

## Mayores retos para Uribe en Colombia

### I. PANORAMA GENERAL

El presidente Álvaro Uribe fue reelegido por una mayoría abrumadora en mayo de 2006, dos meses después de que los partidos políticos que lo apoyaban obtuvieron notables mayorías en las elecciones para Congreso. Las fuerzas armadas son más fuertes que nunca, y la ayuda de los Estados Unidos parece relativamente segura. Al inicio de su segundo cuatrienio, Uribe parece estar en una posición más sólida para afrontar los problemas de larga data de Colombia: narcotráfico, conflicto interno, falta de seguridad en las zonas rurales y pobreza persistente en el campo, corrupción y desigualdad social. Pero las apariencias pueden ser engañosas. Su coalición de gobierno es inestable y su popularidad es vulnerable a lo que la insurgencia, aún poderosa, decida hacer. Todavía debe definir una estrategia integral de paz y desarrollo para su segundo mandato que aborde estos temas y asigne prioridad a integrar a la Colombia rural en la corriente central política, económica y social de la nación.

Como respuesta a la presión de la opinión pública, Uribe ha expresado su intención de buscar negociaciones de paz con los dos principales grupos insurgentes del país, pero su prioridad sigue siendo la seguridad, un área en la que obtuvo un notorio éxito durante su primer mandato. Según la definió en la "Política de Seguridad Democrática" (PSD) que implementó durante su primer período de gobierno, sigue siendo la razón principal de su popularidad de cerca del 70 por ciento, pero también podría terminar siendo su Talón de Aquiles. Un retorno del conflicto a las ciudades debilitaría tanto su popularidad como su mandato. Ese escenario es realista mientras las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) continúen dominando grandes zonas del territorio rural y los paramilitares, ya sea formalmente desmovilizados o no, sigan controlando estructuras delincuenciales y criminales y recurran a la intimidación y la violencia en las comunidades locales así ya no usen uniforme.

La política de seguridad no ha logrado debilitar a los rebeldes lo suficiente como para forzarlos a sentarse a la mesa de negociación, y aparentemente sigue siendo imposible alcanzar una victoria militar. En parte, esto se debe al hecho de que la política antinarcóticos no ha logrado un impacto sostenible sobre la exportación de

cocaína, y por consiguiente no ha afectado el flujo de dinero a los grupos armados. Los ingresos por concepto de droga no sólo financian a las FARC e instan a los grupos paramilitares desmovilizados a organizar nuevos grupos criminales, sino que también corrompen a las fuerzas militares. Una serie de escándalos han enlodado a las fuerzas de seguridad, y la corrupción, el abuso contra los derechos humanos y las irregularidades han menoscabado su credibilidad y su profesionalismo.

Las FARC se han visto forzadas a abandonar su táctica de movimiento de grandes unidades de combate para librar una guerra de guerrillas más tradicional, pero el movimiento guerrillero sigue siendo fuerte. Tanto el gobierno como los insurgentes están demostrando alguna flexibilidad con respecto a un posible intercambio de rehenes por prisioneros, que podría llevar eventualmente a unas negociaciones de paz plenas. Sin embargo, sus prerequisites difieren considerablemente. Es más probable que las conversaciones que el gobierno ha venido sosteniendo en Cuba con el más pequeño y débil Ejército de Liberación Nacional (ELN) produzcan antes un verdadero proceso de paz.

La desmovilización de más de 31.600 paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) ha retirado a muchas unidades armadas ilegales del campo de batalla, pero la Ley de Justicia y Paz (LJP), propuesta por el gobierno de Uribe para instarlos a rendirse, ha sido duramente criticada por grupos de derechos humanos y por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH). La Corte Constitucional dictaminó que algunas secciones contravenían tanto la legislación colombiana como normas legales internacionales, y persisten serias dudas sobre su implementación, la magnitud de las reparaciones para las víctimas y el funcionamiento de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). Las reglamentaciones propuestas por el gobierno han sido criticadas por ofrecer a los paramilitares beneficios que la Corte había juzgado inaceptables. El éxito con que el fiscal general logre identificar los crímenes, los bienes y las víctimas de las AUC, y el éxito con que la CNRR logre proteger los derechos de las víctimas, determinarán que se empiecen a sanar o no las heridas de más de cuatro decenios de violencia.

Son muchas las preguntas que esperan respuestas en el segundo mandato, entre ellas si el gobierno::

- ❑ asumirá una actitud de mayor apoyo al fallo de la Corte Constitucional sobre la LJP mediante el retiro de las reglamentaciones que chocan con dicho fallo, la financiación de muchos más fiscales y el suministro de otros recursos al fiscal general para implementar la ley, y exigirá que todos los que estén buscando obtener condenas más breves le aporten al Estado pruebas plenas sobre crímenes, bienes y víctimas a cambio de sentencias reducidas;
- ❑ responderá vigorosamente a través de los organismos de seguridad contra los grupos paramilitares rearmados y los líderes paramilitares que abandonen las zonas de detención, asignando a su captura la misma prioridad con que se combate a las FARC;
- ❑ demostrará flexibilidad en las negociaciones con el ELN y buscará el consejo de los gobiernos observadores;
- ❑ redoblará sus esfuerzos para lograr un intercambio de rehenes por prisioneros con las FARC, como primer paso de una estrategia a largo plazo para negociar el fin de la insurgencia; y
- ❑ planteará alternativas a la retórica de las FARC y a las dádidas de los narcotraficantes mediante el anuncio y la financiación de una iniciativa de gobernabilidad rural nacional que lleve el Estado de derecho, servicios sociales estatales e inversión económica al campo.

Sin embargo, para equilibrar la seguridad con una agenda social, Uribe tendrá que buscar y destinar recursos sustanciales, adicionales a los fondos provistos por los países donantes, como un aumento en los ingresos por impuestos, quizás repitiendo el “impuesto de guerra” del 1.2 por ciento con que gravó a los colombianos más ricos durante su primer año de gobierno. (Esta vez se podría llamar un “impuesto de paz” y se podría dividir entre gastos de seguridad, inversión rural y la LJP). En el pasado ha tenido que luchar contra un Congreso a menudo recalcitrante, pero sus triunfos electorales y el sistema de partidos reformado derivado de tales éxitos y cambios en el marco legislativo significan que la gente esperará que implemente más iniciativas que las que pudo hacer en su primer mandato. Si no lo logra, la culpa recaerá directamente sobre él.

## II. ¿CONTINUIDAD O AJUSTE DE POLÍTICAS?

### A. POLÍTICA DE SEGURIDAD

#### 1. Éxitos durante el primer período de gobierno

La popularidad del presidente Uribe se basa en gran medida en el éxito obtenido en materia de mejoramiento de la seguridad, especialmente en las principales áreas urbanas<sup>1</sup>. Históricamente, los presidentes restringidos a un solo período de gobierno de cuatro años tendían a establecer estrategias contrainsurgentes de corto plazo. Sin embargo, la política de seguridad democrática de Uribe, divulgada en junio de 2003, planteó un proyecto a largo plazo para restablecer (o en muchas zonas establecer por primera vez) la presencia del Estado en todo el territorio nacional. Identificó como amenazas principales la insurgencia, que tildó como “terrorismo”, el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico de armas, el secuestro, la extorsión y los homicidios, y fijó objetivos y acciones estratégicas.

Las FARC fueron el punto focal de operaciones militares bajo el Plan Patriota<sup>2</sup>, cuya primera acción de envergadura, la Operación Libertad en 2003, se lanzó en Cundinamarca, el departamento más desarrollado y urbanizado de Colombia (y cuya capital es Bogotá). La operación fue muy exitosa, pues hizo retirar a los insurgentes de Bogotá, desmanteló buena parte de sus redes militares, de secuestro y de extorsión en el área y dio de baja a un comandante de alto nivel, Marco Aurelio Buendía<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Para un análisis de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2006, véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°17, *La reelección de Uribe: ¿Puede la UE ayudarle a Colombia a desarrollar una estrategia de paz más equilibrada?*, 8 de junio de 2006.

<sup>2</sup> Durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002), las fuerzas militares iniciaron un fortalecimiento de sus cuerpos de combate con dinero y entrenamiento de los Estados Unidos, dentro del marco del Plan Colombia y el Plan 10.000. El objetivo era cambiar el énfasis de una fuerza acuartelada a una fuerza dotada de mayor movilidad para confrontar a las FARC. El Plan Patriota incluyó colocar a todos los cuerpos bajo estructuras de mando regionales conjuntas.

<sup>3</sup> Según el concepto estratégico de las FARC, la guerra tendría varias etapas antes de la ofensiva final para tomarse el poder. Entre 1964 y 1994, emprendió una lucha guerrillera típica; entre 1994 y 1998, efectuó una “guerra de movimientos” tendiente a controlar la cordillera Oriental y bloquear a Bogotá; la última fase antes de la ofensiva final iba a ser una “guerra de posiciones”, lo cual implicaba el control sobre

La meta de desplegar agentes de policía en la totalidad de los 1.098 municipios del país se alcanzó en 2004, con la realización de operaciones conjuntas de la policía y el ejército en los 168 municipios de los que se había expulsado a las fuerzas de seguridad<sup>4</sup>. Se estableció una especie de guardia nacional, “Soldados de mi pueblo”, que en la actualidad cuenta con 598 secciones que agrupan a un total de 21.528 soldados. Su función consiste en ayudar a las fuerzas de seguridad a consolidar el control territorial y liberar a las tropas de combate de gran parte del patrullaje y otras tareas de rutina. Ha tenido el efecto secundario de instar a la población local a darle un mayor apoyo a las fuerzas gubernamentales, pues ahora comparte la responsabilidad por la seguridad local. La presencia mayor de la policía todavía no ha sido acompañada por un programa de desarrollo rural más integral.

El aumento en el número de Batallones de Alta Montaña, un proyecto que se inició durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002), de uno a siete, también ha sido efectivo. Estos batallones están desplegados en pasos clave de la cordillera de los Andes, en donde buscan interrumpir los corredores estratégicos de la guerrilla y expulsar a los rebeldes de sus bastiones.

Financiada y en gran medida planeada por Washington como parte del Plan Colombia<sup>5</sup>, la guerra contra la droga se ha intensificado en varios frentes: fumigación y erradicación manual de cultivos ilícitos, mejoramiento de la interdicción y desmantelamiento de grupos de narcotraficantes. El gobierno de Uribe ha extraditado a cerca de 300 traficantes de droga para que sean enjuiciados en Estados Unidos, una cifra muy superior a la de sus predecesores juntos<sup>6</sup>. En 2002, el Congreso de Estados Unidos autorizó la destinación de dineros del Plan Colombia a la lucha contra grupos armados ilegales, todos los cuales figuran en la lista de organizaciones terroristas extranjeras de los Estados Unidos.

---

regiones y departamentos completos. Sin embargo, debido a los reveses las FARC han tenido que retornar a la fase de guerrilla. Eduardo Pizarro, “Las FARC: ¿Repliegue estratégico, debilitamiento o punto de inflexión?”, en *Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), 2006, pp. 195-201.

<sup>4</sup> En estas áreas se construyeron nuevas estaciones de policía al estilo “búnker”, diseñadas para resistir ataques hasta el arribo de refuerzos.

<sup>5</sup> El Plan Colombia, un paquete de US\$10.650 millones a lo largo de cinco años, financiado en un 65 por ciento por Colombia, fue concebido en el 2000 por los gobiernos de Andrés Pastrana y Bill Clinton para combatir los cultivos ilícitos y el narcotráfico. Más del 57 por ciento del presupuesto se utilizó para combatir los cultivos ilícitos y el crimen organizado.

<sup>6</sup> “Servicio de Noticias del Estado (SNE)”, 8 de febrero de 2006.

Los asesinatos se redujeron de 28.837 en el 2002, a 18.111 en el 2005. Durante el mismo período, las masacres<sup>7</sup> disminuyeron de 680 a 48 y los secuestros de 2.986 a 800<sup>8</sup>. Sin embargo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU (OACDH) sigue expresando su preocupación frente a la posibilidad de que no se estén reportando todas las violaciones a los derechos humanos atribuidas a las fuerzas de seguridad del estado<sup>9</sup>, y hay áreas en las que tal vez haya aumentado la violencia, como los casos de violencia sexual contra mujeres y niñas perpetradas por agentes gubernamentales<sup>10</sup>. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) informó que las “desapariciones” forzadas aumentaron en el 2005<sup>11</sup>. Para reducir las violaciones a los derechos humanos, la OACDH recomendó que el gobierno adoptara una estrategia sensible al género<sup>12</sup>.

## 2. Límites a la política al inicio del segundo mandato

Aunque los resultados han sido en su mayor parte positivos, la iniciativa en la guerra contra la droga se ha perdido. Estudios recientes revelan que el área de cultivos ilícitos aumentó de 80.000 hectáreas en el 2004 a 86.000 en el 2005, pese a la fumigación aérea de 138.780 hectáreas y la erradicación manual de 31.285 hectáreas

---

<sup>7</sup> La definición gubernamental de masacre es el asesinato de más de tres personas al mismo tiempo y en el mismo lugar.

<sup>8</sup> Observatorio de Derechos Humanos, Vicepresidencia de la República de Colombia. Véase <http://www.derechoshumanos.gov.co>. Estas estadísticas son recopiladas por el gobierno y a veces se las controvierte.

<sup>9</sup> Aunque la OACDH indica que las violaciones de los derechos humanos no son el resultado de una política gubernamental deliberada, también dice que “la situación no pudo ser corregida debido en parte a la ausencia de un reconocimiento pleno del problema por el gobierno, y en parte a la falta de una acción apropiada de las autoridades. Como resultado, algunas de estas violaciones se han convertido en una práctica rutinaria”. “Report of the UNHCHR on the situation of human rights in Colombia 2005”, UNHCHR, 16 de mayo de 2006, p. 9. La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) dijo hace poco que los pueblos indígenas siguen siendo muy vulnerables: hasta el 9 de agosto, se registraron dieciocho asesinatos, 28 desapariciones, dos muertos por minas antipersona, 279 detenciones irregulares, 10.800 amenazas, doce secuestros y 75 heridos en el 2006; 5.731 personas tuvieron que abandonar sus tierras ancestrales. Helda Martínez, “Comunidades ponen el dedo en la llaga”, 29 de septiembre de 2006, en <http://www.onic.org.co>.

<sup>10</sup> “Report of the UNHCHR”, *op. cit.*, p. 12.

<sup>11</sup> “Colombia: humanitarian situation remains of concern”, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), 1 de febrero de 2006, en <http://www.icrc.org>. El CICR informó sobre 317 desapariciones forzadas en 2005, lo que representa un incremento del 13.6 por ciento con respecto a 2004. *El Tiempo*, 29 de marzo de 2006.

<sup>12</sup> “Report of the UNHCHR”, *op. cit.*, p. 29.

de cultivos ilícitos en el 2005<sup>13</sup>. Los cultivos se han propagado por casi todo el país, y más comunidades se encuentran afectadas hoy en día que antes. El monitoreo aéreo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) muestra que los cultivos ilícitos siguen proliferando en regiones que han sido fumigadas durante años<sup>14</sup>, y que los cocalleros han reducido el tamaño de sus parcelas cultivadas para que sean más difíciles de fumigar<sup>15</sup>. El resultado ha sido la atomización de lo que a fines de los años noventa eran plantaciones de tamaño industrial de hasta 40 hectáreas, pero las parcelas más pequeñas y el cultivo más intensivo con fertilizantes han aumentado considerablemente la producción por hectárea<sup>16</sup>. En la actualidad, Colombia es el principal proveedor de heroína de los Estados Unidos y está entregando un producto de pureza insuperable<sup>17</sup>. El gasto de US\$4.700 millones de financiamiento estadounidense desde el año 2000 no ha producido mayor efecto en las calles norteamericanas, en donde el precio al por mayor y la oferta tanto de cocaína como de heroína en las calles de Estados Unidos parecen no haber variado<sup>18</sup>.

Después de cuatro años, la PSD les ha dado a los militares colombianos mayor capacidad de combate, así como mejor entrenamiento y logística. Las FARC han sido forzadas a abandonar su estrategia de expansión territorial de los años noventa y ya no son capaces de concentrar fuerzas

numerosas. Sin embargo, es una organización que aprende de la experiencia y ya se ha adaptado al nuevo y más difícil entorno. Sus fuerzas se han vuelto más móviles, e intentan únicamente controlar los corredores estratégicos y asegurar el control de los cultivos ilícitos<sup>19</sup>. Si bien las FARC asumieron la clandestinidad en las grandes ciudades, todavía tienen una presencia significativa en algunas ciudades y pueblos regionales y han demostrado su capacidad para atacar con frecuencia desde sus escondites en la selva y la montaña, en lo que se ha convertido más en una guerra de desgaste basada en la utilización de minas antipersona<sup>20</sup>, francotiradores y pequeñas emboscadas.

El Plan Patriota se estancó en el 2005. El año anterior, se creyó que el patrón de la Operación Libertad en Cundinamarca se podía aplicar al bastión tradicional de la guerrilla en el departamento amazónico del Caquetá, en el sur. Sin embargo, debido a la falta de infraestructura (y a la presencia paramilitar) y a las dificultades planteadas por la densa selva tropical, hubo fallas estratégicas luego de algunos éxitos tácticos en los primeros seis meses<sup>21</sup>. Las FARC reaccionaron rápidamente, replegando el cuerpo central de sus tropas, desmantelando los campamentos principales y dejando unidades pequeñas especializadas en carros bomba, minas antipersona y francotiradores. Las mejores fuerzas móviles del ejército, incluida gran parte de su flotilla de helicópteros, tuvieron que perseguir a estos grupos por la selva, cayendo víctimas además de enfermedades tropicales como la leishmaniasis y la malaria. La moral se desplomó, al tiempo con la efectividad operacional.

Renuente a retirar al ejército del área o a reducir las tropas por temor a que tilden formalmente al Plan Patriota de fracaso<sup>22</sup>, Uribe está buscando la aprobación de un segundo impuesto especial sobre la riqueza, para financiar una nueva fuerza de tarea especial capaz de montar una operación similar en otra parte del país<sup>23</sup>. Sin embargo, el gasto de defensa ya ha alcanzado niveles

---

<sup>13</sup> La fumigación aérea de la coca ha sido superior a 130.000 hectáreas desde el 2002. "Colombia Coca Survey 2005", UNODC, junio de 2006, p. 10.

<sup>14</sup> Los departamentos de Meta, Nariño, Putumayo, Guaviare, Vichada, Antioquia y Caquetá representan el 78 por ciento de la producción de hoja de coca. *Ibid*, p. 7.

<sup>15</sup> Los cultivadores de coca y las facciones enfrentadas que los avalan han aprendido que las avionetas fumigadoras necesitan un objetivo de cerca de tres hectáreas. "El tamaño promedio de la parcela de coca se redujo de 1.3 hectáreas en el 2004 a 1.13 hectáreas en el 2005 (-13 por ciento)". "Colombia Coca Survey 2005", *op. cit.*, p. 11.

<sup>16</sup> Según la nueva metodología utilizada en el 2005, UNODC calculó la producción de cocaína en 7.7 kg/hectárea. Estados Unidos la estimó en 4.7 kg/hectárea; el gobierno colombiano, en 5.8 kg/hectárea en el 2003. *Ibid*, p. 68.

<sup>17</sup> Según el más reciente informe de UNODC, Colombia produce 2.5 toneladas métricas anuales de heroína. Las autoridades colombianas informaron que los cultivos de amapola se redujeron de 4.000 hectáreas en el 2004 a 2.000 en el 2005, pero los precios del látex de opio y la heroína se han incrementado como consecuencia de eso. *Ibid*, pp. 50-51, 70, 76. Sin embargo, un alto funcionario encargado de cuantificar los cultivos ilícitos le dijo a Crisis Group que la capa permanente de nubes en las cadenas montañosas en donde se cultiva la amapola a menudo impide hacer evaluaciones precisas. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 4 de agosto de 2006.

<sup>18</sup> Entrevista de Crisis Group, funcionario del Departamento de Estado, Washington, julio de 2006; véase también <http://www.dea.gov/concern/18862/cocaine.htm>.

---

<sup>19</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 18 de agosto de 2006.

<sup>20</sup> El 3 de agosto de 2006, tras la muerte de seis erradicadores en un campo minado de las FARC, el presidente Uribe anunció la finalización de la ofensiva de erradicación manual de cultivos de coca y el inicio de una gran campaña de fumigación aérea en el Parque Nacional de la Macarena (Meta).

<sup>21</sup> Estos incluían desmantelar la industria de narcóticos de las FARC en el bajo río Caguán, cortar los corredores del movimiento rebelde y aislar a la guerrilla de los centros urbanos.

<sup>22</sup> Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 21-22 de julio de 2006.

<sup>23</sup> El primer gobierno de Uribe gravó la riqueza (el denominado "impuesto de guerra") para aumentar el pie de fuerza de policías y soldados y renovar el equipamiento militar. "Proponen nuevo 'impuesto de guerra'", Associated Press, 22 de septiembre de 2006.

récord y la expansión planeada puede no ser sostenible<sup>24</sup>, pese a que aún así el presupuesto de defensa seguiría siendo relativamente bajo como porcentaje del presupuesto general o del PIB para un país inmerso en un conflicto interno. Entre 2003 y 2006, el gobierno ha destinado US\$3.917 millones a la PSD<sup>25</sup>. En 2002, un impuesto especial único del 1.2 por ciento a la riqueza que se cobró al 1 por ciento de la población recaudó US\$1.083 millones, que se aplicó al déficit del presupuesto de defensa en dicho año<sup>26</sup>. El impuesto fue en general aceptado por una ciudadanía temerosa de su seguridad en las ciudades y en las carreteras principales. Aunque hubiera sido políticamente difícil conservar este impuesto año tras año durante el primer período de Uribe, habría permitido una inversión mucho mayor tanto en defensa como para la reducción de la pobreza y para la gobernabilidad de áreas rurales cruciales.

Con el Plan Colombia ya oficialmente terminado, el alto nivel de la ayuda estadounidense podría reducirse poco después del año fiscal 2007. Hasta el momento, el apoyo del Congreso no se ha debilitado y hay un respaldo bipartidista a la ayuda a Colombia para combatir a las FARC. Sin embargo, el escepticismo con respecto a la ayuda militar se ha acentuado desde el 2000, y la ausencia de progresos en la guerra contra la droga está planteando interrogantes<sup>27</sup>. Los escándalos que rodean a las fuerzas de seguridad, incluida la falta de resultados

en las investigaciones sobre la participación de las fuerzas armadas en violaciones de los derechos humanos y sus vínculos con el narcotráfico, significarán nuevas presiones. Cualquier indicio de que el gobierno no esté acatando el fallo de la Corte Constitucional con respecto a la observación del derecho internacional en el proceso de desmovilización de los paramilitares provocaría como mínimo un llamado para la revisión de la política antinarcóticos y un cuestionamiento sobre si se están cumpliendo las condiciones de la legislación estadounidense sobre el respeto por los derechos humanos y el desmantelamiento de los paramilitares. También podría darse una presión para que haya un mayor equilibrio en la ayuda de Estados Unidos entre lo militar (cerca del 80 por ciento en los últimos años) y los proyectos de gobernabilidad y desarrollo económico.

No ha habido ningún indicio de cambio importante en la estrategia de seguridad de Uribe para su segundo mandato. En agosto de 2006 se reorganizó el alto mando militar; el general Fredy Padilla reemplazó a Carlos Ospina como comandante de las fuerzas armadas, y Mario Montoya permaneció como comandante del ejército<sup>28</sup>. Es probable que con estos dos generales Uribe quiera repetir la sociedad de los generales Fernando Tapias y Jorge Mora que heredó del gobierno de Pastrana. El primero es un político sagaz, mientras que el segundo es un militar práctico.

Quizás el cambio más notorio fue el nombramiento de Juan Manuel Santos, ex líder del Partido de la U, uribista (Partido Social de Unidad Nacional), como ministro de Defensa. Durante su primer período de gobierno Uribe actuó esencialmente como su propio ministro de Defensa, pero Santos es un peso pesado de la política y un probable candidato presidencial en el futuro. Queda por ver si conducirá a los militares hacia una nueva estrategia y obtenga un poco de independencia de acción de Uribe. Ha tenido las manos ocupadas defendiendo la institución debido a una serie de escándalos<sup>29</sup>. Una reforma anunciada el 10 de octubre parece ser su primer intento por imponer su propia huella en el sector militar y atajar las críticas crecientes<sup>30</sup>.

Uno de los pilares de la PSD ha sido el uso extensivo de informantes y los pagos al público en general por información de inteligencia oportuna. Esto, unido a la gran presión para entregar resultados<sup>31</sup>, ha llevado a distorsiones,

---

<sup>24</sup> Presupuesto de defensa: \$4.583 millones en el 2004; \$4.933 millones en el 2005. Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 18 de agosto de 2006 y 6 de septiembre de 2006. La proporción del presupuesto de defensa en términos del PIB ha aumentado del 2.6 por ciento en el 2000 al 3.3 por ciento en el 2004 y 2005. "Sostenibilidad económica de la política de seguridad democrática", Ministerio de Hacienda, febrero de 2005, en <http://www.minhacienda.gov.co>.

<sup>25</sup> "Informe al Congreso 2006", DNP, p. 27. El 42 por ciento se destinó a control territorial y medidas contra la droga y el crimen organizado.

<sup>26</sup> El decreto ejecutivo 1838 (2002) estableció el impuesto sobre la riqueza. En los últimos cuatro años, el dinero que recaudó ayudó a financiar el déficit del presupuesto de defensa del 2002 (20 por ciento); compras de equipos y materiales (28 por ciento); los planes de "choque" del 2003 y 2004 (36 por ciento y 12 por ciento respectivamente); y otros gastos (4 por ciento) como reinserción de guerrilleros y paramilitares desmovilizados, pago de informantes y protección de personas en situación de alto riesgo. "Informe al Congreso 2006", DNP, p. 29. El impuesto se aplicó a cerca de 100.000 empresas y 300.000 ciudadanos. *El Tiempo*, 13 de agosto de 2002.

<sup>27</sup> En todas las enmiendas que proponen recortes o límites a la ayuda militar para Colombia desde el 2000, el promedio de representantes que han votado a favor es del 43.8 por ciento. El 9 de junio de 2006, una enmienda que buscaba transferir US\$30 millones en ayuda militar a Colombia para programas de refugiados a escala mundial fue derrotada. Véase <http://www.ciponline.org>.

<sup>28</sup> Hubo otros cambios en la fuerza aérea, la armada y la policía.

<sup>29</sup> Véase más adelante.

<sup>30</sup> "Gobierno presenta cambios estructurales en fuerza pública", SNE, 10 de octubre de 2006.

<sup>31</sup> El presidente Uribe ha llamado a calificar servicios a cerca de 30 generales, la mayor parte por falta de resultados.

pues algunos militares han actuado por fuera de la ley<sup>32</sup>. En el departamento de Antioquia existen abundantes pruebas de que el conteo de cuerpos de bajas enemigas (“positivos” en la jerga del ejército) utilizados para obtener ascensos y prestigio ha implicado violaciones a los derechos humanos, como ejecuciones judiciales de insurgentes descritas como “muertes en combate”<sup>33</sup>. Por lo menos cuatro oficiales del ejército fueron implicados en la explosión de un carro bomba el 31 de julio, y en varios decomisos de explosivos en Bogotá que se presentaron a los medios de comunicación como parte de los planes de las FARC para desestabilizar la segunda posesión de Uribe<sup>34</sup>. Este último incidente fue parecido al intento de asesinar a Uribe que el director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en Barranquilla asegura haber frustrado en junio de 2005.

Algunos casos de corrupción flagrante han empañado seriamente la imagen de las fuerzas armadas, y han causado fricción entre la policía y el ejército. La masacre de diez oficiales de la policía antinarcóticos y de un informante civil por una patrulla del ejército en Jamundí (a 24 km de Cali) el 22 de mayo y la ejecución de seis hombres por una unidad militar antisequestro cerca de Barranquilla el 14 de agosto indican los vínculos de algunos oficiales con el narcotráfico y el crimen organizado<sup>35</sup>. Para

preservar la integridad de las fuerzas armadas y mantener el apoyo internacional, se hace necesaria una respuesta convincente por parte del gobierno y el sistema de justicia<sup>36</sup>. La no rendición de cuentas de los responsables de abusos ha sido un problema constante para los servicios de seguridad.

El rápido crecimiento promovido por la PSD ha generado problemas de disciplina, así como de mando y control. Hay escasez de suboficiales y oficiales de rango medio calificados para comandar los 19.000 agentes de policía adicionales (de 104.000 en el 2002 a 123.000 en el 2005) y los 75.000 militares adicionales (de 172.000 en el 2002 a 247.000 en el 2005) que operan en 91 nuevas unidades policiales y militares, además de los nuevos miembros de la policía en los 168 municipios recuperados a los insurgentes<sup>37</sup>.

Uribe afrontará una gran presión para demostrar éxitos sostenidos en materia de seguridad. Las expectativas son tan altas que la reanudación de ataques urbanos por parte de la guerrilla podría afectar severamente su posición y acabar con la creencia de que Colombia es ahora un país mucho más seguro. La implementación de la PSD ha perdido impulso en algunas áreas. La siguiente etapa tiene que incluir el enfrentamiento de los rebeldes en sus bastiones de la selva y la montaña. Este será el reto más difícil hasta el momento, pues exigirá grandes recursos y requerirá una innovación y flexibilidad estratégica y táctica que hasta el momento no se ha manifestado. Uribe también tiene que reconocer que las acciones militares por sí solas no pueden derrotar a la insurgencia. Hasta la fecha, sus esfuerzos no militares han sido débiles, limitados y un poco improvisados.

### III. PAZ CON LOS PARAMILITARES

#### A. LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ

Uno de los éxitos del primer gobierno de Uribe – la desmovilización de las AUC y la entrega de más de 31.600 de sus combatientes<sup>38</sup> – parece haber sido la parte

<sup>32</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 16 de agosto de 2006.

<sup>33</sup> Cuatro suboficiales y trece soldados fueron arrestados después de los asesinatos, cometidos en quince meses, de 30 campesinos en Antioquia, que fueron disfrazados de guerrilleros para aumentar la cifra de “muertos en combate”. Entrevista de Crisis Group, Medellín, 30 de agosto de 2006. La prensa colombiana ha registrado otros casos de abuso por parte de los militares: a mediados de febrero del 2006, el empleo de métodos abusivos y tortura para entrenar a soldados en el Tolima condujo a la destitución del comandante general del ejército Reynaldo Castellanos; Tiberio García, guardabosques y líder de la junta de acción comunal de Chaparral (Tolima), desapareció el 29 de mayo y más tarde fue presentado como un guerrillero de las FARC muerto en combate por el ejército; un soldado confesó que un cabo había sorteado el asesinato de cinco campesinos en el incidente de Cajamarca (Tolima) en noviembre del 2003. *Semana Online*, 6 de septiembre de 2006.

<sup>34</sup> La Fiscalía está investigando cinco presuntos casos de terrorismo en Bogotá que implican a cuatro oficiales del ejército y a un desertor de las FARC que reclamó la recompensa que se da a los informantes: un taxi con explosivos que se halló el 15 de julio; un carro bomba que mató a un civil e hirió a quince soldados el 31 de julio; un camión con explosivos hallado cerca de Bogotá el 6 de agosto; un carro bomba desactivado el 15 de agosto; y la desactivación de explosivos en una casa de un vecindario populoso el 28 de agosto, en la que intervinieron el ejército, el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). *El Tiempo*, 8 de septiembre de 2006.

<sup>35</sup> La masacre de Jamundí presuntamente implicó a Diego Montoya, un capo del cartel del Norte del Valle.

<sup>36</sup> Robert Novak, “See elephant-sized worry? Neither does U.S.”, *Chicago Sun Times*, 28 de septiembre de 2006.

<sup>37</sup> “Informe al Congreso 2006”, Departamento Nacional de Planeación, p. 30.

<sup>38</sup> 31.687 paramilitares se desmovilizaron colectivamente, en tanto que 3.443 lo hicieron a título personal. Cifras de fines de agosto del 2006. Véase <http://presidencia.gov.co>. Aunque todavía es muy pronto para confirmar las tendencias, un estudio realizado por el Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (CERAC) y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) demostró que seis de quince regiones en donde se han desmovilizado paramilitares

fácil. En su segundo mandato le corresponde terminar de ubicar esta desmovilización dentro de un marco legal, investigar y juzgar a los paramilitares, y completar el proceso de reinserción de los desmovilizados, al tiempo que se impide su reincorporación al conflicto armado, se entrega la reparación a sus víctimas y se empieza la reconciliación. La credibilidad del presidente y su legado depende en gran parte de que haga todo esto correctamente.

El marco legal es la Ley de Justicia y Paz (LJP) del 25 de julio de 2005, que desde el inicio ha sido controvertida<sup>39</sup>. La LJP no es lo que el gobierno quería<sup>40</sup>, y tampoco satisface a los grupos de víctimas, las organizaciones de derechos humanos o la OACDH, que la criticaron por ser demasiado generosa con las AUC y por violar los derechos de las víctimas contemplados en la Constitución y el derecho internacional.

El fallo de la Corte Constitucional del 18 de mayo de 2006 aceptó que algunas de las principales disposiciones de la ley eran incompatibles tanto con el derecho constitucional como con el derecho internacional humanitario<sup>41</sup>. Le dio a la LJP algo de fuerza e introdujo un nuevo equilibrio entre los beneficios para los ex combatientes y el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación<sup>42</sup>. La Corte dictaminó que las reparaciones para las víctimas no se debían limitar a los bienes de procedencia ilícita en poder de ex paramilitares; a todos los miembros de un mismo bloque (unidad) paramilitar se les hará responsables de delitos y crímenes cometidos por integrantes de dicho bloque, y se les exigirá reparación; las condenas a prisión no pueden ser de menos de cinco años o de más de ocho, y el tiempo transcurrido en la zona de concentración durante las negociaciones no contará como tiempo pagado; así

---

han experimentado descensos significativos en la tasa de homicidios. Se sintieron efectos positivos en regiones andinas, las regiones suroccidentales de la costa Caribe, los valles del Caribe, la región del Catatumbo y partes del sur del Cesar. Sin embargo, en otras regiones, tales como Nariño y Valle, las tasas de homicidios no han variado. Andrea González y Jorge Restrepo, "Desmovilización de las AUC: ¿Mayor seguridad humana?", *UN Periódico*, agosto de 2006.

<sup>39</sup> Crisis Group, Informe sobre América Latina N°16, *Colombia: ¿Hacia la paz y la justicia?*, 14 de marzo de 2006.

<sup>40</sup> En el primer proyecto de ley que debatió el Congreso en el 2004, el gobierno propuso ampliar las concesiones a los paramilitares.

<sup>41</sup> El 10 de octubre de 2005, 31 organizaciones de la sociedad civil demandaron ante la Corte Constitucional la LJP, que había entrado en vigor el 25 de julio de 2005. El 18 de mayo de 2006 la Corte declaró que el proceso mediante el cual se aprobó la ley era constitucional, pero modificó algunas de sus disposiciones. "Sentencia No. C-370/2006", Corte Constitucional, Bogotá, 18 de mayo de 2006.

<sup>42</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 1 de septiembre de 2006.

mismo, todos los beneficios de la ley se anularán si los ex paramilitares no confiesan toda la verdad<sup>43</sup>.

El gobierno ha impugnado el fallo y busca debilitar su efecto mediante un decreto ejecutivo que según aduce hará que los ex paramilitares cooperen más<sup>44</sup>. La Comisión Colombiana de Juristas denunció el decreto ejecutivo, que permite que ex paramilitares se beneficien de condenas muy reducidas y se les impongan requerimientos menos estrictos para la reparación de sus víctimas<sup>45</sup>.

A los paramilitares les preocupan tres temas principales: la extradición, la reparación y el tiempo en prisión. Hay pendientes solicitudes de extradición a los Estados Unidos por narcotráfico contra quince miembros de la cúpula de las AUC. Pocos paramilitares tienen intenciones de entregar la totalidad de sus bienes al Estado, y ninguno quiere pasar hasta ocho años en una cárcel de máxima seguridad. Además, la LJP no incluye ninguna disposición que contemple las necesidades especiales de las familias encabezadas por mujeres desmovilizadas.

Para muchos grupos de derechos humanos y de víctimas, existen dos temas clave aparte del castigo: la verdad y la reparación. Aunque preferirían castigos más severos, estos grupos, citando el fallo de la Corte, quieren que los paramilitares confiesen plenamente todos sus crímenes, o de lo contrario sean declarados inelegibles para recibir beneficios<sup>46</sup>. También insisten en que los paramilitares que no declaren todos sus activos (legales y de procedencia ilícita) al Fondo Nacional de Reparación (FNR) pierdan todos los beneficios.

Ni la LJP ni el fallo de la Corte contemplan el tema de la extradición. Los paramilitares sólo cuentan con la promesa de Uribe de que si cumplen todos los requerimientos de la LJP, no serán extraditados. Aunque Estados Unidos no está ejerciendo presión directa sobre el proceso de

---

<sup>43</sup> "Sentencia", *op. cit.* El fallo también reiteró la responsabilidad del Estado en cuanto a garantizar una reparación adecuada de las víctimas en caso de que los bienes de procedencia ilícita devueltos por ex combatientes fueran insuficientes; dichas víctimas deben tener acceso completo a la información a lo largo de todo el proceso legal; así mismo, el fallo también les concedió a las autoridades judiciales más tiempo para investigar y verificar las confesiones de los ex combatientes.

<sup>44</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 1 de septiembre de 2006. Después de duras críticas y en un intento por darle mayor credibilidad al decreto, el gobierno publicó el borrador en Internet para que la gente pudiera opinar sobre cómo mejorarlo. Sólo se recibieron unos pocos comentarios, y el decreto (3391) se expidió el 29 de septiembre de 2006.

<sup>45</sup> "Boletín No.4: serie sobre los derechos de las víctimas y la aplicación de la Ley 975", Comisión Colombiana de Juristas, 4 de octubre de 2006, en <http://www.coljuristas.org>.

<sup>46</sup> "Sentencia", *op. cit.*, pp. 272-282.

paz, sí ha dicho que espera que Colombia respete sus obligaciones internacionales en lo concerniente a la extradición<sup>47</sup>. El 9 de julio de 2006, el ministro del Interior y de Justicia, Sabas Pretelt<sup>48</sup>, dijo que a los paramilitares que completaran sus condenas de conformidad con la LJP se les cancelarían las órdenes de extradición<sup>49</sup>. El decreto ejecutivo estipula que todos los crímenes y delitos cometidos por paramilitares siendo miembros de las AUC, incluido el narcotráfico, podrán disfrutar de los beneficios de la LJP<sup>50</sup>.

A la luz de las críticas crecientes de la opinión pública frente a la noticia de que los comandantes paramilitares desmovilizados estaban viviendo ostentosamente, Uribe expidió una orden el 14 de agosto para “detener” a la cúpula de las AUC en una instalación de reclusión temporal en La Ceja (Antioquia)<sup>51</sup>. Por lo menos ocho se han negado a entregarse, pues insisten en que la Corte Constitucional cambió las reglas del juego<sup>52</sup>. No es claro

si están reconstituyendo sus grupos armados. José Barrera (alias “Chepe”), un comandante paramilitar desde hace más de quince años, fue liberado en La Ceja el 4 de octubre, porque no se presentaron cargos en su contra<sup>53</sup>.

Los paramilitares desmovilizados serán juzgados por las Unidades de Justicia y Paz (UJP) establecidas por el fiscal general. Para el 15 de agosto, 2.695 habían solicitado los beneficios de la LJP<sup>54</sup>. Sin embargo, fuentes de la Fiscalía dicen que sólo 350 tienen cargos pendientes<sup>55</sup>. Hay varias inquietudes con respecto a la implementación de la LJP, y más aún con relación a la falta de voluntad del gobierno de respetar un fallo de la Corte Constitucional.

En términos puramente logísticos, no es claro cómo las UJP, que sólo cuentan con veinte abogados con entrenamiento especial en derechos humanos y 150 investigadores especializados<sup>56</sup>, puedan manejar una cifra tan alta de casos complejos<sup>57</sup>. Para dar un indicio de la magnitud del problema, fuentes oficiales dicen tener información sobre cientos de fosas comunes de víctimas de los paramilitares, que podrían contener más de 2.800 cadáveres<sup>58</sup>. Sin embargo, no hay suficientes recursos para el seguimiento, y sólo 150 cuerpos han sido exhumados y procesados<sup>59</sup>. Estos lugares también requieren protección: en la costa Caribe ha habido

---

<sup>47</sup> Durante una visita a Colombia, el fiscal general de los Estados Unidos, Alberto Gonzáles, dijo que su país continuaría pidiendo la extradición de todos los criminales que hubieran cometido delitos contra EE.UU. “Fiscal colombiano destaca cooperación con EE.UU”, Fiscalía General de la Nación, 23 de agosto de 2005.

<sup>48</sup> Fue reemplazado el 11 de agosto de 2006 por el ex director del Partido Conservador, Carlos Holguín.

<sup>49</sup> *El Tiempo*, 9 de julio de 2006, p. 4.

<sup>50</sup> Artículo tercero del borrador del decreto concerniente a la Ley 975 de 2005.

<sup>51</sup> Las instalaciones han sido certificadas por el Instituto Nacional Penitenciario (INPEC). Desde allí, los antiguos líderes paramilitares podrán realizar todas las tareas relacionadas con el proceso de paz, una vez expedidos los salvoconductos respectivos. Sin embargo, algunos líderes paramilitares con órdenes de extradición en su contra no han aparecido, como los “Mellizos” y Vicente Castaño, a quien ahora se le adjudica la responsabilidad por el asesinato de su hermano Carlos, ex vocero de las AUC, en 2004. “Jorge 40”, quien está implicado en los asesinatos de líderes sindicales y comunitarios en la región Caribe, se entregó el 4 de septiembre, tras dos semanas de permanecer escondido. “Comunicado del Alto Comisionado para la Paz”, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 16 de agosto de 2006.

<sup>52</sup> El líder paramilitar de más alto perfil que aún está libre es Vicente Castaño. En un comunicado, expuso las siguientes condiciones para su entrega: publicación de los decretos presidenciales amparados por las leyes 782 y 975; restablecimiento de todas las garantías de la LJP tal como figuraban antes del fallo de la Corte; restablecimiento del estatus de criminal político anulado por el fallo de la Corte Constitucional; continuación de los programas de reconciliación que se estaban llevando a cabo en Villa de la Esperanza; y autorización para que pueda seguir manejando desde su celda la implementación de proyectos productivos para ex combatientes reinsertados bajo su mando así como programas de erradicación de cultivos en tierras bajo su

---

control, y ser mantenido en un lugar digno. *El Tiempo*, 23 de septiembre de 2006.

<sup>53</sup> *El Tiempo*, 5 de octubre de 2006.

<sup>54</sup> El decreto reglamentario 2898 de la LJP les había otorgado a las personas incluidas en la lista un período de gracia de seis meses para reiterar su voluntad de ser incluidas y ponerse a disposición de la UJP. “Lista de Postulados, Ley 975 de 2006”, Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

<sup>55</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 1 de septiembre de 2006.

<sup>56</sup> Los fiscales han recibido capacitación en derecho internacional humanitario y derechos humanos, y también en técnicas de investigación penal, en centros de La Haya y Toledo, entre otros. Los investigadores forman parte del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), con funciones de policía judicial, adscrito a la Fiscalía General de la Nación. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 1 de septiembre de 2006.

<sup>57</sup> Según funcionarios del gobierno, la implementación de la LJP se basa en gran medida en el supuesto de que a los ex combatientes les conviene cooperar. Consideran que los miembros desmovilizados de las AUC están bien informados acerca de los requerimientos de la LJP, pero fuentes independientes afirman que los ex combatientes no conocen las implicaciones de los criterios de elegibilidad de la ley. Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 1 de septiembre de 2006.

<sup>58</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 1 de septiembre de 2006.

<sup>59</sup> Estos se encuentran sobre todo en los departamentos de Bolívar, Sucre, Norte de Santander, Guajira, Magdalena y Putumayo. Según parece, los que están cerca de la costa Caribe son los que corren mayor peligro de alteración. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 1 de septiembre de 2006.



instancias en las que ex paramilitares han excavado tumbas para destruir las pruebas<sup>60</sup>.

Las UJP también afrontan el enorme reto de recopilar pruebas suficientes para comprobar si los ex paramilitares han entregado todos sus bienes y confesado la totalidad de sus crímenes y delitos. Requieren con urgencia más vehículos, equipos de video para confesiones orales, herramientas de investigación y un presupuesto discrecional para investigaciones de campo. Aún con los aportes de los donantes, incluidos los Estados Unidos<sup>61</sup>, España, los Países Bajos y Suiza, el déficit es cuantioso. La Fiscalía calcula que necesitará US\$10 millones adicionales para la operación efectiva de las UJP hasta el año fiscal 2008<sup>62</sup>. Las recientes declaraciones del presidente de la sala penal de la Corte Suprema de Justicia, Mauro Solarte, en el sentido de que no se podrán procesar plenamente los casos y apelaciones bajo la LJP por falta de recursos han suscitado inquietudes adicionales.<sup>63</sup>

Aunque las UJP han obtenido información útil de algunos paramilitares encarcelados<sup>64</sup>, todavía no han recibido ninguna confesión de las requeridas de conformidad con la LJP<sup>65</sup>. Dada la escasez de recursos, no existe protección suficiente ni para los ex combatientes ni para los testigos, las víctimas y los fiscales investigadores<sup>66</sup>. No cabe duda de que los paramilitares que no se han acogido al proceso ejercerán presión por el temor a terminar implicados; así mismo, las vendettas entre los combatientes desmovilizados también podrían causar problemas. Así mismo, las confesiones plenas de los paramilitares podrían abrir la caja de Pandora de la colaboración y el apoyo de fuerzas políticas y de seguridad a los paramilitares durante el gobierno de Uribe. Esto es

algo que el gobierno quiere evitar a toda costa, pero existen indicios de que empieza a suceder, como se desprende de la información sobre paramilitares que trabajan con el DAS<sup>67</sup> y de la captura de un computador portátil del comandante “Jorge 40” en marzo del 2006, que ha llevado a la Fiscalía a investigar las complejas redes entre paramilitares y políticos en la costa Caribe<sup>68</sup>.

## B. REINSERCIÓN

Otro reto enorme es la reinserción de los combatientes desmovilizados. En la actualidad, forman parte del Programa para la Reincorporación a la Vida Civil (PRVC), adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia<sup>69</sup>. Durante las etapas iniciales de la negociación, se calculó que las AUC tenían cerca de 12.000 miembros, por lo cual la cifra final de más de 31.600 fue sorpresiva y alteró las previsiones presupuestales. Como parte del paquete de desmovilización los paramilitares reciben una mensualidad<sup>70</sup>, alojamiento y capacitación, todo lo cual afecta las ya de por sí precarias finanzas gubernamentales. Los combatientes desmovilizados ya se han quejado de que el gobierno ha incumplido su compromiso en la negociación. La ausencia de oportunidades de trabajo ha generado un sentimiento de desilusión con respecto al programa<sup>71</sup>. Además, las necesidades específicas de las mujeres desmovilizadas – el 6.7 por ciento del total de paramilitares desmovilizados – y de las esposas de los ex combatientes no se están satisfaciendo. A las mujeres paramilitares desmovilizadas no se les ofrecen opciones de vivienda separadas de las

<sup>60</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 1 de septiembre de 2006.

<sup>61</sup> Estados Unidos ha aportado fondos para la habilitación de recintos aislados para confesión, lo cual hará más eficientes las tareas de los fiscales. También ha financiado materiales, vehículos, computadores y gastos de desplazamiento de los fiscales en sus labores de investigación. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, septiembre de 2006.

<sup>62</sup> Presupuesto de la UJP: conservar y proteger los archivos de los procesos judiciales (US\$465.000); equipos de video para los procedimientos orales (US\$250.000); atención a las víctimas y comunicados de prensa (US\$77.100); oficinas de la UJP en Barranquilla y Bogotá (US\$181.700); seguridad del personal y logística (US\$2 millones); informantes e inteligencia (US\$335.000); búsqueda y hallazgo de desaparecidos (US\$218.000); identificación de desaparecidos (US\$147 millones); protección de víctimas y testigos (US\$3.39 millones); operaciones, transportes y salarios de la UJP (US\$2.77 millones). Presupuesto de la UJP y comunicaciones por correo electrónico de Crisis Group, 5 de septiembre de 2006.

<sup>63</sup> *El Tiempo*, 28 de agosto de 2006.

<sup>64</sup> *El Tiempo*, 13 de agosto de 2006.

<sup>65</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 18 de octubre de 2006.

<sup>66</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 1 de septiembre de 2006.

<sup>67</sup> “Martínez, ‘Daniel’, confesó a la Fiscalía los secretos del bloque Tolima de las Auc”, *El Tiempo*, 11 de septiembre de 2006.

<sup>68</sup> “El computador de ‘Jorge 40’”, *Semana*, 4-10 de septiembre de 2006; “El 8.000 de la Costa”, *Semana*, 11-17 de septiembre de 2006; “El imperio de ‘Jorge 40’”, *Semana*, 2-8 de octubre de 2006; “El chat que compromete al senador Dieb Maloof”, *Semana*, 9-15 de octubre de 2006.

<sup>69</sup> El PRVC es dirigido por el Ministerio del Interior y de Justicia. Su función como coordinador de los procesos de reinserción colectivos e individuales se desprende de la Ley 782 (2002), que define los beneficios concedidos a los miembros de grupos armados que se desmovilicen y quieran ser reincorporados a la sociedad. Como su función tiene que ver con la seguridad nacional, el PRVC tiene una amplia autonomía presupuestal y, en muchos casos, no tiene que pasar por el proceso regular de adquisiciones públicas. Informe de Crisis Group, *¿Hacia la paz y la justicia?*, op. cit.; entrevista de Crisis Group, Bogotá, 6 de septiembre de 2006.

<sup>70</sup> El estipendio mensual de aproximadamente US\$150 se entrega a los ex combatientes durante dieciocho meses.

<sup>71</sup> “Desmovilizados de las autodefensas denuncian incumplimiento en el pago de las mensualidades”, *El Tiempo*, 26 de julio de 2006.

de los hombres, ni capacitación laboral apropiada para su género o apoyo para hijos dependientes.

La creación de la figura de un Alto Consejero para la Reinserción el 8 de junio de 2006 es un paso positivo que seguramente ayudará a que el programa de reinserción trabaje al unísono con otros organismos y departamentos gubernamentales, y le dará mayor influencia política y fortalecerá la rendición de cuentas. El Alto Consejero, Frank Pearl<sup>72</sup>, debe afrontar con urgencia la descentralización del programa, buscando, entre otras cosas, la ayuda de las organizaciones locales de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres. Hay ocho Centros de Referencia y Oportunidad (CRO)<sup>73</sup> en el país, cuya misión es asistir a los ex combatientes pero que no están coordinados con las autoridades locales<sup>74</sup>. La evolución positiva del programa de desmovilización colectiva en Medellín y del programa de desmovilización individual en Bogotá se debe en gran medida al compromiso de los gobiernos locales de ajustar el programa a las necesidades locales y asignar los recursos necesarios<sup>75</sup>. Sin embargo, en las regiones en donde la gobernabilidad ha sufrido como resultado de la presencia de grupos armados al margen de la ley, se requieren nuevas estrategias para darles a los gobiernos locales una voz más fuerte en el proceso<sup>76</sup>.

<sup>72</sup> Pearl estudió economía en la Universidad de los Andes. Es un destacado banquero de inversión y hasta hace poco fue presidente de una firma de inversión local, Valorem. Crisis Group recomendó la creación de este cargo en su informe *¿Hacia la paz y la justicia?*, op. cit.

<sup>73</sup> Ocho CRO regionales les dan a los ex combatientes asistencia legal, psicológica y social en Montería, Cúcuta, Turbo, Cali, Medellín, Sincelejo, Santa Marta y Valledupar. Tres CRO móviles cubren el Magdalena Medio, Tolima, Huila, Caquetá, Putumayo, la costa Atlántica, Casanare y Meta. “La política de reincorporación a la vida civil”, Ministerio del Interior y de Justicia, agosto de 2006, pp. 23-24.

<sup>74</sup> Según miembros del PRVC, los jefes de los CRO tienen la tarea de comunicarse con las autoridades locales y promover la cooperación, pero no les corresponde coordinar tareas conjuntas. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 6 de septiembre de 2006.

<sup>75</sup> En Medellín, la Alcaldía ha gastado US\$10.42 millones, mientras que el gobierno nacional ha invertido US\$1.25 millones en el programa. En Medellín viven 4.130 combatientes desmovilizados. Entrevista de Crisis Group, Medellín, 29 de agosto de 2006; “Modelo de intervención regreso a la legalidad”, Alcaldía de Medellín - Programa de Paz y Reconciliación, Medellín, 29 de agosto de 2006.

<sup>76</sup> La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el PRVC están trabajando en el diseño de una herramienta de administración que ayude a medir el nivel de integración social y económica de los ex combatientes en sus nuevas comunidades. Se están diseñando planes o agendas de reinserción regional en Cesar, Córdoba, Urabá (Antioquia) y

## C. COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN (CNRR)

La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) se creó bajo la LJP con el objetivo inicial de atender a las víctimas de la violencia paramilitar. Sus prioridades son descubrir la verdad sobre la muerte y la desaparición de víctimas de los paramilitares, encontrar modalidades de reparación y allanar el camino para la reconciliación nacional<sup>77</sup>. Mientras las UJP tienen la misión de hallar las pruebas para juzgar a los ex paramilitares que se benefician de la LJP, la CNRR tiene la responsabilidad de descubrir la verdad histórica que rodea la violencia desde 1964<sup>78</sup>.

Los fallos anteriores de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que han acordado una alta compensación a víctimas del conflicto, ponen en entredicho la capacidad del gobierno para pagar una compensación a cientos de miles de personas. Los ex paramilitares se niegan a aceptar el pago de indemnizaciones grandes<sup>79</sup>. Eduardo Pizarro, presidente de la CNRR, ha advertido repetidamente que no conviene abrigar expectativas altas con respecto a reparaciones financieras, y prefiere concentrar la atención en una “reparación integral” que incluya una

Magdalena. Su objetivo es definir roles para los gobiernos regionales y locales, informar a los gobiernos locales cuáles son sus responsabilidades, identificar posibles retos institucionales y crear nuevos mecanismos de coordinación. La promoción de la reinserción es un tema político en la antesala de las elecciones programadas para el 2007. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 6 de septiembre de 2006.

<sup>77</sup> Con dinero de la OIM y los Países Bajos, la CNRR dio a conocer un documento con sus definiciones estratégicas y operativas, y con las directrices de su mandato. “Definiciones estratégicas y operativas”, CNRR, Bogotá, 7 de septiembre de 2006.

<sup>78</sup> Aunque es un tema sujeto a discusión, la CNRR escogió 1964, año del nacimiento de la guerrilla comunista, como fecha de inicio de la violencia moderna en Colombia. El historiador Gonzalo Sánchez dirigirá el equipo de investigación encargado de indagar en la verdad histórica, y el analista político Mauricio Romero tendrá a su cargo el equipo de investigación del seguimiento sobre desarme, desmovilización y reinserción (DDR) de los paramilitares. Existe preocupación en torno a la posibilidad de que la investigación histórica del conflicto traiga a la luz los vínculos de ex paramilitares con las estructuras locales de poder político, económico y social. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 22 de agosto de 2006.

<sup>79</sup> El FNR todavía no ha recibido contribuciones. Se utilizan testafierros para poner a su nombre bienes ilícitamente adquiridos, y se reporta que paramilitares han obtenido acceso a las oficinas de instrumentos públicos locales con el fin de eliminar las pruebas de títulos de propiedad de tierras. *El Tiempo*, 29 de julio de 2006. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 1 de septiembre de 2006.

reparación simbólica, colectiva, y sólo en algunos casos individual. La CNRR tiene a su disposición los bienes que los paramilitares devolvieron bajo la LJP, que están bajo la custodia del Fondo Nacional de Reparación (FNR). Sin embargo, no es clara la manera en que se recuperarán todos los bienes de procedencia ilícita que deberán entregar los ex paramilitares: pese a más de veinte años de actividad paramilitar, sólo unos pocos centenares de sus propiedades están en proceso de expropiación<sup>80</sup>.

#### D. RECICLAJE DE LA VIOLENCIA Y NUEVOS GRUPOS PARAMILITARES/DELICTIVOS

Debido a la falta de oportunidades y a sus escasos principios ciudadanos, los desmovilizados corren el riesgo de ser reclutados nuevamente por organizaciones delictivas. El período de entre dieciocho y 24 meses durante el cual el PRVC provee ayuda es demasiado corto para preparar a los ex combatientes para ganarse la vida lícitamente<sup>81</sup>. Las últimas estadísticas revelan que sólo cerca del 25 por ciento tiene empleo de tiempo completo<sup>82</sup>.

La ausencia de programas específicos para comandantes de rango medio también plantea problemas<sup>83</sup>. Aunque los

funcionarios creen que la mayor parte de los comandantes de rango medio forman parte de los 2.685 ex combatientes que solicitaron los beneficios de la LJP<sup>84</sup>, las medidas más asertivas introducidas por la Corte Constitucional podrían convencer a estos hombres, que conocen muy bien las redes delictivas establecidas por grupos paramilitares, que tienen poco que perder y mucho que ganar si regresan al mundo criminal<sup>85</sup>. Esta creencia sólo se puede revertir si se asigna una alta prioridad a su captura y encarcelamiento.

La historia de los grupos paramilitares y el narcotráfico es indivisible. El negocio de la droga no se ha visto demasiado afectado por la política de seguridad del gobierno; lo que se está presentando es un cambio en las personas que sirven de fachada a los negocios. Muchas de las estructuras emergentes parecen implicar a ex paramilitares y ser una continuación del sistema de las AUC. Según los esfuerzos de verificación de la Misión de la OEA para Apoyar el Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA), ha habido algunos casos de rearme, así como la aparición de grupos armados que representan un amalgama de fuerzas e intereses de diferentes sectores ilícitos, y que dicen ser “la nueva generación de paramilitares”<sup>86</sup>.

Por consiguiente, no sorprende el hecho de que el surgimiento de estas nuevas estructuras armadas se haya concentrado sobre todo en las áreas de cultivos ilícitos y en los corredores del narcotráfico<sup>87</sup>. En la región del Catatumbo (Norte de Santander), cerca de la frontera con Venezuela, el surgimiento de nuevos grupos armados, como el autoproclamado “Águilas Negras”, responde a la existencia de redes delictivas establecidas que apuntalan el tráfico de armas y precursores para el procesamiento de cocaína. Allí los combatientes desmovilizados, que se han vuelto a instalar sobre todo en zonas urbanas grandes e

<sup>80</sup> *El Tiempo*, 3 de julio de 2005. Se estima que los desplazados internos han abandonado más de cuatro millones de hectáreas como resultado del conflicto. Mauricio Uribe, “¿Un campo para la paz?”, *Hechos del Callejón*, No.1, marzo de 2005. Ni la LJP, ni el fallo de la Corte Constitucional ni los decretos reglamentarios del gobierno especifican en qué momento del proceso el FNR se hará cargo de los bienes. Hasta mayo del 2006, la oficina del Alto Comisionado para la Paz sólo tenía información sobre 59 propiedades urbanas y aproximadamente 24.000 hectáreas de tierra que iban a entregar los paramilitares. “Proceso de Paz con las Autodefensas: Informe Ejecutivo”, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, mayo del 2006. Aunque la CNRR está estableciendo una base de datos, el Registro Nacional de Víctimas, se calcula que cerca del 60 por ciento de los desplazados serían colonos sin derechos de tenencia legales. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 1 de septiembre de 2006. También se recurre a prácticas coercitivas para forzar la venta de tierras. “Control preventivo y seguimiento a las políticas públicas en materia de reinserción y desmovilización”, Procuraduría General de la Nación, Vol.1, p. 156.

<sup>81</sup> Entrevista de Crisis Group, Medellín, 29 de agosto de 2006.

<sup>82</sup> El proceso de reinserción se divide en cuatro fases de seis meses cada una; sólo en las últimas fases los ex combatientes están listos para ingresar a la fuerza laboral o formar parte del programa de proyectos productivos. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 6 de septiembre de 2006.

<sup>83</sup> Pese a los progresos alcanzados en el establecimiento de perfiles precisos para los ex combatientes, el PRVC todavía no tiene información sobre los comandantes de rango medio. Sólo se han tomado medidas informales para incluirlos en el programa como erradicadores manuales de cultivos de coca y

como promotores de proyectos productivos. Las autoridades de Medellín han instado a los comandantes de rango medio a convertirse en promotores del programa y ejemplos para los combatientes rasos, en un intento por reducir su capacidad de coacción sobre sus antiguos comandos y la población. La Corporación Democracia es una organización no gubernamental manejada por ex combatientes, que participa en proyectos de reinserción. Entrevista de Crisis Group, Medellín, 29 de agosto de 2006.

<sup>84</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 22 de agosto de 2006.

<sup>85</sup> Algunos no tienen antecedentes penales u órdenes de captura en su contra y podrían acogerse a la Ley 782. Algunos, que aguardan el proceso judicial de conformidad con la LJP, no han sido adecuadamente atendidos por el PRVC, que les suspendió los pagos. *El Espectador*, 10 de julio de 2006.

<sup>86</sup> “Séptimo Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente Sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA)”, Consejo Permanente, OEA, Washington D.C., 30 de agosto de 2006, p. 6.

<sup>87</sup> “Plan Operativo Policial Contra Bandas Criminales”, Policía Nacional, 8 de junio de 2006.

intermedias<sup>88</sup>, afrontan una gran presión de estos nuevos grupos y de otras pandillas urbanas para que ingresen a ellas, lo cual a menudo ha resultado en luchas por la supremacía local<sup>89</sup>. Lo mismo sucede en el departamento de Nariño, al sur (cerca de la frontera con Ecuador), en donde ha surgido una nueva estructura que incluye elementos del antiguo bloque Libertadores del Sur de las AUC: el grupo autodenominado Nueva Generación<sup>90</sup>.

El Estado debe llenar el vacío de seguridad que dejaron los grupos paramilitares desmovilizados, de modo que no surjan nuevos grupos ni la guerrilla tome su lugar. Todavía no ha reaccionado con rapidez o efectividad, dejando la puerta abierta para la continuación de la violencia y sin que mejoren las perspectivas de una solución duradera al conflicto<sup>91</sup>.

#### IV. PERSPECTIVAS DE PAZ CON LOS INSURGENTES

Las FARC siguen siendo lo bastante fuertes como para dominar hasta un tercio del país, en especial las selvas profundas del sur y del oriente, en donde el ejército no tiene suficiente pie de fuerza y recursos para combatirlos<sup>92</sup>. El ELN es más débil, pero también conserva algo de capacidad, sobre todo en su comando central (COCE) en el departamento de Norte de Santander, a lo largo de la frontera con Venezuela<sup>93</sup>. Es probable que durante el segundo mandato de Uribe se entablen negociaciones con ambos movimientos. La campaña electoral dejó en claro que existe un apoyo cada vez mayor a soluciones negociadas del conflicto civil de 43

<sup>88</sup> Antiguos miembros del Bloque Catatumbo son quienes registran las cifras más altas de muertes (90) y capturas (49) de ex combatientes. Esta tendencia indica las presiones que tendrán que soportar los ex combatientes en ciudades como Cúcuta (351 ex combatientes), Barrancabermeja (252) y Bucaramanga (112), que tienen altas concentraciones de paramilitares desmovilizados. “Desmovilizaciones colectivas de las Autodefensas: Estado de la Reincorporación”, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 28 de julio de 2006.

<sup>89</sup> *Semana.com*, 17 de julio de 2006.

<sup>90</sup> “Séptimo Informe”, *op. cit.*

<sup>91</sup> Después de la desmovilización de los bloques Bananero y Elmer Cárdenas en el 2004 y el 2006, respectivamente, habitantes de la región del Urabá han denunciado la presencia creciente de destacamentos de las FARC especializados en secuestros y asesinatos selectivos. “Nuevos escenarios de la confrontación armada en el Urabá antioqueño”, Programa de Derechos Humanos – Vicepresidencia de la República, 13 de septiembre de 2006.

<sup>92</sup> Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 16, 18, 22, 23 de agosto y 6 de septiembre de 2006.

<sup>93</sup> *Ibid.*

años de duración<sup>94</sup>. Los líderes militares colombianos y estadounidenses, así como gran parte de la opinión pública, también tienden a considerar improbable una solución militar. Uribe reconoció este sentimiento en su discurso de posesión, y dijo estar dispuesto a dialogar, aunque no a expensas de las ganancias en materia de seguridad adquiridas en los últimos cuatro años. El 27 de septiembre de 2006, se apartó de la posición que mantuvo durante su primer mandato y dijo que su gobierno estaba dispuesto a aceptar el establecimiento de una “zona de encuentro” para acelerar un intercambio de rehenes por prisioneros con las FARC.

Las FARC todavía deben demostrar voluntad real de entablar conversaciones de paz, pero sí han manifestado un gran interés en lo que denominan un canje humanitario de prisioneros. Tienen a 62 rehenes (políticos, miembros de las fuerzas de seguridad y tres contratistas militares de Estados Unidos) en su poder, además de cerca de 1.000 secuestrados por quienes piden rescate. Hay aproximadamente 500 guerrilleros de las FARC, objeto de canje, en cárceles del país. El fundador y líder supremo del movimiento, Manuel Marulanda (su verdadero nombre es Pedro Marín), le ha asignado la máxima prioridad a la liberación de estos combatientes, tanto para elevar la moral de sus tropas como para remediar la escasez de comandantes experimentados de rango medio, varios de los cuales se cuentan entre los prisioneros del gobierno.

En lo que constituye un cambio notorio de posición, las FARC anunciaron en una carta dirigida a las autoridades el 1° de octubre que si se liberaban todos los rehenes y prisioneros, se allanaría el camino para entablar conversaciones de paz plenas. Sin embargo, fijó varias condiciones importantes, entre ellas la desmilitarización de dos departamentos (Caquetá y Putumayo), la suspensión de las órdenes de captura contra los altos comandantes, el retiro de las FARC de todas las listas internacionales de organizaciones terroristas y la suspensión de las operaciones militares en todo el país.

Altos funcionarios y fuentes cercanas a las conversaciones con los dos grupos insurgentes le dijeron a Crisis Group que Uribe, que nombró a Fabio Valencia como consejero presidencial para la paz<sup>95</sup>, se ha

<sup>94</sup> Se utiliza el plural porque las situaciones de los dos grupos principales, las FARC – de mayor tamaño – y el ELN, son diferentes.

<sup>95</sup> Fabio Valencia negoció con las FARC en nombre del gobierno de Pastrana durante el proceso de paz de 1998-2002. El Alto Comisionado para la Paz Luis Carlos Restrepo sigue siendo el principal negociador del gobierno con los paramilitares y los grupos guerrilleros; Fabio Valencia, que también es el consejero de Uribe para competitividad y productividad, tiene la misión de preparar el terreno para el

comprometido a explorar todos los caminos posibles<sup>96</sup>. De manera lenta pero segura, las conversaciones con el ELN parecen estar avanzando por la vía correcta. La ronda que se inició en La Habana el 16 de octubre de 2006 podría avanzar en el establecimiento de una verdadera agenda para las negociaciones. Los anfitriones cubanos, junto con Noruega, España y Suiza, actúan como observadores. Venezuela, que sirve de anfitrión al negociador del ELN, Antonio García, también desempeña un papel.

Sin embargo, tanto las FARC como el ELN todavía desconfían profundamente del gobierno y temen que Uribe pueda utilizar las negociaciones para obtener una ganancia política. A su vez, la preocupación del gobierno es que los insurgentes traten de alargar el proceso hasta que sientan que han fortalecido sus posiciones lo suficiente como para negociar bajo sus propios términos<sup>97</sup>.

### A. LAS FARC: CANJE SÍ, PERO ¿VERDADERAS CONVERSACIONES DE PAZ?

Una vez fue clara la reelección de Uribe, las FARC empezaron a retractarse de su promesa de nunca hablar con él<sup>98</sup>. Su decisión de no intentar sabotear las elecciones presidenciales vino seguida de un llamado, en julio del 2006, a la presidencia finlandesa de la UE para que la organización fuera retirada de la lista de grupos terroristas<sup>99</sup>. El vocero de la organización, "Raúl Reyes", dijo a una cadena de televisión (Telesur) el 22 de junio y a una revista semanal (*Cromos*) el 7 de septiembre que las FARC estaban dispuestas a discutir un canje de rehenes por prisioneros si se desmilitarizaban dos municipios del departamento del Valle<sup>100</sup>. También se refirió positivamente a la invitación de Dilian Toro, presidenta del Senado, para que el movimiento se dirigiera al Congreso<sup>101</sup>. El ex comandante de las FARC Yesid Arteta dijo en una

intercambio de rehenes por prisioneros y para posibles conversaciones de paz con las FARC.

<sup>96</sup> Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 16, 18 y 24 de agosto y 1 de septiembre de 2006.

<sup>97</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 18 de agosto de 2006.

<sup>98</sup> "Con Uribe no habrá intercambio humanitario", Comunicado del Secretariado de las FARC, 29 de diciembre de 2005.

<sup>99</sup> Carta al primer ministro finlandés, Matti Vanhanen, presidencia de la UE, 20 de julio de 2006, en <http://www.anncol.org>.

<sup>100</sup> Una comisión integrada por Francia, España y Suiza propuso la desmilitarización de los municipios de Pradera y Florida (departamento del Valle) para iniciar las conversaciones sobre un intercambio de rehenes por prisioneros en diciembre del 2005. Uribe aceptó de inmediato; las FARC rechazaron la propuesta, aduciendo que no les habían informado de antemano y que el gobierno estaba buscando una ganancia electoral.

<sup>101</sup> Palabras de la presidenta del Senado, Dilian Toro, durante la ceremonia de posesión el 20 de julio de 2006.

conferencia académica que la negociación sí era posible<sup>102</sup>. Sin embargo, las FARC han continuado sus operaciones militares, concentrándose en atacar a las fuerzas de seguridad y tratar de ocupar antiguos bastiones paramilitares para asumir el control sobre las actividades de narcotráfico en dichas áreas<sup>103</sup>.

Uribe dijo en un comunicado después de las elecciones que estaba dispuesto a avanzar hacia conversaciones de paz "paciente, prudente y persistentemente"<sup>104</sup>. La decisión de aceptar una "zona de encuentro" aborda la demanda más insistente de las FARC. Según Uribe, la diferencia entre una "zona de encuentro" y una zona desmilitarizada como los 40.000 kilómetros cuadrados que creó el ex presidente Pastrana es que en la primera no se admitirían rebeldes armados. Las FARC siguen insistiendo en incluir destacamentos de seguridad para sus tres negociadores, exigencia que Uribe ha descartado aduciendo que los observadores internacionales garantizarían la seguridad<sup>105</sup>. El nombramiento de Fabio Valencia es positivo: es un político con experiencia y veterano de las

<sup>102</sup> *Cromos*, 7 de septiembre de 2006. En una conferencia dictada en la Universidad de la Sabana de Bogotá el 30 de agosto de 2006, Arteta dijo que el gobierno debía nombrar a sus negociadores para el intercambio de rehenes por prisioneros, y que la decisión de las FARC de suspender los ataques durante las elecciones presidenciales y su demanda de ser retiradas de la lista de terroristas de la UE eran indicios de su disposición a conversar. Véase <http://www.caracol.com.co/noticias/326558.asp?id=326558>.

<sup>103</sup> Se ha detectado actividad de las FARC en antiguos bastiones de las AUC en Buenaventura y el norte del Valle, en donde hay corredores hacia el océano Pacífico importantes para el tráfico de drogas; en el Chocó, cerca de la frontera con Panamá, diez leñadores fueron asesinados, 170 secuestrados y más de 500 desplazados por el intento de las FARC de tomarse el territorio del bloque desmovilizado Elmer Cárdenas de las AUC; el 7 de agosto, las FARC atacaron unas amplias instalaciones de depósitos de gasolina en el departamento de la Guajira, en el extremo norte, y destruyeron más de 85 camiones; entre el 10 y el 16 de agosto, guerrilleros de las FARC intentaron bloquear la región del Catatumbo (Norte de Santander) cortando las líneas de suministro energético y quemando vehículos; se han reportado intentos de penetración en Tarazá, en el norte de Antioquia, una antigua zona paramilitar en donde se cultiva coca. Entrevistas de Crisis Group, Medellín y Bogotá, 30 de agosto y 6 de septiembre de 2006.

<sup>104</sup> Uribe reconoció que la LJP no sería aplicable a los insurgentes; acordó que las negociaciones con las FARC conducirían a una asamblea constituyente y dijo que estaría dispuesto a ampliar la zona de seguridad para el intercambio de rehenes por prisioneros en los municipios de Pradera y Florida si se realizaban negociaciones tras un gesto positivo. Un analista le dijo a Crisis Group que el gobierno había aprendido su lección de negociaciones anteriores y que no se iba a apresurar a mostrar resultados. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 16 de agosto de 2006.

<sup>105</sup> Radio Cadena Nacional (RCN), entrevista con el presidente Álvaro Uribe, 10 de octubre de 2006.

conversaciones de 1998-2002. Es respetado por las FARC y le da al equipo de Uribe una fuerte dimensión política. Dice que el gobierno no tiene un modelo preconcebido y que está dispuesto a explorar todos los caminos<sup>106</sup>. Ha habido intentos de sondear a las FARC a través de facilitadores informales, incluidos miembros de la Iglesia, antiguos negociadores del gobierno, el ex candidato presidencial Álvaro Leyva y Carlos Lozano, director del semanario comunista, *Voz*<sup>107</sup>.

Se ha argumentado que el canje de rehenes por prisioneros se ha convertido en un asunto personal para Marulanda, quien lo percibe como su legado al movimiento que ayudó a fundar hace más de 40 años, y como algo independiente de cualquier otra negociación con el gobierno<sup>108</sup>. Pero las FARC también podrían considerar las conversaciones con Uribe como una forma de recuperar el terreno político que perdieron cuando se suspendieron las negociaciones con el gobierno de Pastrana. Su inclusión en ese momento en la lista de terroristas de la UE, por ejemplo, obligó a la organización a cerrar sus oficinas de representación en Europa y en otros lugares.

La presión militar cada vez mayor también ha afectado las estructuras políticas de las FARC. La reducción de los frentes guerrilleros para conformar unidades más pequeñas y móviles les ha hecho perder capacidad en materia de control territorial. Como muchos centros urbanos están ahora cerrados para las FARC, el adoctrinamiento y el trabajo político han sufrido, lo cual probablemente ha afectado la capacidad para reclutar voluntarios. En el 2006, el gobierno informó sobre la deserción de 1.110 combatientes de las FARC, elevando la cifra total de deserciones de las FARC a más de 5.100 desde que se empezó a implementar el programa de desmovilización para individuos en enero del 2003<sup>109</sup>. Las FARC están tratando de reabrir sus oficinas políticas en Europa, pero los europeos se muestran renuentes a aceptar si no hay indicios de que el movimiento esté mostrando una nueva flexibilidad en el proceso de paz<sup>110</sup>.

El primer paso hacia cualquier tipo de diálogo debe ser el acuerdo sobre el lugar de las conversaciones. Las FARC no confían en las fuerzas de seguridad, ni en Uribe, lo suficiente como para permitir que sus altos

comandantes se desplacen hasta una zona que no puedan asegurar ellos mismos, y de la cual no puedan escapar fácilmente. En la actualidad, manifiestan preferencia por los municipios de Pradera y Florida, en el Valle del Cauca<sup>111</sup>. Los detalles de cualquier posible canje también plantearán dificultades. Entre los prisioneros cuya liberación exigen las FARC están “Simón Trinidad” y “Sonia”, ambos extraditados a Estados Unidos en 2004-2005, y Francisco Caraballo, un comandante del Ejército Popular de Liberación (EPL) que se encuentra en la cárcel<sup>112</sup>. Además, podría surgir una dificultad adicional si el gobierno insiste en un cese al fuego<sup>113</sup>.

## B. EL ELN: ESTABLECER LAS BASES PARA UN PROCESO DE PAZ FORMAL

Parece haber una mayor posibilidad de iniciar un verdadero proceso de paz con el ELN. Aunque las reuniones que se han celebrado en Cuba entre altos comandantes y representantes del gobierno todavía no han producido un acuerdo importante y las relaciones siguen siendo precarias<sup>114</sup>, se ve una razón para abrigar optimismo en la decisión del ELN de abstenerse de efectuar acciones violentas durante las elecciones y de retirar minas antipersona en un municipio del departamento de Nariño. Algunos analistas consideran que la opinión pública subestima un proceso de paz con el ELN porque en general se lo percibe como un grupo derrotado<sup>115</sup>. Sin embargo, un acuerdo de paz real con dicho movimiento constituiría un gran logro.

---

<sup>111</sup> Fueron propuestos por los países amigos (Francia, España y Suiza) en el 2005.

<sup>112</sup> El EPL se desmovilizó a comienzos de la década de 1990.

<sup>113</sup> En su discurso del 7 de agosto de 2006, Uribe aludió al conflicto en el país vasco como una referencia para las negociaciones, y señaló que la ausencia de acciones violentas durante muchos años había allanado el camino. Una persona cercana al proceso le dijo a Crisis Group que las FARC seguramente no iban a aceptar un cese al fuego. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 22 de agosto de 2006.

<sup>114</sup> Los garantes han pedido el relanzamiento de las conversaciones de paz lo más pronto posible, pues temen que el proceso se estanque y se debilite el apoyo de la opinión pública. *El Tiempo*, 5 de septiembre de 2006. El ELN impugnó el presunto suicidio de uno de sus militantes, Francisco Gamboa, poco después de haber sido arrestado en Bogotá.

<sup>115</sup> La percepción que se tiene del ELN como un movimiento derrotado es fortalecida por la reducción en el cálculo del número de combatientes, de un pico de más de 4.500 en el 2001 a menos de 3.600 en el 2004. Se afirma que ha habido por lo menos 1.349 desertores hasta la fecha en el 2006. “¿Cómo va el ELN?”, UNDP/PNUD, *Hechos del Callejón*, No. 5, junio de 2005, p. 13. Germán Espejo *et al.*, “La encrucijada del ELN”, *Seguridad y Democracia*, p.16.

---

<sup>106</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 16 de agosto de 2006.

<sup>107</sup> “La ofensiva de paz de Uribe”, *Semana*, 14-20 de agosto de 2006. Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 16 y 22 de agosto de 2006.

<sup>108</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 22 de agosto de 2006.

<sup>109</sup> “Primer informe de control y monitoreo: Grupos desmovilizados”, Policía Nacional, julio de 2006. *El Tiempo*, 13 de septiembre de 2006. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 6 de septiembre de 2006.

<sup>110</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 22 de agosto de 2006.

Durante su primer mandato, Uribe hizo dos concesiones clave con el ánimo de permitir que el diálogo avanzara. La primera fue la liberación, en septiembre del 2005, de “Francisco Galán”, el rebelde eleno de más alto rango en prisión, para que actuara como mediador con el Comando Central, COCE<sup>116</sup>, y el establecimiento de la Casa de Paz como un foro de discusión entre el ELN y la sociedad civil. La segunda fue la suspensión de las órdenes de captura contra algunos de los altos comandantes del ELN, en especial contra Antonio García, quien es ahora el principal negociador del movimiento en Cuba.

Durante la “fase exploratoria” de las primeras tres rondas en La Habana (diciembre del 2005, febrero y abril del 2006) las conversaciones marcharon lentamente, pero la confianza mutua se ha ido afianzando<sup>117</sup>. La aceptación por parte del COCE de Antonio García como su negociador fue interpretada como algo positivo por el comisionado de paz Luis Carlos Restrepo, su contraparte del gobierno<sup>118</sup>. A Juan Carlos Cuéllar, otro miembro del ELN que paga una condena en prisión, también se le permitió ir a La Habana<sup>119</sup>. El gobierno ha procedido con cautela, demostrando su seriedad<sup>120</sup>, y ha sido lo bastante flexible como para no insistir en un cese al fuego unilateral o una agenda fija como precondiciones para las conversaciones.

Una fuente cercana al proceso le dijo a Crisis Group que espera resultados más concretos de la actual cuarta ronda en La Habana<sup>121</sup>. Se informa que la sesión empezó el 16 de octubre con prediscusiones entre el equipo negociador del ELN y organizaciones colombianas de la sociedad civil. Se espera que las discusiones entre los negociadores del ELN y del gobierno empiecen el 20 de octubre y prosigan durante por lo menos una semana<sup>122</sup>. Los garantes internacionales están

presionando a las partes para que trasciendan los temas de procedimiento y negocien seriamente<sup>123</sup>. Sin embargo, hay algunos obstáculos complicados que habría que superar:

- Antonio García ha pedido amnistía para los rebeldes encarcelados antes de entablar negociaciones de paz plenas.
- El gobierno pide un cese al fuego y la suspensión del secuestro, del cual dependen en gran medida las finanzas del ELN.
- El gobierno también busca la remoción de minas antipersona en regiones en donde hay presencia del ELN, así como el compromiso de que el movimiento no seguirá reclutando combatientes menores de edad. Lo primero podría poner en peligro la seguridad del ELN, en momentos en los que afronta en ciertas zonas ataques de las FARC<sup>124</sup>. Los rebeldes rechazan cualquier cese al fuego que les exija entregar las armas y permanecer en zonas de concentración<sup>125</sup>.
- Aunque el ELN ha dicho que tiene intenciones de participar en el debate político y en la consolidación de gobiernos locales “alternativos” en las elecciones municipales y departamentales del 2007<sup>126</sup>, no se sabe cómo reaccionaría si partidos uribistas dominan esas elecciones.
- Algunos frentes del ELN podrían oponer resistencia a un proceso de paz, en especial los que mantienen lazos estrechos con las FARC. Las discusiones internas del ELN han sido acaloradas, como se refleja en los comunicados<sup>127</sup>. Un

“Primer informe”, *op. cit.* Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 16 y 22 de agosto de 2006.

<sup>116</sup> Aunque el COCE actúa como órgano de toma de decisiones del ELN, el proceso es complejo debido a la naturaleza federal del movimiento y a las diferentes situaciones políticas y militares de sus frentes de guerra. Por ejemplo, algunos frentes en Antioquia y el Magdalena Medio han sufrido derrotas; los frentes de la región del Catatumbo son relativamente fuertes. Entrevistas de Crisis Group, Bogotá y Medellín, 16, 18 y 30 de agosto de 2006.

<sup>117</sup> El gobierno había intentado incluir el cese al fuego en la agenda para las negociaciones en México que finalmente no se realizaron. Como resultado, las conversaciones en La Habana, en diciembre del 2005 y febrero y abril del 2006, se realizaron sin condiciones previas.

<sup>118</sup> Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 16 de agosto de 2006.

<sup>119</sup> *El Tiempo*, 3 de octubre de 2006.

<sup>120</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 16 de agosto de 2006.

<sup>121</sup> Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 16 de agosto de 2006.

<sup>122</sup> *El Tiempo*, 17 de octubre de 2006.

<sup>123</sup> *El Tiempo*, 5 de septiembre de 2006.

<sup>124</sup> Pese a los obstáculos, un acuerdo humanitario podría ser viable, como lo demostró la desactivación parcial de minas antipersona en Micoahumado; durante el gobierno de Samper, casi se produce la entrega de combatientes menores de edad. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 16 de agosto de 2006. Las FARC le declararon la guerra al ELN en Arauca. Comunicado de las FARC Bloque Oriental, 23 de marzo de 2006, <http://www.farcep.org/?node=2,2117,1>.

<sup>125</sup> Esto fue confirmado en un comunicado del comandante del ELN “Gabino”, el 17 de julio de 2006, <http://www.eln-voces.com>. El ELN percibe la LJP como diseñada exclusivamente para los paramilitares. Entrevistas de Crisis Group, Bogotá y Medellín, 16 y 30 de agosto de 2006.

<sup>126</sup> El ELN no propone presentar candidatos propios, sino participar más activamente en el debate político. Entrevistas de Crisis Group, Bogotá y Medellín, 16 y 30 de agosto de 2006.

<sup>127</sup> Según un experto en el ELN, la firma del comandante “Gabino”, el líder histórico del movimiento, y no la del COCE en el más reciente comunicado, podría significar que ha tenido que recurrir a su prestigio personal y su carisma para fortalecer

analista opina que, para que tengan éxito, las negociaciones con el ELN y con las FARC deben realizarse de manera simultánea. Si el proceso con el ELN fracasa, los rebeldes descontentos podrían ingresar a las FARC y promover una posición más radical frente al gobierno<sup>128</sup>.

Todavía no es claro cómo funcionaría la Convención Nacional que propone el ELN ni si conduciría a una asamblea constituyente<sup>129</sup>, como propuso implementar Uribe hace poco si las negociaciones con las FARC tuvieran éxito<sup>130</sup>.

El ELN está sintiendo la presión de negociar o perder su relevancia. Sus finanzas andan mal<sup>131</sup>, y ha sido golpeado por las fuerzas de seguridad, los paramilitares y las FARC. El COCE parece ejercer apenas un control endeble sobre algunos de sus frentes más remotos. Sin embargo, esto no significa que el ELN aceptará cualquier trato que le propongan. Después de una lucha de más de 40 años, el COCE sólo aceptará una salida digna. Así mismo, algunos rebeldes aún abrigan la esperanza de que su movimiento pueda experimentar otra resurrección extraordinaria, como sucedió después de la ofensiva del ejército que casi lo destruyó en 1971.

## V. SITUACIÓN POLÍTICA Y REFORMAS

Uribe parece comandar una posición fuerte para impulsar una agenda legislativa ambiciosa durante su segundo mandato. En su primer cuatrienio, tuvo que depender del Partido Conservador y de liberales disidentes para la aprobación de sus leyes. Ahora cuenta con una mayoría cómoda en ambas cámaras. La coalición uribista<sup>132</sup> depende de tres componentes

la cohesión interna. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 18 de agosto de 2006.

<sup>128</sup> Esto ha sucedido con disidentes del EPL que fueron rearmados por las FARC. Pese a las vendettas entre frentes del ELN y las FARC en Arauca, el ELN proclama solidaridad revolucionaria y no permitirá que el gobierno utilice un eventual proceso de paz como un elemento de presión contra las FARC. A las FARC se las mantiene informadas sobre la evolución de las conversaciones con el ELN. Entrevistas de Crisis Group, Bogotá y Medellín, 16 y 30 de agosto de 2006.

<sup>129</sup> Entrevista de Crisis Group, Medellín, 30 de agosto de 2006.

<sup>130</sup> "Declaraciones del alto comisionado de paz", SNE, 2 de octubre de 2006.

<sup>131</sup> Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 11 de abril de 2006.

<sup>132</sup> Los partidos de la coalición pro-uribista son: Partido de la U, Partido Conservador, Cambio Radical, Alas-Equipo Colombia y Colombia Democrática. Justo antes de que se reuniera el Congreso, se sumaron a la coalición Convergencia Ciudadana y Colombia Viva.

principales: El Partido de la U, con veinte senadores (de 102) y 30 representantes (de 168); los conservadores (dieciocho senadores y 29 representantes), y Cambio Radical (quince y veinte, respectivamente). Los partidos uribistas minoritarios tienen ocho escaños en el Senado y nueve en la Cámara de Representantes. Las leyes promulgadas en el primer mandato –reforma constitucional de los partidos políticos y del Congreso (Acto Legislativo del 2003 y Ley 974 del 2005)– seguramente le facilitarán la tarea al presidente, pues el nuevo marco legal modifica sustancialmente las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo y fue diseñada para imponer la disciplina de partidos<sup>133</sup>.

Sin embargo, el Congreso parece más bien haberse vuelto más indisciplinado. En el bando de Uribe aparecieron fisuras incluso antes de la inauguración del nuevo Congreso el 20 de julio de 2006, cuando los partidos uribistas empezaron a pelearse por puestos en el gobierno. A la lucha especialmente agresiva entre el Partido de la U y Cambio Radical no le ha ayudado la rivalidad entre los líderes de cada partido, Juan Manuel Santos y Germán Vargas Lleras respectivamente, ambos preparándose ya para lanzarse como candidatos a la presidencia en el 2010. La ideología política es casi irrelevante: sería difícil diferenciar las plataformas de los partidos. No obstante las reformas, la política en Colombia sigue girando en torno a los cargos en el gobierno y a intereses personales<sup>134</sup>.

La coalición del gobierno fracasó en su primera prueba, cuando la elección de los representantes para un nuevo Consejo Nacional Electoral (CNE), el 30 de agosto, se convirtió en una gresca muy poco digna que la mostró

<sup>133</sup> Estas medidas introdujeron las listas de partido único (tanto abiertas como cerradas), los umbrales para el ingreso al Congreso, un nuevo sistema para garantizar una representación proporcional más precisa (la cifra repartidora), la prohibición de pertenecer simultáneamente a diversos partidos y regulaciones sobre la cohesión y la disciplina internas de los partidos.

<sup>134</sup> Véase el informe de Crisis Group, *La reelección de Uribe*, *op. cit.* Como recompensa por su disciplina y su lealtad durante el primer mandato de Uribe, el Partido Conservador recibió cuatro ministerios: Interior y Justicia (Carlos Holguín); Agricultura (Andrés Arias); Cultura (Elvira Cuervo); y Minas (Hernán Martínez); también obtuvo la presidencia de la Cámara de Representantes (Alfredo Cuello). El Partido de la U recibió dos ministerios: Defensa (Juan Manuel Santos) y la alta consejería de la Presidencia (Óscar Iván Zuluaga); también obtuvo la presidencia del Senado (Dilian Toro). Cambio Radical recibió dos ministerios: Medio Ambiente y Vivienda (Juan Lozano) y Comunicaciones (María Guerra). Alas-Equipo Colombia obtuvo un ministerio, el de Relaciones Exteriores (María Consuelo Araújo). Colombia Democrática y Convergencia Ciudadana obtuvieron cada uno un cargo viceministerial.



como un simple vehículo electoral oportunista. Cambio Radical se alió con el Partido Liberal de oposición para obtener cuatro escaños en el CNE; los otros partidos uribistas obtuvieron cuatro escaños en total: dos para el Partido Conservador, uno para Alas-Equipo Colombia y Colombia Democrática<sup>135</sup>, y uno para el Partido de la U, cuatro de cuyos miembros apoyaron a otro partido uribista, Convergencia Ciudadana.

Ya no parece realista que Uribe pueda utilizar al Partido de la U como el cimiento sobre el cual basar su programa legislativo<sup>136</sup>. El analista político Carlos Galán, de *El Tiempo*, dice que ese partido quizás considere que ser un “soldado obediente” reporta menos ventajas que la actitud rebelde de Cambio Radical, que obtuvo nombramientos cada vez que amenazó con abandonar la coalición<sup>137</sup>. Existen indicios de que los legisladores del Partido de la U están avanzando en esa dirección<sup>138</sup>. Hasta cierto punto, Uribe tiene la culpa, pues ha participado del clientelismo y los acuerdos politiqueros que juró evitar<sup>139</sup>. Es probable que la situación empeore: muchas de las reformas propuestas son impopulares, y sin un mapa ideológico o programático los partidos uribistas podrían pelear entre ellos mismos para disfrutar de una ventaja especial.

Por consiguiente, es posible que a Uribe le cueste más trabajo lograr que le aprueben su programa del que le costó en su primer mandato. De hecho, gran parte de su agenda consiste en reformas institucionales que no habían sido aprobadas después de que perdió el referendo del 25 de octubre de 2003<sup>140</sup>. Las prioridades son retomar algunas de estas iniciativas y concentrarse en una reforma tributaria estructural, la revisión de la política de descentralización para transferir ingresos a los departamentos y municipios, y la aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos. La reforma institucional se

abordará desde varios frentes: tributario, fiscal, laboral, pensiones y salud. La otra área de reforma implica clausurar empresas estatales con déficits enormes y mejorar la eficiencia de todas las demás entidades públicas.

Quizás una de las principales inquietudes a corto plazo de su gobierno en lo referente a Estados Unidos, no obstante, es que la Ley de Preferencia Comercial Andina y Erradicación de Drogas (ATPDEA) y los beneficios arancelarios que otorga a Colombia y a otros países andinos expira al finalizar el año. Como es improbable que el TLC se apruebe durante la última sesión del Congreso de los Estados Unidos después de las elecciones de noviembre, Colombia y sus vecinos andinos están presionando al gobierno de Bush para que proteja su comercio mediante el apoyo a la ampliación del ATPDEA.

El gobierno de Uribe sí inicia el segundo mandato con una posición económica más sólida. Durante el primer período de gobierno, la economía se recuperó de la recesión general de 1998-2001 que golpeó a la mayor parte de América Latina<sup>141</sup>, con el crecimiento anual del PIB alcanzando su pico en el 2005, al llegar al 5.1 por ciento<sup>142</sup>. La inflación se ha reducido y se mantiene en un solo dígito, al tiempo que las exportaciones han aumentado<sup>143</sup>. La inversión extranjera ha aumentado cinco veces desde el 2003<sup>144</sup>, y las reservas han crecido en casi un 40 por ciento desde el 2002<sup>145</sup>. A este buen desempeño macroeconómico han contribuido un mejor recaudo tributario<sup>146</sup> y la reconfiguración del sector público.

<sup>135</sup> Alas-Equipo Colombia y Colombia Democrática también formaron una alianza con el partido izquierdista de oposición Polo Democrático Alternativo para obtener un escaño.

<sup>136</sup> El 14 de septiembre de 2006, los directores del Partido de la U se reunieron con el presidente Uribe para hablar sobre la inconformidad de algunos legisladores con respecto al reducido número de cargos burocráticos que se le habían dado al partido.

<sup>137</sup> “¿Qué pasa con la U?”, *El Tiempo*, 3 de septiembre de 2006.

<sup>138</sup> “Uribe está cansado de la pedidera de puestos”, *El Tiempo*, 26 de septiembre de 2006.

<sup>139</sup> Al incorporar a Convergencia Ciudadana y Colombia Viva en la coalición, partidos que habían sido expulsados de ella antes de las elecciones parlamentarias por presuntos vínculos con paramilitares, Uribe abrió la puerta para que se forjaran muchas otras alianzas políticas oportunistas.

<sup>140</sup> Para mayor información sobre el referendo, véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°6, *Colombia: La política de seguridad democrática del presidente Uribe*, 13 de noviembre de 2003.

<sup>141</sup> La recesión latinoamericana sobrevino luego de las crisis económicas en México y Brasil a mediados de la década de 1990, y en Argentina a comienzos del siglo.

<sup>142</sup> En el 2002, el crecimiento anual del PIB de Colombia fue del 1.9 por ciento, en el 2003 fue del 3.9 por ciento y en el 2004, del 4.04 por ciento; el crecimiento acumulado en los primeros dos trimestres del 2006 fue del 4.6 por ciento. Véanse <http://www.dane.gov.co> y <http://www.comunidadandina.org>.

<sup>143</sup> Las exportaciones han aumentado de manera estable de US\$11.975 millones en el 2002 a US\$21.187 millones en el 2005; de enero a junio del 2006, las exportaciones ascendieron a US \$11.529 millones. Véase <http://www.comunidadandina.org>.

<sup>144</sup> La inversión extranjera se redujo de US\$2.525 millones en el 2001 a US\$1.758 millones en el 2003. En el 2004 casi se duplicó, registrando US\$3.117 millones, y luego en el 2005, casi se triplicó, pues alcanzó US\$10.192 millones. Véase <http://www.comunidadandina.org>.

<sup>145</sup> Las reservas de Colombia se incrementaron de US\$10.841 millones en el 2002 a US\$14.947 millones en el 2005. Véase <http://www.comunidadandina.org>.

<sup>146</sup> Durante el primer período de gobierno de Uribe, la administración de impuestos nacionales (DIAN) aumentó su recaudo de impuestos en un 56 por ciento (de US\$9.127 millones en el 2002 a US\$14.280 millones en el 2005). Véase <http://www.dian.gov.co>.

Sin embargo, aunque los principales indicadores marchan bien, el éxito se basa en parte en la creciente demanda mundial de productos primarios producidos en la región, en especial petróleo, carbón y productos de minería, junto con unas tasas de interés bajas. Si la economía mundial y la de Latinoamérica en particular llegaran a entrar en un nuevo ciclo de recesión, Colombia se podría ver seriamente afectada. Además, la deuda externa, tanto del gobierno como del sector privado, sigue siendo alta<sup>147</sup>, y la balanza de pagos todavía es negativa<sup>148</sup>. Si las reservas petroleras de Colombia disminuyen, las exportaciones de petróleo, una importante fuente de ingresos, podrían verse afectadas<sup>149</sup>, por lo cual habría que hacer recortes en el gasto gubernamental o incrementar los impuestos para mantener los programas sociales y de seguridad.

Todavía existe una economía informal de gran tamaño y el subempleo afecta a casi el 30 por ciento de la población económicamente activa, al tiempo que el desempleo se situó en un 14 por ciento en el 2005, el mismo nivel que se registró antes de la crisis económica de fines de los años noventa<sup>150</sup>. Cerca del 50 por ciento de la población se encuentra en o por debajo de la línea de pobreza, lo que clasifica a Colombia como el país con mayor desigualdad en la distribución de la riqueza de la subregión andina, y uno de los peores a escala mundial<sup>151</sup>. El gasto militar sigue disparado, y aunque el ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla ha insistido en que impulsará el proyecto de ley sobre reforma

tributaria, sus cambios no aumentarían el recaudo global de impuestos<sup>152</sup>, e incluso los legisladores uribistas han manifestado su férrea oposición al borrador del proyecto de ley<sup>153</sup>.

Todo esto deja en la incógnita qué tanto podrá Uribe aumentar el recaudo de impuestos y qué sucederá si intenta imponer un nuevo gravamen a la riqueza para sostener el gasto en seguridad. Existe el riesgo de que se produzca una espiral descendente: si la financiación de la seguridad se reduce como consecuencia de condiciones económicas más restringidas, la seguridad podría debilitarse. Si eso sucede, los inversionistas extranjeros podrían perder la confianza y marcharse, lo cual reduciría aún más los ingresos del gobierno. Y el Congreso de los Estados Unidos podría preguntar, si no hay evidencia de un sacrificio mayor por parte de los contribuyentes colombianos, ¿por qué habrían de compensar la diferencia los contribuyentes estadounidenses?

## VI. CONCLUSIÓN

El primer mandato en general exitoso de Uribe produjo mejoras en materia de seguridad, y aumentó la confianza de los ciudadanos en la capacidad del Estado para gobernar. Partiendo de las reformas en seguridad iniciadas por su predecesor Andrés Pastrana, Uribe logró aislar las ciudades, en donde habita el 70 por ciento de los colombianos, de lo peor del conflicto civil. Sin embargo, sus esfuerzos por golpear a las FARC en sus bastiones de la selva y la montaña fracasaron en su mayor parte. De hecho, los ataques de las FARC se han incrementado en el 2006. La geografía del país es ideal para la guerra de guerrillas y la sola magnitud del territorio implicado,

<sup>147</sup> Cuando Uribe asumió la presidencia en el 2002, la deuda externa total (tanto del gobierno como del sector privado) ascendía al 43.8 por ciento del PIB; en el 2003, se elevó al 52.7 por ciento, y en el 2004 y el 2005 se redujo al 46.8 por ciento y el 46.2 por ciento respectivamente, niveles que siguen siendo altos. La deuda externa del gobierno alcanzó US\$22.781 millones en el 2002; US\$24.527 millones en el 2003; US\$25.712 millones en el 2004; y US\$23.355 millones en el 2005. Véase <http://www.comunidadandina.org>.

<sup>148</sup> Las importaciones aumentaron de US\$12.690 millones en el 2002 a US\$21.204 millones en el 2005. Véase <http://www.comunidadandina.org>.

<sup>149</sup> El gobierno espera alcanzar el equilibrio entre demanda y producción para el año 2008 y está desesperado por encontrar nuevas reservas. Existe un agresivo programa de exploración, que incluye *joint-ventures* con multinacionales extranjeras de petróleo y gas, así como capitalización de la empresa estatal Ecopetrol mediante la venta del 20 por ciento de sus acciones a inversionistas privados.

<sup>150</sup> Cuando Uribe asumió la presidencia en el 2002, el desempleo estaba en un 17.6 por ciento. Ha ido bajando de manera estable a 16.7 por ciento en el 2003, 15.4 por ciento en el 2004 y 14 por ciento en el 2005. Véase <http://www.dane.gov.co>.

<sup>151</sup> El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo clasifica como el undécimo país más desigual en materia de distribución de riqueza, entre 124 países analizados. "Human Development Report 2005", UNDP/PNUD, Cuadro 15, pp. 271-272.

<sup>152</sup> Según lo presentó el Ministerio de Hacienda, el proyecto de ley de reforma tributaria tiene como fin no aumentar el recaudo total, sino simplificarlo. Incluye una reducción en el impuesto a la renta, la eliminación de exenciones que cuestan cerca del 25 por ciento del total de ingresos, y extensión del impuesto al valor agregado (IVA) a todos los bienes y servicios, con un mecanismo de reembolso del IVA para los más pobres. Los críticos argumentan que si bien se requiere con urgencia un código tributario simplificado y, en efecto, un impuesto a la renta más bajo podría atraer inversionistas, la carga se extendería a la canasta familiar básica. En otras palabras, el proyecto de ley beneficiaría a los inversionistas ricos, al tiempo que penalizaría a las clases pobres y medias. Además, se aduce que el mecanismo de reembolso del IVA a la población más vulnerable sería difícil de implementar. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 14 de septiembre de 2006.

<sup>153</sup> Los congresistas conservadores y del Partido de la U han sido críticos acerbos del proyecto de ley en los primeros debates legislativos, y Cambio Radical presentó una versión alternativa.

cuando se compara con los recursos del gobierno, hace prácticamente imposible una victoria militar.

Mientras la guerrilla ha cambiado su estrategia y sus tácticas a la luz del fortalecimiento reciente de las fuerzas armadas, los militares no han demostrado la misma adaptabilidad en su respuesta a la evolución de la guerra. Uno de los problemas perennes del ejército ha sido su incapacidad para ganarse los corazones y las mentes de la población civil, sobre todo en los rincones más remotos del país en donde las FARC han sido la única autoridad durante casi dos generaciones. El Estado requiere una nueva estrategia que aborde este problema demostrando que una vez hayan salido las FARC, vendrán el Estado de derecho, la inversión social y las oportunidades económicas. Nada de esto se vio durante el primer mandato de Uribe. El historial de derechos humanos del ejército ha sido tradicionalmente pobre. Con el redoble estable de nuevos escándalos y pruebas sobre violaciones de los derechos humanos, la legitimidad de las fuerzas armadas, y por consiguiente de la PSD, será cada vez más impugnada.

Una falla fundamental en el sistema de seguridad es que la policía está bajo el control del Ministerio de Defensa. Existe una marcada rivalidad entre los diferentes cuerpos de las fuerzas armadas; entre la policía y el ejército esta rivalidad es feroz, y ha sido alimentada por incidentes como la masacre en Jamundí, en donde soldados asesinaron a diez policías que participaban en una operación antinarcóticos de élite. El panorama de seguridad se complica aún más por el hecho de no haberse definido las responsabilidades de los diversos servicios de inteligencia –militares, policía y DAS– y no haber reforzado su cooperación. La corrupción por narcotráfico y los vínculos con los asesinatos perpetrados por paramilitares han manchado aún más la imagen del DAS.

La presión para que se entablen negociaciones de paz con el ELN y las FARC está aumentando, pero el precedente establecido por los paramilitares no es alentador. La LJP, que ofrece condiciones muy generosas a los comandantes de las AUC, culpables de algunas de las atrocidades más brutales, es un acuerdo judicial excepcional que no acerca a Colombia a una paz duradera. El frecuente entrelazamiento de las estructuras paramilitares y militares oficiales, así como la penetración del Congreso y los gobiernos locales por parte de las AUC, convierten esas negociaciones en un modelo improbable para las conversaciones con los movimientos guerrilleros. El gobierno quiere aliviar las restricciones impuestas por la Corte Constitucional y no parece estar dispuesto a invertir los recursos y la voluntad política requeridos para que funcionen incluso la reparación, la reinserción y la reconciliación. Si el fiscal general no obtiene pleno apoyo en por lo menos

exigir la verdad y la recuperación de los bienes ilícitamente adquiridos, sin duda habrá impunidad.

Observadores de la OEA y otros informan que algunas organizaciones criminales de las AUC no han sido desmanteladas, y que también están surgiendo estructuras nuevas o modificadas para apoderarse de los lucrativos negocios ilícitos que antes dirigían los paramilitares. Con comandantes de rango medio, muchos de los cuales no se entregaron bajo la LJP, haciéndose cargo de estas estructuras, los miembros de la cúpula de las AUC, que buscan desesperadamente evitar la extradición, pueden poner distancia entre ellos y sus emporios criminales, al tiempo que se benefician de las condenas reducidas previstas por la nueva ley<sup>154</sup>. La LJP también ha enviado un mensaje a los comandantes paramilitares de menor rango, muchos de los cuales no tienen antecedentes penales, en el sentido de que si la cúpula puede retirarse conservando gran parte de sus ganancias ilícitas, también ellos pueden aspirar a ascender en el mundo criminal con impunidad<sup>155</sup>.

Para poder desarrollar una agenda social y de reforma diferente, Uribe debe preservar las ganancias en seguridad que logró durante su primer mandato y sobre las cuales se basa su popularidad. Gran parte de la situación económica, en especial la inversión extranjera, se basa en la premisa de que Colombia se está volviendo un país más seguro. Sin embargo, es evidente que la sola inversión militar no logrará una mayor seguridad a largo plazo.

Todo en el segundo mandato de Uribe promete ser más difícil que en el primero. En el 2002, salió de la nada y rompió el molde mediante el cual los partidos Conservador y Liberal dominaron la presidencia durante más de un siglo. El fallido proceso de paz con las FARC bajo el presidente Pastrana y el fortalecimiento de la guerrilla habían generado una sensación de crisis. Esa sensación ya no existe y los colombianos consideran que los asuntos están bajo control. Sin embargo, la situación sigue siendo delicada. La aparente disminución de los cultivos de coca ha sido una quimera. En algunas regiones del país el ejército perdió la iniciativa; a menos que haya un proceso de paz exitoso, es posible que elementos del ELN se unan a las FARC, lo cual fortalecería a esa insurgencia más peligrosa. Cualquier caída sería en la economía o una reducción significativa en la ayuda de Estados Unidos podría producir un recorte en el presupuesto de defensa o exigir un importante aumento en los impuestos.

Uribe debe demostrarles a los militares y a sus electores que es serio con respecto a los derechos humanos y que

<sup>154</sup> Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 4 de agosto de 2006.

<sup>155</sup> Entrevistas de Crisis Group, Medellín, 21 de septiembre de 2006.

no habrá impunidad para las acciones criminales, lo cual exige asumir una actitud diferente frente a la decisión de la Corte Constitucional sobre la LJP. Tiene que consolidar las ganancias en materia de seguridad, al tiempo que busca seriamente negociaciones con los insurgentes. El desmantelamiento de los paramilitares no producirá una reducción duradera de la violencia, a menos que el Estado pueda asumir el control sobre las áreas que estos dominan, ataque sus empresas delictivas, en especial el narcotráfico y la extorsión, y confronte de inmediato cualquier surgimiento de nuevos grupos armados al margen de la ley. Finalmente, el segundo mandato de Uribe tiene que proveer inversión e infraestructura rural nuevas y visibles que beneficien a los pobres. En los próximos cuatro años existe la oportunidad de lograr un progreso genuino, no sólo hacia la terminación de 43 años de conflicto, sino para atacar las raíces de dicho conflicto. Si no se aprovecha la oportunidad, la violencia seguirá su curso y la democracia colombiana sufrirá un duro golpe.

**Bogotá/Bruselas, 20 de octubre de 2006**

## ANEXO A

### MAPA DE COLOMBIA

