión del artículo 35 de la Carta constitucional, de manera que dejaba en las manos de los acuerdos bilaterales y multilaterales sobre la materia, y en ausencia y subsidio de los mismos, en las manos del código de procedimiento penal, la regulación muy flexible de la extradición, los proyectos subsiguientes se orientaban o bien a tirarle la pelota a un Tribunal Penal Internacional, o a mantener el rango constitucional y a darle un manejo más bien reglamentarista y restrictivo a la figura, de manera que se pudiera poner algún tipo de freno a la eventual arbitrariedad de EEUU como país requirente. Faltando todavía siete largos debates, a través de dos ciclos legislativos se optó por hacer un *collage* de las propuestas, en la intención de mantener vivo el tema y de posibilitar su tránsito hacia un segundo debate. El embajador Frechette, en lugar de ver en ello un signo de buena voluntad, encontró arrogante y dilatoria la actitud del legislador colombiano, objetó sobre todo la no-retroactividad de la fórmula de compromiso sobre la extradición por cuanto contraria al interés norteamericano en importar a los hermanos Rodríguez Orejuela, y en una reunión reciente del Comité Intergremial procedió a lanzar un ultimátum contra el Congreso y contra Colombia, el cual dio lugar al levantamiento de las sesiones y al envío de notas de protesta. Hasta el ministro del Interior, maestro del populismo nacionalista y aliado del Congreso, intervino entonces para hacerle frente al intervencionismo grosero del «virrey» Frechette. Lo cierto, en cualquier caso es que bajo el rayo amenazante de nuestro hegemon regional, el cual ha adoptado en estos tiempos de la post-Guerra Fría y de la guerra santa contra las drogas la forma de un destino ineluctable,



caminaamos con paso titubeante hacia la obediencia ciega, o hacia una reiterada y muy costosa descertificación.

*Bogotá, noviembre de 1996*