

Bogotá/Bruselas, 19 de diciembre de 2002

COLOMBIA: ¿DURARÁ LA LUNA DE MIEL DE URIBE?

I. PANORAMA GENERAL

Los primeros cien días del nuevo gobierno llegaron y pasaron, y los colombianos siguen abrigando grandes esperanzas de que el presidente Álvaro Uribe saque al país de su prolongada crisis mediante el fortalecimiento de la seguridad y la resolución de la guerra civil que se libra desde hace decenios. Esto se hace evidente en los altos índices de popularidad del presidente, que en los primeros cuatro meses de gobierno han subido de 69 a 75 por ciento. Pese a las bombas, los secuestros y los tiroteos usuales, la mayoría de los encuestados opina que la situación está mejorando, lo cual indica un cambio notorio con respecto a sondeos anteriores. Por primera vez en la historia reciente, los colombianos dijeron que su “gobierno estaba gobernando”¹.

La agenda del nuevo gobierno tiene tres pilares:

- mejorar las condiciones de seguridad en el país ejerciendo presión sobre los grupos armados irregulares, al tiempo que se buscan maneras de instarlos a dejar las armas y desmovilizarse;
- modernizar el aparato del Estado y combatir la corrupción; y
- equilibrar el presupuesto, al tiempo que se reactiva el crecimiento económico y se reduce el desempleo².

¹ Véase *Semana*, 30 de septiembre-7 de octubre de 2002, pp. 34-36, y 11-18 de noviembre de 2002, pp. 32-36. Los porcentajes se comparan favorablemente con los obtenidos por los dos presidentes anteriores, Ernesto Samper (1994-1998) y Andrés Pastrana (1998-2002), en el momento equivalente (mediados de noviembre) de sus gobiernos: 69 y 38 por ciento, respectivamente.

² Véase el discurso de posesión del presidente Álvaro Uribe, “Retomemos el lazo unificador de la ley, la autoridad democrática, la libertad y la justicia social” (Bogotá, 7 de agosto de 2002).

Cada uno de estos objetivos constituye un reto difícil por sí solo; alcanzar los tres simultáneamente exigirá un esfuerzo hercúleo, implicará el desgaste de una buena parte del capital político y requerirá un muy buen sentido de las prioridades y de la oportunidad.

El presidente Uribe, que basó su campaña en la seguridad³, nombró un equipo de gobierno de corte tecnocrático que ha sido bien calificado por observadores nacionales e internacionales. Inició su gobierno con unas medidas drásticas que, si bien todavía no han alterado el equilibrio de poder fundamental con respecto a los grupos rebeldes, sí han mejorado la sensación de seguridad pública. Al insistir en el incremento de los impuestos de guerra y en una importante movilización contra los insurgentes, ha adoptado como estrategia la idea de que los avances en el campo de batalla pueden producir avances en la mesa de negociaciones.

La mayor parte de los colombianos sigue pidiendo que el gobierno utilice sus poderes legítimos para combatir las amenazas diarias de secuestro, extorsión y muerte a manos de los grupos armados irregulares, la mafia del narcotráfico y el crimen organizado. Sin embargo, la crisis de Colombia es mucho más profunda que el campo de batalla. El producto interno bruto (PIB) per cápita se redujo en un 5.8 por ciento en 1999, aumentó en un escaso 0.9 por ciento en el 2000 y volvió a disminuir en un 0.3 por ciento en el 2001. La mitad de la población económicamente activa está desempleada o subempleada, y más del 54 por ciento –cerca del 80 por ciento en las zonas rurales– vive por debajo de la línea de pobreza. Hay más de dos millones de desplazados, 200.000 más sólo durante el primer semestre de este año⁴.

³ Véase ICG Latin America briefing, *The Stakes in the Presidential Election in Colombia*, 22 de mayo de 2002.

⁴ Cepal, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2001* (Santiago de Chile, December 2001); también Banco Mundial, “Poverty in Latin America and the

Estas circunstancias ejercen presión sobre el gobierno de Uribe desde varios frentes simultáneos. La crisis económica y social le exige al gobierno actuar con determinación para crear empleos y proveer servicios⁵. Sin embargo, sólo un incremento considerable en los impuestos y en la ayuda externa permitirá la inversión pública requerida en programas sociales, humanitarios y económicos, sin restringir la capacidad del gobierno para fortalecer las fuerzas de seguridad. Aunque es imposible lograr una mayor seguridad y presencia del Estado en el país sin recursos suficientes, es igualmente imprudente reducir el gasto social a la luz de la miseria económica y social. Los planes de reforma económica del gobierno ya están un poco rezagados, y serán implementados más lentamente debido tanto a su complejidad como a la resistencia planteada por algunos sectores influyentes, como los sindicatos.

El futuro de Colombia dependerá de la habilidad del gobierno de Uribe para equilibrar el progreso en materia de seguridad pública con una reforma política sustancial y el logro de por lo menos un crecimiento económico moderado que también fortalezca la red de seguridad social. La seguridad y la paz deben ocupar el primer renglón en la agenda, pero la manera en que se logren –si se respetan o no los derechos humanos– reviste una importancia crucial. Las organizaciones defensoras de los derechos humanos, tanto nacionales como internacionales, han manifestado sus críticas, sobre todo contra el estado de conmoción interior declarado por el gobierno en sus inicios y que confiere a los militares la facultad de arrestar sin orden judicial en ciertas regiones y de crear una red de ciudadanos informantes, y contra la presunta reducción de los procesos judiciales a paramilitares propiciada por el fiscal general. Las razones básicas para el sacrificio nacional podrían desdibujarse si las preocupaciones militares de corto plazo dominan la toma de decisiones, en detrimento de otras prioridades como la extensión de los servicios

estatales a muchas zonas rurales de Colombia que carecen de ellos.

II. ESTABLECIENDO EL TONO

El presidente Uribe actuó con rapidez durante su primera semana de gobierno, al declarar el estado de conmoción interior, expedir decretos que fortalecen la autoridad de las fuerzas de seguridad, imponer un impuesto de guerra y presentar un ambicioso referendo sobre reformas políticas al Congreso⁶. La expansión propuesta de las fuerzas armadas y la policía envió el mensaje de que se ejercería una mayor presión sobre los grupos armados irregulares que en los cuatro años anteriores. Los analistas de temas de defensa han aplaudido el llamado del presidente a los militares para que tomen la iniciativa, en tanto que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) han denunciado su “política de guerra”⁷. Sin embargo, dichos grupos y la agrupación paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) todavía pueden actuar con relativa impunidad en todo el país. De hecho, esta capacidad quedó demostrada con los ataques de mortero en el centro de Bogotá el día de la posesión presidencial y con los ataques con bombas y rockets en las comunidades a donde ha viajado el presidente en las últimas semanas, así como con el secuestro del obispo Jorge Enrique Jiménez, presidente de la Conferencia Episcopal Latinoamericana, a mediados de noviembre del 2002⁸.

Caribbean in the 1990's”, <http://www.iadb.org/sds/doc/Wbpovestimates.pdf>. P.47; http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Desarrollo_Social/Indicador.../I010105.ht. Véase también el comunicado de prensa del Acnur, “Lubbers Expresses Concern over Worsening Humanitarian Situation in Colombia”, 13 de noviembre de 2002.

⁵ La encuesta Gallup de noviembre del 2002 reveló que la aprobación de la manera en que el gobierno de Uribe ha manejado la economía, el desempleo y el costo de vida era de sólo 48, 33 y 32 por ciento, respectivamente. *Semana*, 11-18 de noviembre de 2002, p. 34.

⁶ Presidencia de la República, Decreto 1837 de 2002, 11 de agosto de 2002. Ministerio del Interior, Decreto 2002 de 2002 (Bogotá, s.f). De conformidad con el Decreto 2002, las fuerzas militares y del orden de Colombia están facultadas, *inter alia*, para arrestar sin órdenes judiciales, interceptar y grabar llamadas telefónicas con base en una orden, e inspeccionar y allanar propiedades privadas con y sin órdenes judiciales. El decreto también estipula el establecimiento de “Zonas de Rehabilitación y Consolidación” en áreas de alta criminalidad y conflicto. Un oficial militar tendrá la responsabilidad de coordinar las acciones de todas las entidades de seguridad y orden presentes en las zonas. Véase también Informe N° 1 del ICG sobre América Latina, *La esquivada búsqueda de la paz en Colombia*, 26 de marzo de 2002.

⁷ Entrevistas del ICG en Bogotá y Washington, septiembre-diciembre de 2002; también www.farc-ep.org; www.eln-vooces.com.

⁸ http://www.philly.com/mld/inquirer/news/special_packages/colombia/; <http://www.hchr.org.co/comunic/comuni02/comun>

Uribe ha manejado las expectativas con precaución. Desde que asumió la presidencia el 7 de agosto del 2002, ha advertido repetidamente que no existe una solución rápida para los inmensos problemas que aquejan a Colombia⁹. “No quiero dar entrevistas sobre los primeros 100 días”, dijo en noviembre, “porque siento que no hay mucho para mostrar”¹⁰. Sin embargo, como revelan las encuestas, ha logrado transmitir una sensación de orientación y dirección.

En general, los nombramientos presidenciales han generado una reacción positiva porque parecían impulsados no tanto por la política sino por la competencia profesional. Varios funcionarios de alto nivel apoyaron o trabajaron para otros candidatos a la presidencia, o ejercieron cargos en gobiernos anteriores. La ministra de Defensa, Martha Lucía Ramírez, y la ministra de Relaciones Exteriores, Carolina Barco, habían ejercido exitosamente cargos en el sector público, y el líder del nuevo equipo económico, Roberto Junguito, es un economista de renombre que hasta hace poco se desempeñaba como representante de Colombia ante el Fondo Monetario Internacional (FMI). Otros ministros también tienen experiencia en el gobierno, en organizaciones internacionales o en el sector privado y, como sucede con el ministro de Salud y Trabajo, Juan Luis Londoño, se les percibe como expertos. Al funcionario más controvertido, el franco y exitoso abogado Fernando Londoño, nombrado ministro del Interior y de Justicia, a veces lo tienen que convencer de que se retracte de sus declaraciones menos sensatas, pero sin duda es un hombre de acción que hace que ocurran las cosas, y es efectivamente el principal asesor de Uribe¹¹.

Uribe se ha forzado a sí mismo, y también a su gabinete, a demostrar que todo el mundo tendrá que hacer sacrificios. Las fotografías de prensa de ministros exhaustos quedándose literalmente dormidos de pie durante las interminables sesiones de los nuevos Consejos Comunitarios de Gobierno, presididos por Uribe y desarrollados en rincones remotos de Colombia, y las anécdotas sobre drásticas pérdidas de peso y de cabello entre los funcionarios se han convertido en parte del folclor

político¹². Los debates en el Congreso, sobre todo en el Senado, son más profesionales, quizás inspirados en parte por la amenaza gubernamental de multar a los congresistas que no acudan a su trabajo¹³. Los agudos intercambios verbales entre el ministro del Interior de Uribe y senadores cultos y de la oposición, como el ex magistrado de la Corte Constitucional Carlos Gaviria, han suministrado un colorido telón de fondo para el ritmo y el desempeño más ágiles del Congreso¹⁴.

Sin embargo, el estilo de liderazgo dominante de Uribe ha suscitado inquietudes sobre el micro-manejo de los detalles operacionales, tanto civiles como militares¹⁵. Los Consejos Comunitarios de Gobierno también han sido criticados por invadir la jurisdicción de los alcaldes y gobernadores elegidos. Si bien este estilo “presidencialista” de Uribe le ha merecido muchos elogios, también plantea serias dudas sobre su sostenibilidad. Para que sus esfuerzos tengan éxito en el largo plazo, tendrá que delegar más.

III. RETOS CLAVES EN MATERIA DE SEGURIDAD

Las FARC, el ELN y las fuerzas paramilitares han crecido tanto numéricamente como en potencia armamentista durante el último decenio, en gran parte, en lo que respecta a las FARC y las AUC, debido al masivo flujo de dineros derivado de su participación cada vez más activa en el negocio de las drogas ilícitas. Las iniciativas de paz del gobierno durante los dos últimos decenios han fracasado debido a diversas razones, entre ellas la incapacidad de impedir ataques de paramilitares contra ex combatientes, la ausencia de reformas económicas y políticas básicas y, más recientemente, porque ha

icados2002.html#cp0233; *El Tiempo*, 12 de noviembre de 2002, p. 1. El obispo Jiménez fue rescatado cinco días después.

⁹ *Semana*, 12-19 de agosto de 2002, p. 34.

¹⁰ *Cambio*, 11-18 de noviembre de 2002, p. 17.

¹¹ Entrevistas del ICG en Bogotá y Washington, septiembre-diciembre de 2002.

¹² Los Consejos Comunitarios de Gobierno son reuniones de ciudadanos, alcaldes y concejales de una ciudad o municipio colombiano presididas por el jefe de Estado, quien asiste acompañado por algunos de sus ministros. Cuando una petición parece razonable, como terminar la construcción de una carretera, el presidente le ordena a uno de sus ministros que emprenda una acción al respecto. Véase también *Cambio*, 11-18 de noviembre de 2002, pp. 34-35; *Semana*, 4-11 de noviembre de 2002, pp. 38-39.

¹³ Entrevista del ICG, Bogotá, 27 de noviembre de 2002.

¹⁴ *Semana*, 14-21 de octubre de 2002, p. 68.

¹⁵ Hernando Gómez Buendía, “Presidencia personal”, en *Semana*, 11-18 de noviembre de 2002, p. 15.

sido frustrantemente difícil lograr un cese al fuego duradero¹⁶.

La decisión del gobierno de Uribe de convertir la seguridad en su prioridad principal tiene sentido para la mayor parte de los observadores, siempre y cuando este enfoque no se lleve por delante los derechos humanos ni impida un acuerdo negociado. Su Estrategia de Seguridad Nacional, aún no divulgada, aparentemente reitera un enfoque de base amplia que tiene en cuenta todos estos temas. La prueba de fuego será si se convierte en algo más que una declaración. Las negociaciones con el ELN en Cuba y la voluntad de explorar la posibilidad de que la ONU desempeñe un papel más activo en las conversaciones de paz con las FARC indican una política con muchos más matices que lo que se preveía. El reciente anuncio de la mayor parte de las AUC de pactar un cese al fuego, así contenga muchas condiciones, renueva los interrogantes sobre la relación entre las fuerzas armadas y los paramilitares. Sin embargo, podría facilitar el proceso de paz con el ELN y las FARC, pues incrementaría las posibilidades de que el gobierno pueda cumplir un acuerdo en lo que respecta a garantías de seguridad para los grupos guerrilleros de izquierda.

A. AJUSTES A LA ORDEN DE BATALLA DEL ESTADO

Los pilares de la nueva “política de seguridad democrática” incluyen la declaración del estado de conmoción interior; un “impuesto de seguridad” para ser cobrado una sola vez; el establecimiento de Zonas de Rehabilitación y Consolidación (ZRC); el entrenamiento de fuerzas élite de alta movilidad; la formación de soldados campesinos; una extensa red de informantes civiles; y refuerzo de la presencia militar y policial en las carreteras más importantes.

El 11 de agosto del 2002, el gobierno, citando el artículo 213 de la Constitución Política, declaró el estado de conmoción interior¹⁷. Este decreto de emergencia se renovó en noviembre del 2002 durante 90 días adicionales, luego del voto favorable del Senado exigido por la Constitución¹⁸. En su forma original, facultaba a las fuerzas armadas para

arrestar individuos, requisar propiedades privadas e interceptar llamadas telefónicas sin orden judicial. Además, estipulaba el establecimiento de las ZRC, áreas geográficas bajo el mando de un oficial militar facultado para imponer toques de queda y restringir el movimiento de residentes y el porte de armas¹⁹. Hasta el momento, 27 municipios en tres departamentos (Arauca, Bolívar y Sucre) han sido declarados ZRC. El gobierno ha anunciado que, una vez se compruebe la efectividad de la medida, otros más se añadirán a la lista.

A fines de noviembre del 2002 la Corte Constitucional no impugnó las ZRC como tales, pero determinó la inconstitucionalidad de algunos de los poderes otorgados, en especial la autorización para efectuar allanamientos militares sin orden judicial, así como el registro de los habitantes de las zonas por parte de las fuerzas armadas y las restricciones impuestas a los periodistas nacionales y extranjeros²⁰. El presidente Uribe dijo que acataría el fallo y pareció complacido de que las ZRC hubieran sido aprobadas “en su esencia”²¹. De conformidad con la Constitución, el gobierno puede prolongar el estado de conmoción interior por tercera y última vez en febrero del 2003, pero sólo si el Senado lo autoriza. Considera que las ZRC son críticas y no le gusta que el Senado tenga la facultad para vetarlas. En la actualidad, el gobierno está considerando la combinación de legislación, decretos ejecutivos y enmiendas constitucionales que podría mantener vigente el estado de conmoción interior independientemente de la posición del Senado.

El 12 de agosto del 2002, el gobierno de Uribe impuso un nuevo “impuesto de seguridad democrática” para ser cobrado una única vez, bajo el cual se esperaba que aproximadamente 420.000 ciudadanos y empresas colombianas pagaran el 1.2 por ciento del valor de sus activos líquidos²². En general, la medida tuvo una respuesta favorable. Según la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia, los ingresos serán US\$200 millones más de lo previsto, probablemente cerca de

¹⁶ Véase el informe del ICG, *La esquivada búsqueda de la paz en Colombia*, op. cit.

¹⁷ Presidencia de la República, *Decreto 1837 de 2002* (Bogotá, 11 de agosto de 2002).

¹⁸ *Constitución Política de Colombia*, Artículo 213.

¹⁹ Ministerio del Interior, *Decreto 2002 del 2002* (Bogotá, s.f.).

²⁰ *El Tiempo*, 27 de noviembre de 2002, pp. 2/9.

²¹ *Caracol Colombia*, “Presidente Uribe anuncia decretos ajustados a la Constitución”, 27 de noviembre de 2002.

²² Presidencia de la República, *Decreto 1838: Impuesto especial para seguridad democrática* (Bogotá, 12 de agosto de 2002).

US\$1.000 millones²³. Hasta el 60 por ciento de lo recaudado se utilizará para completar el presupuesto de defensa de los años 2002 y 2003, incluidos la adquisición de municiones y alimentos y el mantenimiento de aeronaves, armamentos y sistemas de comunicación. El 40 por ciento restante se utilizará para incrementar las tropas²⁴. Sin embargo, estos fondos siguen siendo insuficientes para cumplir a cabalidad el compromiso de Uribe de duplicar las tropas de combate y de policía. Para que esta expansión de las fuerzas de seguridad sea realista y para que el gobierno no haga recortes draconianos en los servicios sociales, el impuesto de guerra tendrá que cobrarse más de una vez. De hecho, todo parece indicar que ya se decidió una extensión del mismo, aunque el gobierno anunció una posible alternativa en diciembre del 2002; dijo que si los ingresos tributarios futuros resultaban insuficientes, sería obligatoria la compra de “bonos de guerra”. Los detalles de este proyecto aún no se conocen²⁵.

El Plan de Choque 2003 del gobierno propugna el despliegue de fuerzas de tipo comando especialmente entrenadas para que persigan a los líderes insurgentes y paramilitares en todo el país. Otras unidades élite, como la Agrupación de Fuerzas Especiales Antiterroristas Urbanas, entrenadas por Estados Unidos y por países europeos, incluida Gran Bretaña, comenzarán a operar en centros urbanos²⁶. Se reforzarán las fuerzas de despliegue rápido con la inclusión de una brigada móvil de hasta 5.000 soldados en todas las divisiones del ejército. A fin de incrementar el control en las zonas rurales, el gobierno ha comenzado a reclutar y entrenar “soldados campesinos”, es decir, voluntarios pagados que recibirán instrucción militar básica en establecimientos del ejército. Cuando terminen este entrenamiento, regresarán a sus hogares. No vivirán en cuarteles ni mantendrán sus armas consigo, pero su función será ayudar a defender el territorio después de que las fuerzas regulares y especiales hayan “limpiado” un área de insurgentes y paramilitares²⁷. En marzo del 2003, el gobierno espera contar con 15.000 soldados campesinos, aunque a mediados de diciembre había menos de 500 inscritos en el programa. Este programa ha

suscitado grandes dudas e interrogantes, y algunos críticos han señalado que estos campesinos –con pocas armas y poco entrenamiento– serán un blanco militar fácil para las FARC, el ELN o las AUC cuando las tropas regulares se hayan retirado. Otros ponen en duda la política de instar a más colombianos a empuñar las armas en un país ya profundamente devastado por la violencia.

Las operaciones de defensa en las carreteras y las informaciones recientes sobre victorias del ejército y la muerte o captura de líderes insurgentes le han dado a la opinión pública la impresión de que la situación de seguridad ha mejorado notablemente. Durante los primeros cuatro meses de gobierno de Uribe, se han fortalecido puntos estratégicos como puentes y represas. La “Operación Colombia Viva” desplegó grandes cantidades de tropas, tanques ligeros y vehículos blindados en las principales carreteras. La circulación vehicular ha aumentado, en la medida en que los ciudadanos se sienten más seguros cuando salen de las ciudades. Sin embargo, no se sabe cuánto tiempo se pueda mantener esta operación. Cuando los combates con las FARC se intensifiquen, es probable que el ejército no pueda continuarla. La misma duda persiste en torno a los soldados que están siendo entrenados por Estados Unidos y cuya misión es proteger el oleoducto Caño Limón-Coveñas, en el occidente del país, aunque es posible que los US\$98 millones que Estados Unidos ha asignado a la protección de oleoductos permitan destinar un contingente especial para tal fin.

Según un observador cercano a los militares, las iniciativas de seguridad han tenido algunos resultados favorables²⁸. Se han incautado cantidades importantes de armas y explosivos, miembros de las milicias han sido arrestados o expulsados de sus bastiones en operaciones urbanas en Medellín y Bogotá, y las fuerzas irregulares han sufrido pérdidas significativas. Fuentes militares colombianas han indicado que durante el año 2002, más de 1.400 insurgentes y 140 paramilitares murieron en combate, en comparación con los cerca de 960 insurgentes y 80 paramilitares muertos en el 2001²⁹. La “Operación Orión”, realizada en una comuna de Medellín, también parece haber sido más exitosa que una operación militar similar efectuada allí en mayo del 2002. Se incautaron más armas y explosivos, se

²³ *Caracol Colombia*, “Impuesto al patrimonio dejará mucha plata, calcula el gobierno”, 12 de noviembre de 2002.

²⁴ *Semana*, 2-9 de septiembre de 2002, pp. 20-25.

²⁵ Entrevista del ICG en Washington; <http://www.presidencia.gov.co/cne/diciembre/04/02122002.htm>

²⁶ *Semana*, *op. cit.*

²⁷ *Ibid.*, p. 21.

²⁸ Entrevista del ICG, Bogotá, 2 de diciembre de 2002.

²⁹ Cifras suministradas por el Comando Central de las Fuerzas Armadas de Colombia.

capturaron y se formularon cargos a más miembros de las milicias, y las tropas permanecieron por más tiempo en el área³⁰.

Sin embargo, es prematuro afirmar que el equilibrio militar ha cambiado fundamentalmente. Los esfuerzos desplegados contra los bastiones paramilitares han sido en su mayor parte tibios, lo cual una vez más ha generado sospechas sobre relaciones especiales entre los grupos paramilitares y el ejército³¹. Tal parece que las FARC se han retirado a zonas remotas o han entrado en la clandestinidad en las ZRC, a la espera del momento adecuado para contraatacar³². La infiltración de guerrilleros en las ciudades continúa, y varios carros bomba han detonado en Bogotá y otros lugares. Este año han sido asesinados doce alcaldes y 59 concejales después de que las FARC amenazaran con matar a todos los funcionarios locales³³.

La conformación, el 8 de agosto del 2002, de una red gubernamental de informantes tiene como objetivo remediar la falta crónica de información confiable sobre los grupos armados irregulares. Los civiles que dan información tendiente a la captura de los responsables de ataques terroristas, asesinatos y masacres reciben recompensas monetarias. Este programa sí pareció haber influido en la liberación de monseñor Jiménez, secuestrado por las FARC (los campesinos de la región suministraron información y el ejército respondió con prontitud). Sin embargo, el programa es muy controvertido. Los observadores nacionales e internacionales han señalado que en el pasado se daban alertas tempranas sobre próximos ataques guerrilleros, masacres por paramilitares u otras actividades a las fuerzas de seguridad, pero éstas simplemente llegaban tarde al lugar de los hechos, si es que llegaban³⁴. Además, existe

evidencia de que los grupos armados irregulares ya perciben como objetivos militares a los informantes civiles³⁵. También se teme que algunas personas utilicen el programa sólo para acusar a sus enemigos políticos, críticos o adversarios en general de supuesto terrorismo³⁶.

B. SALVAGUARDAR LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

La “política de seguridad democrática” del presidente Uribe ha suscitado mucha inquietud entre las organizaciones defensoras de derechos humanos y otros, quienes consideran que la legislación de emergencia y las nuevas medidas de seguridad, en especial las ZRC, constituyen restricciones injustificables y son una violación de los derechos básicos. En términos generales, algunos argumentan que el gobierno no respetará las convenciones internacionales sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario, y que este enfoque generará inevitablemente abusos como el monitoreo de los opositores políticos, el desplazamiento interno forzado y la intensificación del conflicto. Un informe realizado por un grupo de derechos humanos colombiano, que cubre el período comprendido entre el 7 de agosto y el 7 de octubre del 2002, presenta pruebas de 865 casos de abuso contra los derechos humanos, violaciones del derecho internacional humanitario, violencia con motivaciones políticas y operaciones armadas. También conjura el espectro de persecución del “enemigo interno colectivo” al describir un incidente de detención masiva y arbitraria y de requisita de ciudadanos en el municipio de Saravena (en una de las tres ZRC). Además, según el informe, el gobierno y el ejército todavía no están combatiendo con determinación a los paramilitares, y en las ZRC parece existir una especie de cohabitación. El informe también culpa a los paramilitares de la mayor parte de las violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario³⁷.

³⁰ Ministerio de Defensa Nacional, “Ejército presentó balance de la operación Orión en Medellín” (Bogotá, 20 de octubre de 2002) y “Balance de operación Mariscal en Medellín” (Bogotá, 22 de mayo de 2002).

³¹ Entrevista del ICG, Bogotá, 22 de octubre de 2002.

³² *El Tiempo*, 3 de diciembre de 2002, pp. 1/9.

³³ *El Tiempo*, 4 de diciembre de 2002, pp. 1/5.

³⁴ Uno de los casos más notorios es el del pueblo de Bojayá. En mayo del 2002, sus habitantes se vieron atrapados en medio de un cruce de fuego entre las FARC y unidades paramilitares. Ciento veinte civiles murieron por causa de un mortero disparado por las FARC. El ejército dijo que debido a las fuertes lluvias no había podido enviar a tiempo soldados por helicóptero. Sin embargo, es pertinente preguntarse por qué el jefe paramilitar “El Alemán” sí pudo aterrizar su pequeño avión en una pista cercana, pese a las inundaciones.

³⁵ *El Tiempo*, 9 de noviembre de 2002, pp. 1/3.

³⁶ Entrevistas del ICG con grupos defensores de derechos humanos, Bogotá, septiembre-octubre de 2002.

³⁷ Cinep, Justicia y Paz, Cohdes y Escuela Nacional Sindical, *¿Contra quién es la guerra? Cien días críticos para los derechos humanos* (Bogotá, s.f.). Una declaración del gobierno emitida el 10 de diciembre les imputaba la autoría del grueso de los abusos en el 2002 a las FARC y el ELN,

Un informe de Human Rights Watch de noviembre del 2002 critica fuertemente a la Fiscalía, aduciendo que el nuevo fiscal general, Luis Camilo Osorio, no ha investigado ni formulado cargos por abusos contra los derechos humanos cometidos por personas relacionadas con el Estado³⁸. Los directores actual y anterior de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía supuestamente fueron forzados a renunciar, así como más de dos docenas de funcionarios que trabajaban en casos que tenían que ver con oficiales del ejército y la policía, paramilitares e insurgentes. Se limitó el alcance de las actividades de esta oficina, cuyo funcionamiento en el pasado ha sido por lo general percibido favorablemente. Por ejemplo, la desaparición forzada, un crimen que por definición es cometido por agentes estatales, está siendo investigada ahora por la unidad gubernamental que se ocupa del secuestro. A esta preocupación se agrega la decisión del procurador general y del fiscal general, ambos formalmente independientes del Ejecutivo, de retirar los cargos contra un conocido terrateniente, Carlos Arturo Marulanda, y contra el general retirado Rito Alejo del Río, quien ha sido asesor de Uribe. Aunque ni el procurador ni el fiscal fueron nombrados por Uribe, el silencio del gobierno en torno a la decisión de retirar los cargos ha sido vista con preocupación por la sociedad civil³⁹.

A comienzos de diciembre, el Senado aprobó un proyecto de ley tendiente a reducir las facultades investigativas del fiscal general como parte de una reforma fundamental del sistema de justicia penal – cambiando sus funciones de investigadoras a acusatorias⁴⁰ que entrará en vigor en enero del 2005. La nueva ley también le retira poderes judiciales al fiscal general, aunque permite que la oficina conserve la autoridad para iniciar o abandonar investigaciones a voluntad y, en ciertas circunstancias, para ordenar allanamientos e incautaciones con revisión judicial, en vez de una aprobación judicial previa. El reto está en combinar

esta reestructuración del trabajo de la Fiscalía con una modernización del sistema de cortes, incluidos más jueces, y extender la aplicación de la ley a todas las regiones del país. La nueva ley también confiere nuevos poderes de policía judicial a las fuerzas armadas, una disposición que sin duda requerirá un cuidadoso escrutinio por parte de la Corte Constitucional⁴¹.

Muchos diplomáticos, organizaciones internacionales y activistas de derechos humanos exigen con justa razón que el gobierno respete y cumpla cabalmente la Constitución, los derechos humanos y las reglas democráticas, en sus intentos por fortalecer la seguridad. Durante su visita a Colombia en diciembre del 2002, el secretario de Estado de Estados Unidos, Colin Powell, dijo, tanto en público como en privado, que “no se pueden tolerar los abusos contra los derechos humanos”⁴². Ha sido criticado por no ser lo suficientemente firme con respecto a las exigencias de respeto por los derechos humanos en lo relativo a la ayuda militar norteamericana, pero sus palabras hacen eco a las de los congresistas y a las inquietudes sobre la condicionalidad de la ayuda externa. La evidencia del impacto de estas disposiciones se manifestó hace poco cuando la embajadora norteamericana, Anne Patterson, anunció que Estados Unidos suspendería la ayuda al Comando Aéreo de Combate No. 1 de la fuerza aérea colombiana debido a la falta de apoyo a una investigación sobre los responsables de bombardear civiles en 1998⁴³.

Varias organizaciones no gubernamentales (ONG), como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Human Rights Watch y el Centre for International Policy, así como la ex alta comisionada para los derechos humanos, Mary Robinson, han expresado sus inquietudes con respecto a la política de seguridad del gobierno de Uribe, advirtiendo que la red de informantes y, más ampliamente, la reforzada acción militar contra los insurgentes y la asociación tácita con los paramilitares exacerbarán las violaciones de los derechos humanos⁴⁴. La decisión de la Corte

siendo las AUC responsables de una sexta parte del total.
www.presidencia.gov.co/cne/diciembre/10/16122002.htm.

³⁸ Human Rights Watch, *A Wrong Turn: The Record of the Colombia Attorney General's Office* (Washington, Londres y Bruselas, noviembre de 2002). También entrevista del ICG, Bogotá, 9 de diciembre de 2002.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ El cambio del sistema de justicia penal de investigador a acusatorio es percibido por los defensores de la reforma legislativa como una manera de garantizar una mayor imparcialidad, pues así el fiscal general ya no tendrá funciones tanto de investigación como judiciales.

⁴¹ http://el tiempo.terra.com.co/judi/2002-12-12/articulo-web-nota_interior-226774.html

⁴² <http://usinfo.state.gov/admin/011/lef301.htm>

⁴³ Human Rights Watch, “Colombia: Aid Suspension Decision Welcomed”, Nueva York, 21 de noviembre de 2002.

⁴⁴ Entrevista del ICG, Bogotá, 22 de octubre de 2002; *Caracol Colombia*, “Gobierno y militares reafirman respeto a DDHH ante Human Rights Watch”, 8 de noviembre de

Constitucional del 27 de noviembre del 2002 dejó en claro que algunas de estas inquietudes tienen fundamentos serios. En esencia, su decisión anuló algunos de los poderes otorgados a los militares en “zonas de guerra” especiales y conceptuó que otras requerían acciones legislativas o reforma constitucional⁴⁵.

El gobierno de Uribe parece tomar en serio estas inquietudes. En varias ocasiones, el presidente, la ministra de Defensa Martha Lucía Ramírez y el ministro del Interior y de Justicia Fernando Londoño han puesto énfasis en que la política de seguridad es “democrática” y busca “garantizar los derechos y las libertades de todos los ciudadanos, así como la integridad del territorio nacional, mediante el fortalecimiento del Estado de derecho y la capacidad disuasiva del Estado”⁴⁶. Hace poco, Uribe hizo hincapié en que su concepto de “seguridad democrática” no tiene nada en común con los regímenes militares autoritarios que gobernaron en América Latina en las décadas de 1970 y 1980. Insiste en que su gobierno está comprometido con la libertad de expresión⁴⁷. El vicepresidente Francisco Santos tiene un largo historial de activismo en derechos humanos y dialoga permanentemente con grupos defensores de los mismos.

Lo que hace falta y debilitaría las críticas de la mayor parte de los grupos de derechos humanos son acciones que implementen un monitoreo efectivo de las fuerzas de seguridad, que penalicen la colaboración con los paramilitares, que garanticen el respeto por las salvaguardias constitucionales (como el *habeas corpus*) y que apoyen instituciones como la Defensoría del Pueblo. Uribe haría bien en desarrollar un diálogo sistemático con los grupos defensores de derechos humanos y en practicar la transparencia, por ejemplo, aceptando la propuesta de establecer oficinas del Alto Comisionado para los

Derechos Humanos de la ONU en las ZRC. Los derechos humanos no constituyen una inquietud abstracta. El rechazo senatorial de la propuesta del gobierno de incluir el cierre de oficinas locales de la Defensoría en el paquete de reforma política que se definirá en un próximo referendo deja en claro que el órgano legislativo no está dispuesto a darle carta blanca al gobierno⁴⁸.

C. NEGOCIACIONES CON LOS INSURGENTES Y LOS PARAMILITARES

El tema de las negociaciones se ha manejado con gran sigilo. Desde el primer día, el presidente Uribe estableció pautas claras y, rompiendo con el pasado, dijo que los grupos armados tendrían que aceptar el cese al fuego, poner fin al secuestro y romper sus vínculos con el narcotráfico. Sus facultades para negociar con grupos armados, ofrecer concesiones, establecer un cese al fuego o declarar zonas desmilitarizadas –aunque esta vez con la presencia de las autoridades judiciales en las zonas– se extendieron la semana pasada cuando el Congreso aprobó una nueva Ley de Orden Público. La ley anterior, conocida como Ley 418, habría expirado el 23 de diciembre.⁴⁹

1. EL ELN

La única respuesta positiva temprana a la invitación de Uribe a negociar provino del ELN, con el cual se iniciaron conversaciones exploratorias en Cuba. Según fuentes del ICG, el gobierno presentó una propuesta que condiciona unas negociaciones en profundidad al cese al fuego⁵⁰. Ramiro Vargas, vocero del ELN, dijo hace poco que la reanudación de las negociaciones era imposible, porque el gobierno de Uribe le ha dado prioridad al combate militar. El ELN no estaba dispuesto a conceder una tregua ni a renunciar a su demanda de una Zona de Encuentro (ZDE) en donde se pudiera reunir una Convención Nacional (CN) y se pudiera forjar un acuerdo de paz. Sin embargo, se celebraron tres series de conversaciones en Cuba, lo cual indica

2002; *El Colombiano*, 18 de abril de 2002; Adam Isacson, “Colombia’s Álvaro Uribe – The first 100 days”, 18 de noviembre de 2002 (documento inédito).

⁴⁵ Reuters, 27 de noviembre de 2002, “Court Throws Out Colombian Army’s Emergency Powers”.

⁴⁶ Ministerio de Defensa Nacional, “Política de defensa y seguridad democrática”, documento preliminar (Bogotá, s. f.), p. 1. Véanse también “Palabras del Presidente Uribe en seminario sobre seguridad y libertades individuales”, en <http://www.presidencia.gov.co>; “Seis líneas de trabajo para recuperar la seguridad y el orden”, en Presidencia de la República, *Colombia: seguridad democrática* (Bogotá, 11 de septiembre de 2002), pp. 63-66.

⁴⁷ “Carta del Presidente Uribe a las ONG” (Bogotá, s. f.).

⁴⁸ http://eltiempo.terra.com.co/poli/2002-12-06/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-221233.html

⁴⁹ http://eltiempo.terra.com.co/coar/noticias/articulo-web-nota_interior-226577.html.

⁵⁰ Entrevista del ICG, Bogotá, 9 de diciembre de 2002.

alguna disposición de parte del ELN para explorar el potencial de un acuerdo⁵¹.

Las declaraciones del ELN a fines del 2002 han sido inusualmente largas y críticas de la cooperación entre las unidades militares y paramilitares, y el grupo guerrillero ha advertido sobre la posibilidad de que los paramilitares se transformen en soldados campesinos⁵². El ELN sigue sometido a una fuerte presión por los paramilitares. El alto comisionado para la paz, Luis Carlos Restrepo, se ha reunido con los líderes e lenos Francisco Galán y Felipe Torres en la cárcel de Itagüí, Antioquia. Los medios informaron que la reunión tuvo como tema principal las conversaciones en Cuba y el anuncio del comandante del frente Carlos Alirio Buitrago sobre los planes de reanudar las negociaciones sobre asuntos humanitarios con 23 alcaldes del departamento de Antioquia, que se habían interrumpido en noviembre del 2001⁵³. Sin embargo, el gobierno no favorece las negociaciones regionales y parece improbable que éstas pudieran allanar el camino para la celebración de conversaciones de paz de mayor alcance con el ELN⁵⁴.

El 29 de noviembre del 2002 trascendió una declaración conjunta firmada por Restrepo, por parte del gobierno, y Vargas, por el Comando Central del ELN. La declaración afirmaba simplemente que se había realizado la tercera reunión exploratoria en La Habana “para buscar una salida al conflicto que vive el país”⁵⁵. Sin embargo, después de los anuncios

sobre las reuniones entre las AUC y el gobierno, y sobre la oferta de un cese al fuego por parte de las AUC, el ELN dijo el 6 de diciembre del 2002 que “no hay proceso de negociación” y que pese a las tres reuniones “no había ningún resultado”. Culpó a las políticas de Uribe por la falta de progreso y dijo que el momento no era oportuno. El ELN también ha sugerido que el gobierno estaba conversando con el grupo guerrillero como mampara de las sesiones poco exigentes que adelantaba con las AUC⁵⁶.

La dirigencia del ELN sigue dividida en torno a las negociaciones. Algunos temen que la consolidación de una zona de cese al fuego los convierta en blancos fáciles para las AUC. Existe una falta de confianza esencial frente al gobierno⁵⁷. Los observadores internacionales señalan el aparente punto muerto como otro indicio de la necesidad de una facilitación por parte de un tercero (inicialmente se autorizó a la ONU únicamente sondear la posibilidad de entablar conversaciones con las FARC)⁵⁸. Al comienzo, el gobierno afirmó que trataría con el ELN mediante conversaciones directas, con el gobierno cubano sirviendo exclusivamente de anfitrión y, en cierto sentido, ayudando con el proceso, pero sin un tercero facilitador formal. Sin embargo, frente al actual *impasse*, el gobierno explora cuáles terceros neutrales, organizaciones internacionales o gobiernos amigos podrían ayudar a encontrar una salida, y finalmente le pidió a la ONU que considerara una posible expansión de su rol facilitador para incluir también al ELN⁵⁹.

2. Las AUC

El 25 de noviembre del 2002, el gobierno confirmó que está evaluando la posibilidad de entablar negociaciones con el grupo paramilitar AUC. Esto se produjo luego del anuncio del ministro Londoño de que se habían concertado reuniones con los jefes paramilitares con la ayuda de la Iglesia católica. Parece ser que el pensamiento de las AUC está influido por la reciente formulación de cargos por narcotráfico por parte de Estados Unidos contra Carlos Castaño, Salvatore Mancuso y un puñado de otros líderes paramilitares; por la posibilidad de que

⁵¹ Véase también ICG, Informe No. 2 sobre América Latina, *Colombia: perspectivas de paz con el ELN*, 4 de octubre de 2002. El informe del ICG recomendaba una negociación de tres etapas con el ELN, en la cual se consideraría a la ONU para desempeñar un rol facilitador, sobre todo si las conversaciones iniciales se estancaban. Este proceso incluiría: “(1) establecer la confianza mutua y pactar un cese al fuego bilateral, el cese de hostilidades y acuerdos humanitarios; (2) negociar una agenda de paz nuevamente definida y con un nuevo enfoque; y (3) concluir las negociaciones con un acuerdo de paz definitivo”, todo con facilitación de terceros y verificación y asistencia internacionales.

⁵² *El Tiempo*, 6 de diciembre de 2002, pp. 1/4; ELN, Dirección Frente de Guerra Noroccidental, *Nuevos combates en una guerra justa: área cafetera*, 16 de octubre de 2002; Manuel Ramy, “Entrevista al comandante Ramiro Vargas del ELN”, en *Radio Progreso*, 30 de septiembre de 2002.

⁵³ *Caracol Colombia*, “Gobierno conversa con ELN en Itagüí”, 26 de noviembre de 2002; *Viva FM*, “ELN quiere reanudar acercamientos con alcaldes de Antioquia”, 29 de noviembre de 2002.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ <http://www.eln-voces.com>

⁵⁶ <http://www.reforma.com/internacional/articulo/251589/>

⁵⁷ Entrevistas del ICG, Bogotá, octubre de 2002. Véase también el informe del ICG, *Perspectivas de paz con el ELN*, *op. cit.*

⁵⁸ Entrevista del ICG, diciembre de 2002.

⁵⁹ Entrevistas del ICG, Bogotá, 9 de diciembre de 2002; Washington, 11 de diciembre; Nueva York, 13 de diciembre.

se asigne a las fuerzas del orden y las unidades militares colombianas una responsabilidad específica en la persecución de los jefes de la AUC; y por la presión militar tanto de las FARC como del ejército colombiano, por inconsistente que ésta sea. También puede verse influido por la alta prioridad que el gobierno de Uribe le ha asignado al fortalecimiento de la seguridad en todo el país, lo cual debilita la autojustificación de las AUC para existir⁶⁰.

El 29 de noviembre, las AUC anunciaron un cese al fuego unilateral indefinido a partir del 1 de diciembre, aunque bajo ciertas condiciones⁶¹. Sin embargo, por lo menos dos de los contingentes de las AUC, que representan más de mil efectivos, sólo se han comprometido a respetar una tregua en la Navidad. Una de las demandas de las AUC es que el gobierno las designe como “actor del conflicto político y armado de Colombia”, en vez de como una organización criminal o terrorista. Esto puede verse influido por la sanción del Congreso de una nueva ley de orden público que permite al gobierno entablar negociaciones con grupos armados irregulares, incluso si a dichos grupos no se les confiere estatus político⁶². Las AUC también han pedido el cese de todas las acciones legales en su contra, así como la liberación de todos sus miembros encarcelados. Dados los vínculos entre las AUC y los militares, la dinámica de cualquier conversación con este grupo será muy diferente de las conversaciones con las FARC o el ELN, sobre todo porque las AUC no están atacando al gobierno o al ejército.

La idea de una amnistía incondicional para los paramilitares ha suscitado fuertes críticas. Entre las preguntas sin respuesta están las posibles diferencias con respecto a la manera en que sus líderes y sus combatientes rasos serán considerados por la ley, el lugar en donde se podrían congregarse las AUC bajo un cese al fuego, y la forma en que se protegería tal lugar. También faltaría por desarrollar el cronograma para el desarme y la desmovilización. Nadie quiere un proceso de negociación prolongado similar al que se dio con las FARC durante el gobierno de Pastrana.

Parte de esta cautela la expresó el secretario de Estado norteamericano Powell durante su visita a Colombia en diciembre del 2002:

Está lejos de ser un cese al fuego real y está lejos de conducir a conversaciones que podrían llevar a una solución para el problema de los paramilitares... Y con respecto a las cuestiones legales, los cargos y las solicitudes de extradición de líderes de las AUC, esos cargos siguen vigentes y desde luego las solicitudes de extradición siguen vigentes, y hoy no se habló sobre retirar esas solicitudes ni sobre la posibilidad de que el sistema judicial estadounidense emprenda alguna acción para abolir los cargos. Estos señores tienen mucho por lo que deben responder, no sólo según la legislación de Estados Unidos, sino también frente a la ley colombiana⁶³.

La ONU también ha mostrado poco entusiasmo con respecto a un proceso de negociación con las AUC, debido al sórdido historial de los paramilitares, las dificultades inherentes que plantea aislar a los grupos paramilitares del conflicto y los potenciales problemas adicionales que le generarían en el momento de prestar sus buenos oficios en los procesos con las FARC y el ELN. No ha dado ninguna respuesta formal a la solicitud de participación que le hizo el comandante Castaño de las AUC, quien el 11 de diciembre pidió específicamente por escrito que James LeMoyne, el asesor especial para Colombia del secretario general de la ONU, supervise el cese al fuego y monitoree las negociaciones con el gobierno de Uribe. Hasta este momento, el único facilitador ha sido la Iglesia católica. La única respuesta de la ONU por ahora ha sido acusar recibo de la carta e indicar que está siendo estudiada⁶⁴.

Queda por ver si las conversaciones con las AUC serán realmente sustanciosas, o si se trata tan sólo de un intento por desviar la acción legal y militar emprendida contra ellos. Sin embargo, todos los esfuerzos que impliquen una posibilidad de paz merecen ser explorados seriamente. Sin duda alguna sería muy beneficioso eliminar un grupo armado ilegal que tiene fuertes vínculos con el narcotráfico y ha causado tanto sufrimiento. Si esto se maneja bien, quizás también podría incrementar la posibilidad de

⁶⁰ Entrevistas del ICG en Bogotá y Washington, octubre-diciembre de 2002.

⁶¹ Las AUC anunciaron una tregua durante la Navidad en el 2001. Entrevista del ICG, Bogotá, octubre de 2002, <http://www.state.gov/secretary/rm/2002/15704.htm>

⁶² http://eltiempo.terra.com.co/coar/noticias/articulo-web-nota_interior-226577.html.

⁶³ <http://www.state.gov/secretary/rm/2002/15704.htm>.

⁶⁴ http://story.news.yahoo.com/news?tmpl=story&u=/ap/20021212/ap_wo_en_po/la_gen_colombia_conflict_2.

salvaguardar futuros ceses al fuego del ELN y las FARC.

3. Las FARC

Desde el inicio del gobierno de Uribe, las FARC anunciaron su negativa a negociar con base en las condiciones de un cese al fuego previo, el fin de los secuestros y la liberación de todos los secuestrados, e insistieron en el reestablecimiento de una zona desmilitarizada (ZDM), o de despeje, en dos departamentos colombianos⁶⁵. Prácticamente todos los sectores en Colombia han criticado el mal uso que las FARC le dieron al concepto original de una zona de despeje durante el gobierno de Pastrana, no sólo por haber iniciado acciones violentas desde la zona y haber expandido o protegido el cultivo de coca allí, sino por haberla utilizado como santuario para mantener a los secuestrados. A fines de noviembre, las FARC volvieron a atacar la política del gobierno tildándola de política de guerra, y se han mostrado renuentes a siquiera iniciar conversaciones con el intermediario designado por la ONU. En las últimas semanas también han reforzado su campaña de atentados terroristas urbanos, dirigida contra el presidente Uribe, congresistas y el alcalde de Bogotá⁶⁶.

El punto focal de la aproximación del gobierno a las FARC durante estos primeros meses ha sido explorar la posibilidad de un acuerdo humanitario que incluiría la liberación de los secuestrados, aunque no se limitaría a eso. El ministro del Interior Londoño también mencionó la posibilidad de realizar en Venezuela, con la ayuda de Francia, conversaciones sobre un acuerdo humanitario. Sin embargo, también puso énfasis en que el gobierno seguía considerando crucial la mediación de la ONU, y en que no se le haría publicidad a ningún aspecto de las negociaciones. En la actualidad, no existen bases para pensar que dichas negociaciones humanitarias están cerca ni que puedan conducir a conversaciones de paz de mayor alcance. El vocero de las FARC, Raúl Reyes, dijo que a su organización sólo le interesa intercambiar “prisioneros políticos” por “rehenes políticos”, es decir, senadores y representantes secuestrados, así como las ex candidatas a la presidencia y la vicepresidencia,

Íngrid Betancourt y Clara Rojas. Esto excluiría a cientos de secuestrados, y sin modificaciones sustanciales un acuerdo de intercambio de prisioneros tan limitado seguramente no sería aceptable para el gobierno.

El anuncio de un cese al fuego con las AUC ha provocado una respuesta aún más virulenta por parte de las FARC, quienes dijeron que una de las condiciones fundamentales para entablar cualquier tipo de conversaciones con el gobierno era la instauración de una nueva zona de despeje y la suspensión de cualquier tipo de relación entre el gobierno y las AUC⁶⁷. Esa reacción también se ha reflejado en la intensificación de los atentados dinamiteros urbanos, algunos exitosos como la explosión en el restaurante de un hotel del centro de Bogotá que dejó numerosos heridos, y otros fallidos como atentados contra el presidente Uribe durante su reciente visita a Medellín y contra miembros del Congreso⁶⁸.

La negativa de las FARC a entablar conversaciones con el gobierno obedece sin duda a varias consideraciones, algunas basadas sobre todo en su propio deseo de perpetuar su control militar sobre ciertas áreas, y otras de orden ideológico. Ante todo, el grupo guerrillero ha mantenido su capacidad de realizar acciones militares en diferentes lugares del país, y es posible que quiera utilizar la infiltración urbana y la violencia para fortalecer su posición. En segundo lugar, sus declaraciones indican que cree que existen incluso menos probabilidades de que Uribe, en comparación con su antecesor, acepte reformas estructurales relacionadas con las metas ideológicas que la organización sigue defendiendo públicamente. En tercer lugar, es claro que a los guerrilleros los ha enfurecido la decisión del gobierno de fortalecer su propia capacidad militar. Por último, las FARC siguen recibiendo bastantes recursos del narcotráfico, pues la política antinarcóticos del gobierno ha sido muy poco efectiva⁶⁹.

El anuncio de las AUC ha alterado el panorama. Al comienzo, la actitud del gobierno frente a las negociaciones variaba según cada grupo armado. Esta diferenciación –en la que se aceptaban

⁶⁵

http://www.anncol.com/august_eng/2308_colombian_rebels_offer_peace_talks.htm.

⁶⁶ http://www.anncol.com/Diciembre02/0312_uribe.htm. Entrevista del ICG, Nueva York, 13 de diciembre de 2002.

⁶⁷ *Ibid*, anncol.

⁶⁸ <http://www.miami.com/mld/miamiherald/2002/12/16/news/world/americas/4747842.htm>

⁶⁹ *Ibid*; entrevista del ICG, Washington, 13 de diciembre de 2002.

facilitadores en dos casos (la Iglesia católica para las conversaciones con las AUC y la ONU para el proceso con las FARC) y ninguno en el caso del ELN— ha sido revaluada a medida que el gobierno busca cada vez más la colaboración de la ONU, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Iglesia católica. Ahora ha propuesto que el secretario general de la ONU preste sus “buenos oficios” tanto con las FARC como con el ELN⁷⁰.

D. LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

El cultivo y el tráfico de drogas siguen siendo una preocupación fundamental del gobierno colombiano y de la comunidad internacional, en especial de Estados Unidos, pues Colombia sigue produciendo cerca del 80 por ciento de la cocaína que se consume en el mundo, y ahora también tiene una participación en el cultivo de amapola, que se convierte en más del 20 por ciento de la heroína que se consume en Estados Unidos⁷¹. El gobierno de Uribe considera la lucha contra el narcotráfico como uno de los elementos claves de su propia estrategia para confrontar los grupos armados irregulares que se financian en mayor o menor grado mediante el comercio de drogas ilícitas. Según el vicepresidente Santos, la fumigación aérea de cultivos ilícitos se duplicó durante los primeros cuatro meses de gobierno. Fuentes estadounidenses reconocen que la fumigación de cultivos de coca en los últimos meses se ha acercado a una tasa anual de casi 200.000 hectáreas, lo que significa que por lo menos algunas áreas se pueden tratar más de una vez. En declaraciones ante una audiencia del Congreso de Estados Unidos el 12 de diciembre del 2002, varios funcionarios del Departamento de Estado prometieron mantener ese nivel de fumigación de cultivos de coca en el 2003, y fumigar además hasta 10.000 hectáreas de amapola, es decir 2.000 más que antes⁷². El presidente Uribe anunció que las plantaciones de coca y amapola en las regiones

cafeteras también serán fumigadas. Esto ha suscitado la protesta de los caficultores, quienes ya experimentan dificultades debido a la caída en los precios mundiales del café y sostienen que la erradicación de cultivos exclusivamente mediante la fumigación no solucionará el problema de la droga. Están instando al gobierno a no fumigar las plantaciones de café que albergan cultivos ilícitos, pues temen que eso perjudique todavía más su industria. Como el gobierno parece estar dispuesto a cumplir su plan, piden que por lo menos la fumigación se realice de conformidad con normas ambientales. Otros urgen un mayor esfuerzo para garantizar que no se fumiguen los cultivos de los campesinos que han aceptado la erradicación voluntaria de las plantas⁷³.

Aunque, según informaciones de la ONU, el cultivo global de coca se redujo en un 11 por ciento en el 2001 y se cree que disminuyó aún más en el 2002, todavía no existe acuerdo sobre la extensión exacta de los cultivos, y la fumigación aérea sigue siendo una medida controvertida que además, en el largo plazo, no se sostiene por sí sola⁷⁴. La mayor parte de la información también indica un incremento en el cultivo de amapola, que fue la razón para que se convocara la reciente audiencia en el Congreso de Estados Unidos. Las áreas más elevadas en donde se cultiva la amapola son más difíciles de fumigar desde el aire y en Colombia se informa sobre la presión que están ejerciendo las FARC sobre los campesinos para que incrementen los cultivos de amapola⁷⁵. Algunos creen que el énfasis en la fumigación aérea terminará por enajenar a un amplio segmento de la población rural afectada, y además, a más largo plazo, tendrá un impacto negativo en el entorno, pues, según se afirma, algunos campesinos están siendo inducidos a internarse más profundamente en las selvas de rica biodiversidad⁷⁶. Hace cuatro años, se cultivaban drogas ilícitas en entre ocho y once departamentos colombianos; en la actualidad, la cifra asciende a 23. Existe un peligro real de que los cultivos de coca también se incrementen en Perú y Bolivia, y posiblemente también en Venezuela y Ecuador. Las fuertes fluctuaciones en los precios de los cultivos lícitos, como café y banano, dificultan la implementación de programas de desarrollo

⁷⁰ Declaración de la ministra de Relaciones Exteriores en la mesa redonda Diálogo Interamericano, 13 de diciembre de 2002. Entrevista del ICG, Washington, 12 de diciembre de 2002.

⁷¹ Testimonio, Paul E. Simons, Subsecretario de Estado Interino para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación Coactiva de la Ley, Comisión de Reforma del Gobierno de la Cámara de Representantes, 12 de diciembre de 2002.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *El Tiempo*, 3 de diciembre de 2002, pp. 1/10 y 1/13.

⁷⁴ Entrevista del ICG, Bogotá, 11 de diciembre de 2002.

⁷⁵ Testimonio de Simons, *op. cit.*, entrevista del ICG, Washington, 16 de diciembre de 2002.

⁷⁶ Entrevistas del ICG, Bogotá, octubre de 2002; Washington, diciembre de 2002.

alternativos. Algunos pequeños agricultores colombianos cuyos cultivos, tanto lícitos como ilícitos, han sido fumigados ven en peligro su sustento y son presionados por las FARC y otros grupos a seguir sembrando coca; además, siempre han visto con desconfianza las promesas de ayuda para programas de desarrollo alternativo que les hace el gobierno.

El empeño del presidente Uribe por intensificar esta política entraña, por lo tanto, altos riesgos políticos, sociales y ambientales. La Unión Europea subraya la necesidad de un desarrollo alternativo más efectivo. Aunque en términos generales ha apoyado al gobierno de Uribe, ha criticado severamente la fumigación aérea, que ha afectado los proyectos de desarrollo alternativo que financia⁷⁷. El 10 de diciembre del 2002, los ministros de Relaciones Exteriores de la Unión Europea subrayaron la necesidad de una “búsqueda de alternativas a la producción de drogas”⁷⁸.

Sin embargo, las autoridades antinarcóticos de Colombia y Estados Unidos consideran que la fumigación es esencial para forzar a los campesinos a aceptar unos ingresos inevitablemente más bajos por cultivos lícitos u otras empresas económicas alternativas. Una estrategia de erradicación manual efectiva es mucho más difícil de implementar en Colombia que en otros países andinos, debido al persistente conflicto y a la presión que ejercen sobre los pequeños agricultores los grupos irregulares enfrentados cuya financiación depende en buena parte del narcotráfico. Pese a sus efectos colaterales dañinos, el gobierno de Uribe adoptó la política de fumigación aérea como un mal necesario, y su intensificación ha sido elogiada por funcionarios del programa antinarcóticos de Estados Unidos, quienes señalan que, desde la posesión de Uribe, esta campaña es el primer esfuerzo sostenido y a gran escala de fumigación aérea que se ha hecho en Colombia”, pues abarca más de 60.500 hectáreas en los departamentos de Putumayo y Caquetá⁷⁹. Los detractores de esta política señalan que, pese a que

desde 1996 la fumigación ha abarcado cerca de 400.000 hectáreas, los cultivos han aumentado⁸⁰.

No obstante, es posible que el descontento en torno a la fumigación sirva de impulso para intensificar los esfuerzos por restaurar la interdicción aérea, que sigue suspendida mientras el Departamento de Justicia de los Estados Unidos investiga la responsabilidad por el derribo de un avión civil en Perú en el 2001. También podría incrementar el apoyo a políticas de aplicación coactiva de la ley complementarias, que incluyan un programa de desarrollo alternativo más claro, transparente y efectivo que no sólo ofrezca beneficios a la comunidad sino también cierto grado de sustitución de ingresos para los cultivadores de coca. Además, Uribe espera que su empeño en la lucha contra la droga inste a los países consumidores a poner en marcha programas de reducción de la demanda más innovadores, y propugne nuevos esfuerzos internacionales para idear programas antinarcóticos más imaginativos⁸¹.

IV. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, EL INTENTO POR EQUILIBRAR EL PRESUPUESTO Y LA RESPUESTA A LA CRISIS HUMANITARIA

La pieza central de los esfuerzos desplegados por el presidente Uribe para reformar el sistema político, combatir la corrupción y mejorar el desempeño económico –que sabiamente percibe como interrelacionados con la situación de seguridad– es un referendo sobre una serie de reorganizaciones del gobierno, cambios fiscales y medidas contra la corrupción diseñadas para fortalecer la legitimidad del gobierno y reducir el gasto público “no esencial”. El gobierno describe el referendo que propone como un voto contra “la corrupción y la politiquería”. En la medida en que estas reformas tengan éxito y ejerzan impacto en la población en condiciones de pobreza, menoscabarán los argumentos políticos que todavía puedan tener los rebeldes y fortalecerán el apoyo internacional a la estrategia de seguridad de Uribe.

⁷⁷ Entrevista del ICG, Bruselas, octubre de 2002.

⁷⁸ Entrevistas del ICG, Bogotá, Bruselas, septiembre-octubre de 2002, y conclusiones del Consejo de Asuntos Generales de la UE, 10 de diciembre de 2002.

⁷⁹ Testimonio de Simons, *op. cit.*

⁸⁰ *Ibid*; testimonio, Adam Isacson, Center for International Policy, Comisión de Reforma del Gobierno de la Cámara de Representantes, 12 de diciembre de 2002.

⁸¹ Entrevistas del ICG, Bogotá y Washington, diciembre de 2002.

Después de prolongados debates en ambas cámaras del Congreso, a mediados de diciembre del 2002 se aprobó el proyecto de ley que autorizaba el referendo⁸². Puesto que el gobierno cuenta con mayorías en el Congreso, esto no causó sorpresa⁸³. La decisión de Uribe de ofrecer la embajada de Colombia ante la Organización de los Estados Americanos (OEA) a su principal contendor durante la campaña presidencial, Horacio Serpa, fortalece la alianza entre los liberales tradicionales de Serpa y el bloque uribista⁸⁴. Sin embargo, en último término no se incluyeron las reformas políticas más radicales que propuso originalmente el presidente, entre ellas el reemplazo del actual Congreso bicameral por una legislatura unicameral. Aunque el referendo incluye varias medidas muy positivas, no aborda algunos aspectos urgentes que deben ser reformados, como la ley electoral y el sistema de partidos políticos⁸⁵. Tal como quedó, la reforma se concentra sobre todo en asuntos fiscales, como fijar límites a los salarios y pensiones de grupos de funcionarios oficiales privilegiados, eliminar organismos de auditoría departamentales, distritales y regionales, congelar los gastos de operación de las instituciones estatales y reducir el número de senadores de 102 a 81, y el número de representantes de 166 a 134⁸⁶.

⁸² Entrevista del ICG, Bogotá, 27 de noviembre de 2002.

⁸³ Elisabeth Ungar, "La reforma política: el Congreso en la mira", en *Coyuntura Política*, No. 22 (Bogotá, octubre de 2002), p. 13.

⁸⁴ <http://elpais-cali.terra.com.co/historico/dic102002/nal/a510n8.html>.

⁸⁵ Por ejemplo, la disposición de la reforma que introduce un umbral de dos por ciento en las elecciones para el Senado no aborda el serio problema de la fragmentación y atomización del sistema de partidos políticos. Como medida aislada, el umbral no garantizaría una mayor representación democrática ni una mayor disciplina partidista.

⁸⁶ Las pensiones de los funcionarios públicos se limitarían a un máximo de 25 salarios mínimos. Ninguna persona menor de 55 años podría recibir una pensión pública. El 31 de diciembre del 2007 se abolirían los derechos a pensiones especiales. Además, el nuevo número de senadores es arbitrario. Probablemente exacerbaría el problema de subrepresentación de algunos departamentos en el Senado. Véanse ICG Latin America Briefing, *Las elecciones parlamentarias del 10 de marzo 2002 en Colombia*, 17 de abril de 2002; texto definitivo del proyecto de ley 057 de 2002 de Cámara - 047 de 2002 de Senado, "Por el cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional", aprobado en segundo debate en sesión plenaria de la Cámara de Representantes los días 28, 29, 30 de octubre, 5, 6, 7, 12, 13 y 19 de noviembre de 2002.

Es dudoso que estas medidas sirvan para reducir significativamente el gasto público⁸⁷. Además, no es claro el porqué varias medidas contra la corrupción, como la abolición de los auxilios parlamentarios, así como la expansión de algunos servicios educativos y la lucha contra la adicción a drogas ilegales, tengan que ser aprobadas por votación popular⁸⁸. Estas medidas podrían adoptarse por la vía de la legislación ordinaria. Según parece, la idea central del referendo es, por lo menos en parte, satisfacer las altas expectativas generadas durante la campaña electoral y fortalecer la imagen del presidente como un ejecutivo firme dispuesto a acabar con la corrupción y el uso indebido de los dineros públicos con la ayuda del "pueblo". Ahora que el proyecto de ley se convirtió en ley, la Corte Constitucional determinará si el referendo cumple con las normas constitucionales. De ser así, lo más probable es que los colombianos voten sobre el referendo en marzo del 2003. De conformidad con la Constitución, cada punto del referendo, para ser aprobado, debe contar con un voto mayoritario a favor, y por lo menos el 25 por ciento del electorado, es decir aproximadamente seis millones de personas, tienen que votar en el referendo⁸⁹.

A fin de aumentar los ingresos, el programa económico del gobierno contempla incrementos en los impuestos junto con una reducción en el gasto y las reformas pensional y laboral. El paquete de reforma tributaria propuesto incluye un incremento del 10 por ciento en el impuesto a la renta durante un año, y un aumento de cinco y seis por ciento, respectivamente, en el impuesto al valor agregado para bienes y servicios y para la cerveza. También aumentarían sustancialmente las sanciones por evasión de impuestos. El paquete de reforma pensional incrementaría las contribuciones y la edad de jubilación, al tiempo que recorta los beneficios especiales de que disfrutaban grupos de empleados

⁸⁷ Entrevista del ICG, Bogotá, 27 de noviembre de 2002; Ungar, *El Congreso en la mira*, op. cit., p. 13. Se calcula que el ahorro en el gasto público será de 0.4 por ciento del PIB.

⁸⁸ Los "auxilios parlamentarios" son fondos especiales a disposición de los representantes a la Cámara para financiar proyectos sociales, económicos y de infraestructura en sus departamentos. Aunque el artículo 355 de la Constitución de 1991 prohíbe los auxilios, éstos existen en la práctica, y los congresistas los han utilizado para conseguir apoyo político, sobre todo en épocas electorales. Por consiguiente no es claro qué sería lo nuevo en la enmienda propuesta del artículo 355, ni cómo ayudaría a ponerle fin a esta práctica.

⁸⁹ Se puede votar sobre los puntos del referendo individualmente o en conjunto.

políticamente poderosos, incluidos el presidente, el Congreso y las fuerzas armadas⁹⁰. La reforma laboral tiene como objetivo reducir costos, flexibilizar el mercado laboral y crear un nuevo seguro de desempleo⁹¹. Los proyectos de reformas tributaria, pensional y laboral ya han originado una gran cantidad de controversias y protestas por parte de los sindicatos, que temen que algunas de las medidas agraven las condiciones de vida y trabajo, ya de por sí precarias, de la mayor parte de los colombianos asalariados, incluidos sus miembros⁹². El debate en el Congreso será largo y difícil. Las instituciones financieras internacionales, en especial el FMI, han apoyado las medidas, y el gobierno ha obtenido US\$781 millones en créditos externos para el año fiscal 2003.

La visita del director administrativo del FMI, Horst Köhler, a Bogotá a mediados de diciembre probablemente resultará en un nuevo paquete de apoyo financiero de US\$2.000 millones durante dos años, que le dará algún respiro a la economía. Sin embargo, no resulta claro que las condiciones que impondrá el FMI sean económica y políticamente manejables⁹³. El acuerdo existente expira el 19 de diciembre del 2002, y según se afirma, el FMI está exigiendo que el déficit fiscal se reduzca del 4.1 por ciento en el 2002 al 2.6 por ciento en el 2003 si dicho acuerdo se extiende. Esto podría dificultarle al gobierno el cumplimiento de sus necesidades de financiación esenciales. Otra condición para la extensión del acuerdo con el FMI es la aprobación de la ley de reforma pensional. Esto podría ser políticamente complicado en el corto plazo, dada la densa agenda legislativa que se describió anteriormente, aunque es claro que se necesita. De otro lado, las noticias sobre la probable disposición favorable del FMI le ayudaron al gobierno a colocar unos US\$500 millones en bonos en el mercado internacional privado a comienzos de diciembre del 2002.

El Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también tienen proyectados desembolsos de préstamos sustanciales para el próximo año: US\$900 millones y US\$1.000 millones respectivamente. Algunas condiciones claves para el otorgamiento de estos préstamos son la aprobación, por parte del Congreso, de la reforma tributaria, la reforma pensional y medidas contra la corrupción. El BID también ha condicionado su desembolso a los niveles del presupuesto gubernamental para la red de seguridad social, indicando programas específicos como Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Empleo en Acción, así como la Red de Solidaridad para desplazados. Además, el BID entregará nuevas partidas para el Fondo de Inversión para la Paz, si el gobierno cumple con su propio compromiso de financiación. Otra área crucial que requerirá recursos adicionales es el Estado de derecho, pues uno de los objetivos básicos del gobierno sigue siendo extender el sistema judicial y la presencia policial –así sea una policía rural limitada– a cientos de municipio que hoy no cuentan con este tipo de cobertura⁹⁴.

Estos temas se tendrán que abordar en medio de una situación muy difícil. Si bien la economía se ha recuperado un poco de la profunda recesión de 1999, el PIB sólo creció en un 2.7 por ciento en el 2000 y en un 1.5 por ciento en el 2001. Las proyecciones para el crecimiento económico en el 2002 y el 2003 son de 1.6 y 2.2 por ciento, respectivamente. El déficit fiscal se redujo del 5.1 por ciento del PIB en 1999 al 3.3 por ciento en el 2001, pero se espera que supere el 4.0 por ciento en el 2002. El desempleo urbano declarado alcanzó el 18.5 por ciento en el 2001, la peor cifra en el último decenio, salvo por 1999⁹⁵.

Desde mediados de la década de 1990 los niveles de pobreza y pobreza extrema se han elevado, sobre todo en las áreas rurales. Los datos de la Comisión Económica de la ONU para América Latina y el

⁹⁰ Esto último afectaría a los empleados de la empresa de petróleos de propiedad del Estado, Ecopetrol, y a los maestros, los congresistas, los integrantes de las fuerzas armadas y el presidente.

⁹¹ Véase Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *El programa económico en marcha* (Bogotá, noviembre de 2002).

⁹² Véase *Caracol Colombia*, “Sindicalistas descalifican política social de Uribe”, 14 de noviembre de 2002.

⁹³ Entrevista del ICG, Washington, diciembre de 2002.

⁹⁴ Entrevistas del ICG con funcionarios del IFI, Bogotá, diciembre de 2002. Entrevistas del ICG con funcionarios del gobierno colombiano, septiembre-octubre de 2002.

⁹⁵ Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (Cepal), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2001* (Santiago de Chile, diciembre 2001); *Semana*, 16-23 de septiembre de 2002, p. 27, y 25 noviembre-2 diciembre de 2002, p. 84. El desempleo declarado se refiere a los datos disponibles sobre trabajadores despedidos del sector formal y que buscan empleo. No cubre el desempleo oculto, es decir, las personas que han perdido sus empleos en el sector informal o que no trabajan de tiempo completo.

Caribe, y también las estadísticas de Colombia, sugieren que esta tendencia continúa⁹⁶. Uno de los indicadores más claros del impacto económico –y el desgarrador drama humano– del conflicto armado son los más de 200.000 nuevos desplazados que hubo en el 2002. Le infligen un doble golpe a la economía debido a la producción perdida y al incremento en la demanda de servicios sociales. Refiriéndose a esta crisis humanitaria, Ruud Lubbers, alto comisionado para refugiados de la ONU, observó:

Aunque la responsabilidad de asistir y proteger a la población internamente desplazada le compete ante todo al gobierno colombiano, el dramático empeoramiento de la situación en Colombia exige un mayor esfuerzo por parte de los organismos humanitarios, la comunidad internacional en su totalidad y los donantes privados⁹⁷.

Aparentemente, el gobierno de Uribe espera que un nuevo esfuerzo por descentralizar la asistencia humanitaria y asignar un papel más predominante al sector privado, incluido un mayor esfuerzo por conseguir donaciones privadas de dinero, alimentos y transporte, llene la brecha creciente⁹⁸. Aunque las organizaciones internacionales acogen con beneplácito esta iniciativa y en particular el reconocimiento público de Uribe –primera vez que lo hace un presidente colombiano– de que la situación humanitaria es crítica, siguen pidiendo urgentemente un mayor compromiso económico nacional, así como mayores contribuciones internacionales⁹⁹. En particular, señalan la carga impositiva de Colombia en el 2001 de sólo el 13.2 por ciento del PIB. Suponiendo que se aplique el impuesto de guerra durante un segundo año y se aprueben las nuevas reformas tributarias, la cifra en el año fiscal 2003 todavía seguiría siendo muy inferior al promedio latinoamericano¹⁰⁰.

La confianza en la política económica y social del gobierno es limitada, lo que refleja las dificultades

⁹⁶ *Semana*, 6-13 de mayo de 2002, pp. 29-36.

⁹⁷ Comunicado de prensa del Acnur, “Lubbers Expresses Concern over Worsening Humanitarian Situation in Colombia”, 13 de noviembre de 2002.

⁹⁸ Entrevista del ICG, Bogotá, 6 de diciembre de 2002.

⁹⁹ Entrevista del ICG, Bogotá, Nueva York, diciembre de 2002.

¹⁰⁰ Datos extraídos del Departamento de Planeación Nacional de Colombia por el BID, <http://www.minhacienda.gov.co/pls/portal30/docs/folder/repositorio/confis/doc+++0012+-+2002.pdf> y de documentos del FMI.

que enfrenta la mayor parte de las familias sólo para sobrevivir. Existen bastantes reservas en cuanto a las políticas de reforma pensional y laboral¹⁰¹. Uribe tiene el reto de administrar las múltiples exigencias que compiten por la atención y los recursos gubernamentales. Como mínimo, tendrá que mantener una red de seguridad social creíble y no sólo demostrar que entiende los problemas de los pobres en Colombia, sino comenzar a hacer algo al respecto.

V. BÚSQUEDA DE APOYO Y SOLIDARIDAD INTERNACIONALES

En numerosos foros internacionales, el presidente Uribe y la ministra de Relaciones Exteriores Carolina Barco han transmitido el claro mensaje de que Colombia requiere más ayuda y comprensión. Al señalar que el conflicto se está volviendo cada vez más regional y que el problema de la droga se tiene que resolver con base en el principio de “co-responsabilidad” entre los países productores y consumidores, el gobierno ha solicitado un apoyo más activo y sustancial por parte de sus vecinos y la Unión Europea.

Cuando Uribe se reunió con el presidente Hugo Chávez de Venezuela y con el presidente electo Lucio Gutiérrez de Ecuador, sus conversaciones se centraron en el comercio y la cooperación fronteriza entre la comunidad de naciones andinas. Gutiérrez, que había criticado el Plan Colombia en su campaña electoral, se mostró luego más neutral y dijo que Ecuador no interferiría en los asuntos internos de Colombia. También ofreció sus buenos oficios en la búsqueda de una solución negociada al conflicto¹⁰². Uribe se reunió en Colombia con el presidente chileno Ricardo Lagos, quien no sólo ofreció apoyo político, sino que manifestó su preocupación al visitar al obispo Jiménez, recientemente rescatado. Lagos dijo que el conflicto afectaba la estabilidad regional y manifestó su voluntad de colaborar, aunque en último término sigue siendo un conflicto que los colombianos deben resolver. No obstante, fue una de las primeras señales del fuerte apoyo político latinoamericano a Uribe, quien, según su ministra de Relaciones Exteriores, también tiene planeado recibir a la presidenta de Panamá y buscar acuerdos de

¹⁰¹ Véase la nota 5 arriba.

¹⁰² *El Tiempo*, 30 de noviembre de 2002, pp. 1/9.

cooperación concretos con los vecinos de Colombia. Las intenciones del gobierno colombiano de apelar a otros países de la región también fue evidente en el acuerdo de cooperación que firmaron en diciembre la ministra de Defensa y el ministro del Interior de Perú, en el que se contemplan acciones policivas conjuntas contra el terrorismo y las drogas¹⁰³.

Incluso antes de su posesión como presidente, Uribe subrayó la importancia de una mediación de la ONU en futuras negociaciones con las FARC y reforzó el apoyo de la ONU a Colombia, entre otras cosas en lo relacionado con la población desplazada y otros asuntos humanitarios. Después de posesionarse invitó a los representantes de la Organización de las Naciones Unidas en Bogotá a una reunión y ahora ha iniciado encuentros mensuales regulares entre la ministra de Relaciones Exteriores y los representantes de la ONU residentes en Bogotá. Se ha reunido con el secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en tres ocasiones. Aunque no se conocen detalles sobre sus conversaciones, el ICG entiende que se centraron en el conflicto, en contactos con los actores armados y en el papel de la ONU y la comunidad internacional, incluidos posibles mandatos¹⁰⁴. A petición del gobierno, la ONU mantiene canales discretos de comunicación con las FARC y ahora con el ELN, y el gobierno y la ONU están considerando una serie de opciones para darle bríos a un nuevo proceso de diálogo con el ELN. La necesidad de la ONU de mantener su independencia de acción será un factor complicado para un gobierno que quiere supervisar de cerca su problema más importante. Al mismo tiempo, el rol de facilitación o “buenos oficios” del secretario general es difícil de definir con tres grupos armados diferentes, incluidos los paramilitares, y tampoco lo facilita el reciente anuncio de las AUC en el sentido de acordar un cese al fuego.

Según se ha dicho, en las sesiones con Kofi Annan también se conversó sobre posibles respuestas a la crisis humanitaria. La ONU está haciendo un esfuerzo cuidadoso por explorar las condiciones para un “acuerdo humanitario” que permita la liberación de los prisioneros y de todos los secuestrados. La

ONU tiene un nuevo plan de acción humanitario cuyo punto focal son las personas internamente desplazadas (PID), que se discutió durante la visita de Lubbers a fines de noviembre¹⁰⁵. Uribe ha instado públicamente a la ONU a que trabaje con su gobierno para utilizar tropas colombianas u otras con el fin de proteger a los desplazados y ayudarles a regresar a sus comunidades. Ha presionado a la ONU para que proponga alternativas si sus sugerencias no se pueden aplicar. La ONU considera comprensible la petición, pero sumamente compleja a la luz del conflicto existente. La ONU y el gobierno han constituido un grupo de trabajo para examinar el problema de la población desplazada, con un comité encargado de encontrar un enfoque común y viable que mejore su situación y permita eventualmente el retorno seguro a sus comunidades¹⁰⁶.

Las relaciones de Colombia con Estados Unidos probablemente pasan por su mejor momento desde los primeros meses del gobierno de Pastrana. Esto se refleja en las palabras de la ministra Barco: “Debemos comenzar por decir que Estados Unidos es nuestro amigo”¹⁰⁷. Es aún más evidente en las declaraciones del presidente Bush y el testimonio de las conversaciones directas entre ambos mandatarios desde la elección de Uribe¹⁰⁸.

Ambos gobiernos están convencidos de que el Plan Colombia debe continuar en su modalidad extendida, y los dos buscan exenciones –temporalmente en el caso de Colombia– en la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (CPI). En septiembre del 2002, el Departamento de Estado de los Estados Unidos expidió su “Certificación de las fuerzas armadas colombianas con respecto a condiciones relacionadas con el respeto a los derechos humanos”, lo cual allanó el camino para la entrega de aproximadamente US\$70 millones en entrenamiento, armas, municiones y otros suministros militares. Esto fue criticado por Amnistía Internacional, Human Rights Watch y la Oficina para América Latina en Washington, que dijeron que “no se ha progresado seriamente en la suspensión de oficiales implicados en abusos, en las investigaciones judiciales sobre los mismos, ni en la eliminación de los persistentes vínculos entre los militares y los grupos

¹⁰³ http://eltiempo.terra.com.co/hist_imp/historico_impreso/nacion_historico/2002-12-09/articulo-web-nota_interior_hist-222684.html; <http://www.presidencia.gov.co/cne/diciembre/11/28122002.htm>.

¹⁰⁴ Entrevista del ICG, Nueva York, diciembre de 2002. <http://www.un.org/News/oss/g/> 13 de septiembre, 15 de septiembre, 26 de septiembre.

¹⁰⁵ Entrevista del ICG, Nueva York, diciembre de 2002.

¹⁰⁶ *Ibid.*; y también entrevista del ICG, Washington, diciembre de 2002.

¹⁰⁷ *Semana*, 4-11 de noviembre de 2002, p. 40.

¹⁰⁸ Entrevistas del ICG, Washington, 8-9 de diciembre de 2002.

paramilitares”¹⁰⁹. El entrenamiento militar por parte de Estados Unidos también se ha incrementado, pues el Congreso de los Estados Unidos aceptó la propuesta de los gobiernos de Uribe y de Bush de eliminar la restricción que limitaba el uso de la ayuda militar para combatir el narcotráfico, a fin de permitir un apoyo directo de Estados Unidos a las actividades de contrainsurgencia¹¹⁰.

La visita del secretario de Estado norteamericano Colin Powell el 3 de diciembre del 2002, que había sido cancelada en dos ocasiones y que se produjo cuando Colombia asumió la presidencia temporal del Consejo de Seguridad de la ONU, revistió una importancia más que simbólica para el gobierno de Uribe. Powell declaró expresamente la determinación de su gobierno de continuar con el Plan Colombia en el 2003, así como la reanudación de la ayuda de inteligencia para la intercepción de aviones que transporten droga y la búsqueda de una mayor financiación global de Estados Unidos en el 2003 y el 2004¹¹¹. Según indicó Powell, en el año fiscal 2003 el gobierno de Bush espera entregar más de US\$500 millones a Colombia, de los cuales más del 30 por ciento se destinará a programas económicos, humanitarios y no militares. Powell dijo que esperaba incrementar el nivel de la financiación global en el presupuesto para el año fiscal 2004, que ya se está preparando¹¹². Así mismo, elogió la aprobación por parte del Congreso de Estados Unidos de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, que reduce los aranceles para varios productos colombianos¹¹³.

Las relaciones bilaterales han tenido algunos momentos difíciles, como la solicitud que presentó Estados Unidos para la extradición de los líderes paramilitares Castaño y Mancuso durante la primera visita oficial de Uribe a Washington en septiembre, y la renuencia de Colombia a conceder exención a todos los estadounidenses, y no sólo a los estadounidenses “oficiales”, respecto de las disposiciones de la Corte Penal Internacional. En noviembre, el gobierno colombiano tuvo que renunciar a sus planes de comprar aviones de ataque

ligeros brasileños, después de que el ejército de Estados Unidos le pidió que más bien modernizara sus aviones de transporte, casi todos de fabricación estadounidense¹¹⁴.

Aunque Estados Unidos sigue siendo el socio más importante de Colombia, el gobierno de Uribe ha manifestado sus intenciones de ampliar e intensificar sus relaciones con los países andinos, Brasil, Europa y Asia. Si sirven como indicadores el viaje de Ricardo Lagos y la visita planeada para comienzos del 2003 del comisionado para las relaciones exteriores de la Unión Europea, Chris Patten, no cabe duda de que Uribe está buscando expandir el apoyo internacional. La ministra de Relaciones Exteriores ha expresado, en especial, el deseo del gobierno de incrementar la cooperación con los países vecinos¹¹⁵. Es claro que Colombia necesita ayuda. Sin embargo, el hecho de buscar la participación de un mayor número de actores internacionales también exige voluntad para allanar diferencias en áreas claves, como la fumigación aérea y los derechos humanos. No será fácil forjar una alianza amplia y efectiva de apoyo a las políticas gubernamentales para encontrar una solución negociada al conflicto.

VI. CONCLUSIÓN: PRIORIDADES EN MATERIA DE POLÍTICAS DURANTE LO QUE QUEDA DEL PRIMER AÑO DE GOBIERNO DE URIBE

El presidente Uribe ha disfrutado de una prolongada luna de miel. Es popular entre los colombianos, ha consolidado las relaciones con Estados Unidos y ha buscado la colaboración de otros países y de la ONU mucho antes que su antecesor, así esté procediendo con cautela. El mayor reto que enfrenta es el de lograr el equilibrio correcto entre el fortalecimiento de la seguridad, la exploración de maneras para entablar negociaciones de fondo con los grupos

¹⁰⁹ “Colombia Fails Rights Test”, 10 de septiembre de 2002 <http://hrw.org/backgrounders/america/colombia-certification4.htm>.

¹¹⁰ <http://www.state.gov/secretary/rm/2002/15704.htm>.

¹¹¹ La intercepción se suspendió en abril del 2001 después de que las fuerzas aéreas peruanas derribaron por error un avión, causando la muerte a una misionera estadounidense y su hija.

¹¹² <http://www.state.gov/secretary/rm/2002/15704.htm>.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Estados Unidos se indignó y el gobierno de Uribe se avergonzó cuando un tribunal colombiano ordenó la libertad anticipada de uno de los principales jefes del cartel de Cali detenidos, Gilberto Rodríguez Orejuela. http://eltiempo.terra.com.co/judi/2002-11-08/articulo-web-nota_interior-194649.html.

¹¹⁵ Declaración en Diálogo Interamericano, *op. cit.*, ministra de Relaciones Exteriores Carolina Barco, Washington, 11 de diciembre de 2002. La ministra dijo que Uribe ya se ha reunido con los presidentes en ejercicio o electos de Venezuela, Brasil, Ecuador y Perú, y que próximamente se reuniría con la presidenta de Panamá

armados irregulares y el respeto por los derechos humanos y las libertades civiles fundamentales. Todo esto se tiene que lograr con relativa rapidez y en medio de circunstancias económicas, humanitarias y sociales muy difíciles. No sólo tiene que buscar financiación para su iniciativa de seguridad, sino también ahorrar algunos recursos, elevar los ingresos fiscales en varios puntos del PIB para acercar el país al promedio latinoamericano, y afrontar las necesidades de la red de seguridad social que son muy reales para la población pobre y desplazada del país.

Seguridad. Aunque el problema de seguridad que plantean los grupos armados es real, también es claro que el Congreso, el poder judicial y las organizaciones independientes de derechos humanos, tanto nacionales como internacionales, deben vigilar de cerca las medidas de emergencia, como las ZRC y la red de informantes, que deben ser bien implementadas por el Ejecutivo. Si no producen resultados tangibles al cabo de entre tres y seis meses, deberían ser objeto de una profunda revisión. El estado de conmoción interior no debería ser una solución legal permanente de la vida colombiana, y es preciso ponerle fin lo más pronto posible. Si bien la función de guardianes de las fuerzas armadas se debe extender a fin de mejorar la seguridad ciudadana y permitir una actividad más normal, no debería interferir con la principal misión de los militares: combatir los grupos armados irregulares con mayor decisión como parte de una estrategia cuyo fin último es llevarlos a la mesa de negociaciones. El impuesto de guerra, cobrado una sola vez, es una iniciativa presidencial importante por varias razones, pero desde el punto de vista financiero sin duda habrá que continuar cobrándolo durante varios años. Así mismo, se requieren otras medidas tributarias –además de redoblar los esfuerzos para evitar la evasión– para incrementar los ingresos, y no sólo para pagar la guerra.

Derechos humanos. El gobierno de Uribe tendrá que seguir haciendo todos los esfuerzos necesarios para salvaguardar los derechos y libertades fundamentales en su búsqueda de seguridad. Esto implica respetar los límites constitucionales nacionales y cumplir sus obligaciones internacionales, así como trabajar conjuntamente con organizaciones defensoras de derechos humanos como la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Comité Internacional de la Cruz Roja, Human Rights Watch y otras, incluidas las organizaciones nacionales, facilitar la información

requerida, reconocer la utilidad del monitoreo independiente y serio del respeto por los derechos humanos tanto dentro como fuera de las ZRC, y suministrar a los periodistas el espacio requerido para trabajar. Con base en el nuevo sistema de investigación penal acusatorio que entrará en vigor en el 2005, el gobierno también debe diseñar un plan para el fortalecimiento de la justicia y para extender las instituciones del Estado de derecho a todos los rincones del país.

Negociaciones. El gobierno debería seguir dispuesto a entablar negociaciones serias con los grupos armados irregulares, por difíciles que parezcan las perspectivas de iniciar un diálogo con las FARC, y poner en marcha su reciente decisión de utilizar los buenos oficios de la ONU para ayudar a reanudar unas conversaciones de paz más formales y estructuradas con el ELN. El eventual acuerdo humanitario con las FARC no se debe limitar a intercambiar “prisioneros políticos” por “rehenes políticos”, sino que debería incluir a todos los secuestrados. Cualquier negociación que se emprenda con las AUC debe concentrarse en su desmovilización, su desarme y su reinserción a la vida civil –no su integración a las fuerzas armadas regulares– y deberá establecerse una distinción para no acordar una inmunidad total frente a la justicia, sobre todo para los sospechosos de los crímenes más atroces. Si la oferta de las AUC resulta espuria, el gobierno debe perseguir a los paramilitares con idéntico vigor al impuesto en la campaña contra las FARC.

Drogas. La droga sigue siendo el factor imponderable del conflicto, pues financia en mayor o menor grado a todos los grupos armados. Los narcotraficantes tienen un interés propio en que el conflicto continúe. Es preciso revisar la política antinarcóticos, tanto a nivel nacional como internacional, sobre todo si los cultivos siguen aumentando. Incluso si se logran reducciones menores, el énfasis en la fumigación aérea podría, además de no producir los resultados esperados, comprometer la estructuración de una alianza de amplio alcance capaz de enfrentar el problema desde ambos lados del espectro: la producción y el consumo. Sería importante reanudar la interdicción aérea, además de fortalecer la coacción de la ley y explorar alternativas de desarrollo como la propuesta de protección forestal del gobierno. Sin embargo, es esencial contar con una mayor transparencia y con reglas más claras que les den a los campesinos por lo menos una opción real de erradicación manual para

evitar la fumigación aérea. Pocos observadores, tanto nacionales como extranjeros, confían en el éxito de la actual política. Muchos más reconocen la importancia de una política antinarcóticos efectiva, sobre todo en relación con el conflicto, pero creen que es preciso hacerle cambios fundamentales.

Reformas. Se supone que el “Referendo contra la corrupción y la politiquería” es el primer paso en la búsqueda de las reformas políticas tan requeridas, pero es poco probable que sirva para reducir el déficit fiscal. En el frente económico, el gobierno tendrá que obtener nuevos fondos de otras fuentes, como las reformas tributaria y pensional, así como extender el impuesto de guerra y recurrir a los ya anunciados “bonos de guerra”. No obstante, en vista de la crisis social y económica, el gobierno debe asignar prioridad a las medidas de ajuste que no agraven aún más las condiciones de vida de la mayor parte de los colombianos que viven en condiciones de pobreza. La implementación de medidas contra la evasión tributaria también podría generar recursos adicionales, pero además reflejaría la decisión de asegurar que todos compartan los sacrificios de guerra requeridos por una nación asediada.

Sin embargo, existen buenas razones para que el FMI sea más flexible de lo que normalmente sería, dados los complejos retos que afronta un gobierno tan evidentemente consciente de la importancia de una política macroeconómica sólida. Es claro que se

necesita una mayor financiación externa, y los primeros acuerdos con las instituciones financieras internacionales deben fomentarla. También aquí los donantes deberían reflexionar sobre cómo unos desembolsos tempranos y visibles dirigidos a la población más vulnerable, como los desplazados, y en las zonas de conflicto, podrían contribuir a mostrar el lado positivo de la ampliación de la presencia del Estado.

Relaciones internacionales. Un objetivo importante es entablar un diálogo más efectivo con los vecinos latinoamericanos sobre cooperación económica, política y militar regional, así como sobre desarrollo fronterizo. Los europeos deben mantener su decisión de prestar un apoyo más visible a la lucha de Colombia contra los grupos armados irregulares, la droga y la pobreza. La continuación del compromiso de alto nivel de la ONU, a través del secretario general y otras secciones del Secretariado, junto con el sistema más amplio de las Naciones Unidas, es sin duda alguna crucial para el desarrollo de unas negociaciones exitosas, y la invitación del gobierno de Uribe a que la ONU amplíe su rol en el país representa un aspecto positivo. La ayuda de Estados Unidos en asuntos de seguridad debe equilibrarse con un énfasis continuado en los derechos humanos y con el apoyo a los esfuerzos de Colombia para efectuar reformas y combatir la pobreza.

Bogotá/Bruselas, 19 de diciembre de 2002

APÉNDICE A MAPA DE COLOMBIA





International Crisis Group

International Headquarters

149 Avenue Louise, 1050 Brussels, Belgium · Tel: +32 2 502 90 38 · Fax: +32 2 502 50 38
E-mail: icgbrussels@crisisweb.org

New York Office

400 Madison Avenue, Suite 11C, New York 10017 · Tel: +1 212 813 08 20 · Fax: +1 212 813 08 25
E-mail: icgny@crisisweb.org

Washington Office

1629 K Street, Suite 450, Washington DC 20006 · Tel +1 202 785 1601 · Fax: +1 202 785 1630
E-mail: icg washington@crisisweb.org

Paris Office

51 Rue Jean-Jacques Rousseau, 75001 Paris, France · Tel: +33 1 44 88 60 20 · Fax: +33 1 44 88 24 26
E-mail: icgparis@crisisweb.org

All ICG reports are available on our website: www.crisisweb.org