

Colombia, Estado paradójico

Dirk Kruijt y Kees Koonings*
Universidad de Utrecht

Colombia es un Estado paradójico, de inestabilidad estable y estabilidad inestable. Los ámbitos de estabilidad e inestabilidad igualmente persistentes van de la mano en la reciente historia económica, social e institucional de esta nación. La razón de esta situación contradictoria es la coexistencia de una institucionalidad democrática reguladora que funciona en una buena parte del territorio, al mismo tiempo que es el mayor productor y exportador de cocaína del mundo y que sufre las consecuencias de un conflicto armado interno con un alto nivel de violencia desde hace sesenta años. No hay amenazas militares o de seguridad significativas que vengan del exterior. Por otro lado, debido al conflicto interno, cientos de miles de personas han perdido la vida, y entre 1,9 millones y 3 millones han sido desplazadas en los últimos diez años. La emigración, a su vez, ha aumentado notablemente: según cálculos de la OIM (2007) alrededor de 3,6 millones de colombianos han salido del país.

Pero la vida institucional del país es sólida en cuanto a la mayoría de instituciones públicas y agencias del ámbito local en las principales ciudades. Esa tipificación vale también para la sociedad civil y los medios de comunicación. El sector público nacional es en general competente y efectivo. Algunas de las universidades están entre las mejores de la región. Desde comienzos de la década actual, los gobiernos municipales de Bogotá, Medellín, Cali y Bucaramanga han hecho grandes mejoras en cuanto a infraestructura, transporte público, educación, salud y seguridad pública. La subordinación de la fuerza pública a las autoridades civiles es firme e indiscutida. Colombia no tiene un ejército con vocación política, a pesar de la autonomía de facto para desarrollar operaciones en zonas de conflicto en el pasado. El poder judicial ha sido capaz de reforzar su independencia y efectividad en los años recientes. Colombia ha sido también pionera en materia de incorporación de leyes especiales para las etnias indígenas dentro de los procedimientos y jurisprudencia nacionales. En la vigente constitución de 1991 se fortalecieron el poder judicial y el Ministerio Público. Quedó ratificada una amplia gama de derechos civiles, sociales y culturales y se implantaron mecanismos de acceso directo de los ciudadanos a la justicia ordinaria, junto con un fortalecimiento del sistema jurídico.

Economía y sociedad

En términos macroeconómicos, Colombia destaca como un país estable. Solamente entre 1999 y 2001 sufrió una aguda recesión. Pero desde 2002, el período de gobierno de Álvaro Uribe, la política económica, con la posible excepción de la política fiscal, es estable y considerada sensata por parte del Banco Mundial y del FMI. No hay mayores problemas relacionados con el balance de pagos, la deuda externa, la tasa de cambio o la inflación. Las principales instituciones públicas nacionales a cargo de la política y el análisis macroeconómico (Banco de la República, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda) son prestigiosas, competentes y están relativamente libres de interferencia política.

* Dirk Kruijt es profesor de estudios al desarrollo y Kees Koonings es profesor asociado, Universidad de Utrecht. Ambos son investigadores en materia de relaciones cívico – militares, pobreza, exclusión social y análisis socio – político. La presente contribución se basa en un informe más amplio: Dirk Kruijt y Kees Koonings. *Evaluación de la estabilidad en Colombia*, La Haya: Instituto Holandés de Relaciones Internacionales Clingendael, 2007, pp. ii + 73.

En términos socioculturales, en Colombia se ha consolidado una sociedad moderna, urbana y de clase media, estable. Este segmento de la nación aspira a ser parte de lo que podría llamarse la modernidad trasatlántica, basada en estilos de vida y valores globalizados. Esta clase media moderna y urbana, que se calcula abarca al 20% de la población total, se concentra en las grandes ciudades y es la espina dorsal del consumo y de la opinión pública. Pero, a pesar de los diferentes programas del gobierno, que siguen el modelo chileno de asistencia más pobres en materia de ingreso, educación y salud básica, los programas sociales son aún incapaces de revertir el drástico incremento de la pobreza general y de la desigualdad causada por la recesión de 1999-2001. El índice Gini para la distribución del ingreso estuvo en un punto alto, 0,584 en 2003/2005, y ha venido aumentando desde finales de la década de los noventa. En 2006, el 45% de la población estaba clasificado como pobre y el 12% como indigente (datos del Panorama Social de la CEPAL en 2007). La recuperación macro-económica desde 2001 no ha estado acompañada de una mejora similar en el empleo formal. Según datos del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), el trabajo informal como proporción del empleo total ha subido de un 54% en 1992 a un 61% en 2002, disminuyendo marginalmente a un 59% en 2005.

Actores dentro del conflicto armado

La fuerza pública

La fuerza pública está formada por cerca de 300.000 miembros de las fuerzas armadas y los 130.000 miembros de la policía y sus fuerzas auxiliares. Las fuerzas de seguridad combinadas son únicamente superadas por Brasil con casi cinco veces la población y ocho veces la superficie de Colombia. En términos de análisis técnico, las fuerzas armadas –y las fuerzas de la policía– dependen considerablemente de la inteligencia que les provee Estados Unidos. La tarea prioritaria de las fuerzas militares continúa siendo las operaciones de contrainsurgencia, renombradas recientemente como de “contraterrorismo” y dirigidas a “enemigos internos”. Involucrarse directamente en operaciones antinarcoáticos es otra prioridad militar. Este es un campo de acción que en otros países latinoamericanos se considera como un dominio principalmente de la policía. En general, es el ejército quien toma el liderazgo en el control de la policía y en la supervisión de la implantación de medidas de seguridad pública. En el pasado, los miembros del ejército no eran reacios a delegar tácitamente las partes más difíciles de cualquier operación de contrainsurgencia y antiterrorismo a las fuerzas paramilitares activas en las mismas regiones.

La fuerza policial ha empezado recientemente a tener presencia en todos los 1.911 municipios del país. Antes de 2005, unos 300 municipios carecían por completo de policía. Pero la acción de la policía en las regiones en disputa es meramente simbólica y de bajo perfil comparado con los otros actores armados. Según oficiales de enlace de la Unión Europea, hay fricciones no sólo entre la policía y el ejército, sino que dentro de la misma policía hay tensiones entre uno y otro departamento: el de inteligencia no coopera con el de investigación criminal, ni con el de aduana, por ejemplo.

Las fuerzas insurgentes

Las organizaciones guerrilleras ya estaban presentes en el país desde el período de La Violencia (1947-1958), años de confrontaciones intensas entre grupos armados bajo la bandera del partido Liberal o Conservador. En los años setenta y ochenta existían cuatro agrupaciones guerrilleras diferentes; con dos de ellas se llegó a un acuerdo de reinserción democrática. En la actualidad, solamente las FARC (fuerza mayoritaria) y el ELN (fuerza minoritaria) continúan por el camino de las armas. Según cálculos militares, a mediados de 2007 había alrededor de 3.200 combatientes y milicias; 3.400 simpatizantes rurales del ELN y al menos 7.500 combatientes en los varios

frentes de las FARC. A comienzos de los años ochenta, la mayoría de las redes guerrilleras locales recaudaban un “impuesto de guerra” entre los productores de la coca y los narcotraficantes en “sus” regiones. Posteriormente, muchos frentes (formaciones militares-políticas locales) de las FARC incorporaron la protección y el cultivo ilícito en sus logísticas militares y financieras. Para el ELN, la principal fuente de ingresos era el dinero de los rescates procedentes del secuestro de miembros de la élite económica -y más tarde empresarios seleccionados al azar y pasajeros de autobuses- e “impuestos de guerra” recaudados de entre los comerciantes locales. Tanto las FARC como el ELN buscan financiamiento a través del secuestro. Los objetivos del ELN y de las FARC reflejan la ideología de las izquierdas armadas en América Latina desde los años sesenta hasta los ochenta del pasado siglo. Sin embargo, 25 años más tarde, la situación en el continente ha cambiado considerablemente y el lenguaje ideológico de la guerrilla ha adquirido un tono que recuerda al que era usual en Albania antes de la caída del muro de Berlín. La presencia y acciones de las guerrillas implican la continuación del conflicto armado. Su base de negociación consiste en ser una importante fuente de inestabilidad.

Fuerzas paramilitares

En repetidas ocasiones, el gobierno colombiano autorizó la creación de organizaciones regionales de autodefensa (paramilitares) para ejecutar tácticas de contrainsurgencia. En 1981, narco-empresarios de Cali y Medellín crearon unidades paramilitares para prevenir el secuestro y la extorsión de sus miembros. Varios ex oficiales de alto rango de la fuerza pública se unieron a esta iniciativa. Otros empresarios rurales siguieron rápidamente este ejemplo que dio como resultado la formación de grupos regionales de vigilantes y sicarios (asesinos a sueldo profesionales) en su mayor parte en las regiones del norte y del occidente del país. Estas bandas paramilitares ofrecían protección contra las unidades guerrilleras locales y, sin o con cooperación (in)formal de las fuerzas armadas regionales, se constituyeron en una alternativa de contrainsurgencia. Establecieron gradualmente “zonas limpias” donde hacían cumplir la ley por medio de la violencia, la extorsión y la intimidación.

En 1997, estas fuerzas regionales se unieron para formar las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia), una confederación de bandas de combatientes paramilitares. Las antiguas alianzas entre la narco-economía y los jefes de los paramilitares se convirtieron en entidades unificadas. La cúpula de los paramilitares utilizó posteriormente su poder para poder realizar actividades “legítimas”: adquirieron propiedades rurales y financiaron campañas electorales de políticos locales y regionales “obedientes”, fenómeno que se conoce como la “para-política”. En 2004, el gobierno nacional logró un acuerdo con los líderes de las AUC por el que se comprometía a no extraditarles a Estados Unidos a cambio de que cumplieren las condiciones de desarme y reinserción. El acuerdo fue realizado bajo la nueva Ley de Justicia y Paz, aunque la Procuraduría mantiene la obligación del Estado de perseguir a quienes mataron y cometieron graves crímenes y prohíbe la amnistía general.

A finales de 2007, alrededor de 30.000 combatientes aceptaron desarmarse y la mayoría de los miembros de rango y tropas que constituían las bases de las AUC habían iniciado el proceso de reinserción beneficiándose de una considerable reducción de las penas. Actualmente, no hay un consenso sobre si las fuerzas paramilitares han desaparecido totalmente. Mientras que la mayoría de analistas están de acuerdo en que ha habido una reducción considerable de la violencia, otros apuntan a la reconstitución de bandas paramilitares y criminales representados en pandillas locales de menor tamaño, una situación comparable a la formación de los mini-cárteles después del desmantelamiento de los dos grandes cárteles de Cali y Medellín. En cualquier caso, la desarticulación de la fuerza paramilitar ha contribuido considerablemente a fortalecer la posición del Estado en el monopolio del uso de la fuerza.

El narco-complejo

En contra de la opinión general, la narco-economía no es un factor tan importante en términos macroeconómicos. El Banco de la República estima el tamaño de la economía de las drogas en torno al 2% o 3% del producto interior bruto. El capital del narcotráfico no ha logrado ingresar en los principales grupos empresariales del país. Su destino ha sido principalmente las propiedades y operaciones de lavado de dinero en el exterior. El significado de la narco-economía debe medirse, más bien, por su poder de corrupción y por ser la base financiera de las fuerzas guerrilleras, las fuerzas paramilitares, las bandas de criminales y las propias narco-fuerzas. El primer cultivo ilícito de exportación fue la marihuana, controlado por empresarios locales y contrabandistas en los años sesenta. La segunda fase del cultivo ilícito coincidió con el establecimiento de los cárteles de drogas de Cali y Medellín, entre los años setenta y noventa, que requerían una división del trabajo mucho más elaborada entre los productores, los procesadores, los contrabandistas, los lavadores de dinero y los intermediarios internacionales.

Los jefes de los grandes cárteles de Medellín y Cali formaron y subcontrataron grupos especiales de vigilancia y protección, a la vez co-optando e intimidando a políticos locales, regionales y nacionales. El uso de la para-política fue luego adoptado por los 250 mini cárteles que surgieron después del desamparo de los dos cárteles y más específicamente por la cúpula de las fuerzas paramilitares, aunque su fuerza es menos grande que en los tiempos de las AUC. El establecimiento de los mini cárteles representaba la tercera fase de los cultivos ilícitos (1995 - 2000) y supuso nuevas alianzas internacionales con intermediarios y proveedores de servicios suramericanos (especialmente peruanos), centroamericanos y mejicanos. La cuarta fase, activa desde alrededor del año 2000, se desarrolla en un panorama cambiante, dividido entre todos los actores armados no estatales, de cultivo intenso y control regional de los sitios de producción, transporte y comercio. Al mismo tiempo, el gobierno realiza esfuerzos sistemáticos en la erradicación de cultivos a gran escala. Los Estados Unidos se unieron a este esfuerzo con programas extensos de fumigación y aporte financiero y militar directo (US\$ 150 millones por año). Las fumigaciones siguen siendo controvertidas; informes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) indican que el 50% de los refugiados internos se debe a estos programas.

Este panorama sombrío se ha complicado aún más por las peleas internas entre los diferentes actores armados involucrados, las actividades de las fuerzas armadas y la migración interna y forzada de poblaciones. A pesar de todas las operaciones antinarcóticos, el volumen de cocaína colombiana que ingresa en el mercado estadounidense no disminuye, como tampoco se incrementa el precio de las drogas en la calle. La única conclusión posible es que la industria de las drogas ilícitas ha adquirido una estabilidad a largo plazo y por eso sus efectos corruptos permanecen sin impedimento alguno, suministrando financiamiento a los actores armados no estatales.

Seguridad y democracia durante el gobierno de Uribe

A partir del inicio del primer mandato de Uribe en 2002, se ha producido en términos generales un aumento de la seguridad dentro del territorio nacional. Hasta 2004 se estimaba que había entre 40.000 y 50.000 hombres y mujeres en los grupos armados ilegales. A finales de 2007, una buena parte de las fuerzas paramilitares han sido desarmadas; oficialmente unos 30.000 actores armados no-estatales están reinsertándose en la economía y sociedad colombiana. A pesar del debate sobre la cantidad precisa de desarmados y reinsertados, se ha logrado una disminución de la violencia de escala nacional.

El papel del ejecutivo se ha ido expandiendo desde 2002. El presidente es apoyado por la mayoría del electorado que tiene una buena imagen de él, según las encuestas de opinión. La fuerte presidencia está construyendo un “superministerio”, una organización que sirve de plataforma para agencias y cuerpos de coordinación preocupados por las iniciativas de paz, la reinsertión de antiguos combatientes y, en general, los programas especiales de servicio social del gobierno. Ejemplos de estos cuerpos (creados recientemente y renombrados) son: Acción Social (un conglomerado de programas y actividades sociales de la presidencia), la Alta Consejería para la Reinsertión, y la Comisión Nacional para la Reparación y Reconciliación (CNRR). El ejecutivo opera dentro de los límites de la ley y está contrabalanceado por el poder judicial, especialmente por la Procuraduría y la Defensoría de nivel nacional, regional y local. El crecimiento de la fuerza pública no va acompañado por una militarización del sector público. Colombia no es comparable a los anteriores “estados de contrainsurgencia” dictatoriales y altamente militarizados durante las guerras civiles centroamericanas.

Considerar a las FARC y al ELN “fuerzas de liberación” tiene en la actualidad algo de grotesco. En comparación con la situación de Centroamérica, donde la guerrilla de los años setenta hasta los noventa representaba una alternativa política real frente a los regímenes dictatoriales, el movimiento guerrillero de Colombia constituye actualmente una fuerza contaminada por la narco-economía, aunque mantenga el discurso de retórica socialista de antaño.

Colombia no es un Estado frágil, y menos fracasado. A pesar de que el país está plagado de violencia criminal, tráfico organizado de drogas y conflicto armado interno, la estabilidad macroeconómica y la elasticidad de la democracia hacen que Colombia pueda ser favorablemente comparada con muchos de sus vecinos en América Latina.

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en www.fride.org

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : fride@fride.org
www.fride.org