

CESAR GAVIRIA CON EL SOL A LAS ESPALDAS: NUBES EN EL FUTURO INCIERTO

Alvaro Camacho Guizado*
María Emma Wills Obregón**

A escasos meses de la mitad del período presidencial, hay un reconocimiento generalizado de que a César Gaviria le ha ido tan bien como regular le ha ido al país. Gracias a una brillante gestión en el primer año de su mandato —concretada en la Asamblea Nacional Constituyente, la captura de las principales cabezas del Cartel de Medellín, la entrega de armas de varios de los grupos guerrilleros— el presidente Gaviria se ganó su popularidad, la que ha sabido mantener gracias a un bien aceitado aparato publicitario. Sin embargo, como el rayo no cae en cielo sereno, hay nubarrones que pueden presagiar que, cuando ya se acerca a esa etapa en que el sol comienza a dar en las espaldas, a César Gaviria le tocará no sólo recalibrar su gestión sino reforzar su equipo constructor de imagen. El proceso de paz, la política económica, el orden público, y el narcotráfico pueden ser algunas de las piedras en los zapatos presidenciales.

I. EL PROCESO DE PAZ

Los recientes cambios en las estrategias de negociación con las guerrillas tienen importan-

cia no sólo por lo que significan en términos de hacer un alto en el camino y reequilibrar los argumentos, evaluar los resultados y establecer nuevos rumbos, sino porque se hacen en el marco de transformaciones y deficiencias en algunas orientaciones gubernamentales. Tales cambios se pueden localizar en la presencia de nuevos negociadores, la ampliación del temario, la posibilidad de regionalizar los diálogos, la creación de la Consejería para el Desarrollo Social y la aparente reorientación de la política militar del gobierno.

1. ¿A nuevos actores, nuevas agendas?

Aunque parezca banal no es desdeñable el peso específico que en esta negociación pueden tener las personalidades de los actores involucrados. La presencia de Horacio Serpa Uribe (un avezado político, ex-parlamentario, ex-ministro, ex-procurador y ex-constituyente) y sus nuevos asesores en la Consejería de Paz¹, de parte del gobierno y de reconocidos jefes militares, y ex-parlamentarios, del lado de la Coordinadora, así como la presencia de digna-

* Sociólogo, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

** Politóloga, profesora de la Universidad de los Andes.

1 Eduardo Díaz Uribe, ex-ministro de Salud; Jorge Carrillo, ex-ministro de Trabajo y ex-presidente de la CUT; José Noé Ríos, ex-vice-ministro de Gobierno y ex-secretario de Gobierno de Bogotá, quien participó en las negociaciones con el M-19, y Juan Carlos Posada, ex-gobernador de Boyacá y ex-asesor del ministro de Gobierno.

tarios del Parlamento en la Comisión Asesora de Orden Público, significa que se eleva el nivel de representación. Esto de por sí es importante, no sólo por las prestancias personales, sino por su capacidad de concitar apoyos y compromisos en las fuerzas políticas que tengan a su cargo la puesta en práctica de los eventuales acuerdos.

Adicionalmente, el nuevo consejero gubernamental tiene una hoja de vida que lo habilita plenamente para enfrentar a la Coordinadora. Su experiencia en las lides políticas en el Magdalena Medio —una de las regiones más convulsionadas del país— su reconocida vocación democrática, sus denuncias contra los paramilitares durante su paso por la Procuraduría y sus recientes declaraciones en tomo de la paz, permiten pensar que llega a la mesa de negociaciones con una capacidad de la que carecía su antecesor, quien explícitamente reconoció que había agotado su imaginación negociadora. No dijo, sin embargo, algo que se sabía: que simultáneamente había agotado una fase del proceso, que por lo demás había tenido éxito en la entrega de armas del EPL, el Quintín Lame y el PRT, pero que no pudo operar con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar.

Y se agotó porque aparentemente las rigideces y pugnacidades tenían prioridad sobre la flexibilidad y sentido del futuro. Partir del supuesto de que la Coordinadora no quiere negociar, de que carece de un programa político y de que se debe ante todo evitar que el eventual cese al fuego sirva para expandir frentes e incrementar influencias regionales, no podía ser un punto de partida realista para las negociaciones. Pero no lo es menos la demanda guerrillera de someter a la mesa exigencias de transformaciones estructurales en la economía nacional como requisito de las negociaciones, ni negarse a enfrentar seriamente los problemas del cese al fuego o la liberación de secuestra-

dos. De hecho, los protocolos con los que finalizó la ronda pasada de negociaciones permiten pensar que las distancias entre los dos son, como en la canción mexicana, cada día más grandes². No obstante, pueden ampliarse si, como se deduce del mensaje enviado por la Coordinadora al Congreso de la República, las nuevas negociaciones deben abarcar temas que involucran prácticamente la totalidad de la gestión del Estado. El cambio de los objetivos estratégicos por parte de la CNG es, así, evidente: al parecer, agotadas las posibilidades que aportaba la Asamblea Nacional Constituyente, las políticas económicas del Estado toman su lugar. Este cambio podría significar que el problema del cese al fuego y las discusiones en tomo de los temas de la anterior agenda pueden variar sensiblemente.

Sin embargo la negociación puede avanzar positivamente si se logra que una mayor flexibilidad se dé igualmente en los temarios y en la gestión de otros actores. Es un hecho que en el proceso anterior las demandas y fuentes de información con que las partes negociaban provenían de sus intereses específicos, lo que tendía a distorsionar situaciones reales. Los eventuales encuentros regionales que se puedan organizar paralelamente con la negociación formal sin duda aportarán informaciones, actitudes y exigencias locales que pulsen el sentir local y agreguen ideas e iniciativas a los negociadores; no obstante sus virtudes más conspicuas serán crear presiones populares hasta ahora limitadas y crear bases de distensión local que sirvan de espejo a otras regiones.

2. Los éxitos y sus consecuencias

Pero, de hecho, aunque se firmen acuerdos formales de paz, se puede suponer que no todos los miembros de las organizaciones guerrille-

2 De los 16 puntos contenidos en las actas, había desacuerdo en 11: definición de las hostilidades, proceso de verificación, evaluación, tratamiento al paramilitarismo, secuestros, garantías a la población civil, papel de los militares, localización de las guerrillas, presencia de la Fuerza Pública, garantías a los voceros de las guerrillas y realización de encuentros regionales; y acuerdo en 5: bilateralidad, transitoriedad de las diversas fases del proceso, veeduría internacional, normas de comportamiento para el manejo del cese al fuego y a las hostilidades y la designación de una comisión para investigar los casos de desaparición forzada de personas.

ras dejarán sus armas y se dedicarán a labores de orden civil. Ello se infiere de varias circunstancias sociales ligadas al fenómeno guerrillero colombiano. En efecto, no muchas guerrillas en el mundo pueden mostrar como las colombianas una historia de continuidades de más de treinta años. Es de suponer que para muchos de ellos la organización militar se ha convertido en una forma de vida, con sus patrones de socialización, convicciones ideológicas, valores, normas, en fin, con lo que implica una subcultura rural y violenta.

Ciertamente es de esperar que habrá quienes consideren que firmar acuerdos de paz y reinsertarse es una traición tanto a los años de lucha como a las convicciones político-ideológicas: tratarán en consecuencia de continuar en la actividad guerrillera, reivindicándose como los más puros representantes de la lucha política liberadora. Este tipo de reacción puede hacerse más viable en la medida en que supuestamente las razones objetivas que llevaron a la toma de las armas no han desaparecido enteramente; y si bien hay esfuerzos en esta dirección, ciertas orientaciones estructurales — como la redirección de la política económica, la reivindicación de la soberanía sobre los recursos naturales, la reforma agraria, nacionalizaciones, apertura de vías, incrementos en los servicios sociales básicos y obras de infraestructura local— no avanzan con la celeridad que las guerrillas exigen. Otro tanto podría decirse de políticas dirigidas a liquidar las organizaciones paramilitares, a reformar a las Fuerzas Militares y a erradicar factores de violencia en las regiones de asentamiento guerrillero, como la corrupción y la apropiación privada de recursos fiscales con apoyo de la Fuerza Pública.

Más aún, renunciar a un poder de hecho para cambiarlo por la posibilidad incierta de influir sobre comunidades a partir de discursos y organizaciones civiles, no es, para algunos, una buena alternativa; así se insista en que ni hoy ni en el futuro la lucha armada tiene perspectivas de éxito. Además, la presencia en la escena política legal de nuevos ex-guerrilleros puede despertar más y mayores suspicacias, sospechas y temores por parte de algunos pro-

pietarios, políticos e ideólogos intolerantes frente a las nuevas situaciones locales. Si se considera que tanto las FARC como el ELN, y muy especialmente este último, tienen ideologías y programas más radicales que los esbozados por los grupos actualmente reinsertados, es de esperar que haya mayores resistencias a convivir con ellos en un clima de competencia pacífica.

Otros menos altruistas posiblemente no acepten reinsertarse porque encuentran más rentable permanecer con las armas en la mano usufructuando su poder tradicional en las áreas de asentamiento. Algunos pueden estar derivando utilidades de los impuestos privados que han sido su norma y fuente de financiación, y no parece muy realista esperar que renuncien a una forma de ingresos para la cual sólo tienen que exhibir su poder de intimidación.

En esta misma tónica de delincuencia económica, otros podrían continuar en la práctica de los secuestros; sólo que ahora los ingresos no irían a las arcas de una organización político-militar sino a bandas delincuenciales que podrían experimentar un crecimiento acelerado, como ya ocurrió en el pasado.

Es claro que las formas de violencia así resultantes pasarán a la categoría de no negociables, excepto la opción política, aunque con dificultades adicionales propias de la radicalización, dispersión y desregulación; y el gobierno tendría que confrontar una situación bastante más compleja que la actual.

De otra parte los costos de la destrucción de infraestructura ocasionados el año pasado, y que se elevaron a 302.332 millones de pesos, ilustran lo que podría ser el futuro inmediato si no cristalizaran las negociaciones. A esta cantidad se añaden los montos del impuesto especial para la paz —que el gobierno nacional ha extendido por cuatro años más— los de las necesarias acciones militares, la organización de paramilitares y los que la guerrilla tendría de sus prácticas bélicas tradicionales. En fin, la espiral de costos se haría ascendente, con las consecuencias previsibles.

3. El PNR y la reinserción

Uno de los principales argumentos para la paz está representado por el Plan Nacional de Rehabilitación; y si no se introducen cambios radicales en su concepción y funcionamiento, los resultados de las negociaciones pueden gestar un nuevo campo de conflicto político. Desde su creación, el PNR ha ido aumentando su cobertura; cuando se inició, incluía 131 municipios considerados "zonas rojas". En 1986 ya eran 177, y en 1991 el gobierno Gaviria ha reconocido que el Plan se ampliará hasta cubrir 404, o sea el 40.05% del total de municipios de Colombia³. Según este último dato, el gobierno considera que en casi la mitad de municipios del país el Estado debe emprender una serie de obras de infraestructura y de servicios públicos con carácter urgente y como antídoto contra el descontento y la rebelión.

Las sumas apropiadas para el PNR han ido ascendiendo a medida que el Plan pretende llegar a nuevas zonas⁴, pero, de hecho, ante el bajo nivel de ejecución, en 1988 el entonces presidente Barco se vio obligado a "amenazar" con sanciones a la entidad que dilata, obstruyera o incumpliera la parte de su responsabilidad con el programa. En 1990 la tendencia se confirmó como lo acreditan las palabras del secretario de Integración Popular de la Presidencia de César Gaviria:

Si tenemos en cuenta el comportamiento histórico de los acuerdos de gastos PNR, frente a la apropiación definitiva en los años 1987, 1988 y 1989, y comparamos estos datos con la situación que se presenta en 1990, encontramos que en este último año se registra el índice más bajo de ejecución presupuestal de los programas PNR.

Y en el primer semestre de 1991, el primer mandatario se vio obligado a decir, alarmado:

Sería a todas luces inadmisible que se volviera a presentar la situación registrada en el primer trimestre de este año, en el cual, según lo evidencia el informe del Ministerio de Hacienda, ha sido prácticamente nulo el compromiso de los recursos de inversión con el Plan Nacional de Rehabilitación⁵.

Pero, además, los problemas que enfrenta el PNR hoy en día no son sólo burocrático-administrativos. En la medida en que los profesionales políticos se dieron cuenta de que a través del PNR se estaban canalizando recursos respetables, los dineros del programa empezaron a ser objeto de pugnas políticas y ciertas prácticas clientelistas impregnaron su orientación.

Debido a todos estos problemas, el Ejecutivo ha sometido al Plan a una radical reestructuración, creando una Consejería Especial para el Desarrollo Social y buscando una creciente vinculación de la empresa privada, la que hasta ahora ha sido bastante esquiva. Adicionalmente, el nuevo consejero ha planteado una política que incluya no sólo la reinserción personal de los ex-guerrilleros, sino una rehabilitación de las regiones más deprimidas.

Ahora bien, además de la capacidad del gobierno de poner en práctica los planes de desarrollo comprendidos en el PNR, es necesario preguntarse qué tanto este tipo de gastos pueden ser considerados como costos engendrados por la violencia. En la práctica, el Plan es más que todo un plan de desarrollo social y económico orientado hacia las regiones más deprimidas y menos articuladas al mercado nacional. Sus costos, además de productos de la violencia, son el resultado del desarrollo desigual

3 Presidencia de la República, *Estrategia nacional contra la violencia*, Bogotá, mayo de 1991, p. 16.

4 Si en 1983 el gobierno apropió \$15.480.3 millones, en 1988 la cifra ascendía a \$55.938, y a \$98.000 en 1989. En 1990 la apropiación presupuestal para el PNR fue de \$95.033.3 y en 1991 de \$99.729.9. En 1992, por la ley orgánica de presupuesto, se apropiaron \$156.043.2. Sin embargo, el índice de ejecución de estas apropiaciones nunca ha logrado ser del 100%, y si en 1988 era de 86.3%, en octubre de 1991 sólo alcanzaba a representar el 20.34%. El bajo nivel de ejecución para 1991 responde a problemas de liquidez del gobierno central, a políticas de restricción monetaria, a falta de sistematización de los recursos descentralizados asignados al PNR y a ineficiencias burocráticas.

5 *El Tiempo*, lo. de junio de 1991.

entre las regiones, generado por el modelo de desarrollo aplicado en el país. En el fondo, los gobiernos sucesivos que han recurrido al PNR buscan que el Estado preste los servicios básicos aun en aquellas regiones que durante mucho tiempo han estado abandonadas por las instituciones y que compense las desigualdades regionales mediante inversiones de desarrollo social y económico.

A partir de la firma de acuerdos entre el gobierno y el M-19, del PNR surgió una política gubernamental de reinserción de los ex-alzados en armas. Según el actual gobierno, esta política “debe proporcionar las oportunidades y los medios para que los antiguos ex-combatientes, muchas veces formados exclusivamente en el uso de las armas, se reencuentren con la sociedad, en términos de nuevas actitudes, hábitos y formas de trabajo”⁶. Esta estrategia de reinserción sí puede ser vista como un costo directamente relacionado con la violencia política que afecta al país.

La Oficina Nacional de Reinserción orienta su acción hacia cuatro áreas: asignaciones mensuales a las fundaciones para distribuir entre los ex-combatientes mientras éstos se incorporan a actividades legales⁷; apoyo crediticio a proyectos económicos rentables y capacitación técnica; apoyo al establecimiento de organizaciones políticas, y por último, inversiones en obras de infraestructura y servicios públicos en áreas de influencia de los grupos en tránsito hacia la legalización.

La puesta en marcha de acciones en estas cuatro áreas tiene unos costos diferenciales según las condiciones pactadas y el número de miembros de cada una de las organizaciones guerrilleras⁸.

Además de este tipo de gastos el gobierno, a través del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), ha proyectado la adquisición de 10.000 hectáreas de tierra para ser distribuidas entre los reinsertados. La Junta Directiva del INCORA aprobó la compra de 4.572 hectáreas, para lo cual asignó \$923.700 millones. Para alcanzar las 10.000 hectáreas, faltarían por comprar otras 5.500, que requerirían una inversión aproximada de mil millones de pesos⁹.

Si a los gastos de reinserción se suman los ocasionados por compras de tierras, se tiene que el gobierno ha programado una inversión cercana a \$10.345.870.8 para la estrategia integral de reincorporación a la vida civil de los ex-combatientes. Sin embargo, si se mantiene el criterio de que los planes de desarrollo municipal no pueden ser considerados en estricto sentido como gastos generados por la violencia, se infiere que los acuerdos con el PRT, el M-19, el EPL y el MAQL le han costado a la administración nacional \$6.545.870.

Al hacer cálculos aproximados de los costos de la reinserción de los miembros de la Coordinadora¹⁰, la Consejería de Paz estima que éstos podrían llegar a los \$3.000 millones. Los costos totales de una reinserción completa de

6 Presidencia de la República, Consejo Nacional de Normalización, Informe Anual, junio de 1991, p. 3.

7 Cada organización guerrillera incorporada al proceso de paz creó su propia fundación para orientar y manejar los proyectos de reinserción de sus miembros.

8 Según la Consejería de Paz, hubo 800 reinsertados del M-19; 150 del PRT; 150 del MAQL y 2.000 del EPL, para un total aproximado de 3.100 ex-guerrilleros que buscan reincorporarse a la vida civil. Según un cálculo basado en datos de la Consejería de Paz, de la Oficina de Reinserción, y de los acuerdos firmados entre Gobierno y el PRT, el Quintín Lame y el EPL, los costos proyectados de reinserción de las organizaciones guerrilleras en noviembre de 1991 ascendía a \$8.402 millones.

9 Esta cifra se obtuvo dividiendo \$923.700.000 por 4.572. Esto permite obtener el costo promedio de una hectárea, que luego se multiplica por 5.500.

10 Si se calcula en \$80.000 la subvención mensual a los ex-combatientes y se considera que puede pasar un año antes de que se inicien los proyectos productivos, se llega a un primer costo de \$7.680 millones. Si a esta suma se le agregan los costos promedio de créditos otorgados a los ex-combatientes para proyectos productivos, se podría calcular que, si todos los miembros de las FARC, el ELN y la disidencia del EPL hacen una demanda de crédito y ésta es aprobada, el gobierno tendría que crear un fondo de \$20.800 millones para préstamos. A estos costos habría que añadir los gastos de transporte, seguridad y abastecimiento de campamentos en los que incurriría el gobierno durante el proceso de negociación.

todos los grupos alzados en armas, calculados en \$38.025.870.8 millones, son el 12.58% de lo que le costaron al país los actos de sabotaje cometidos por las guerrillas en el primer semestre de 1991¹¹.

Sin embargo, al igual que con el PNR, la reinserción sufre de las mismas dolencias: lentitud burocrática y baja ejecución y apropiación de recursos. Además, a estas deficiencias en estos programas, que son centrales en la estrategia de paz del gobierno, hay que agregar las dificultades jurídicas que implican los procesos individualizados de indultos¹². Una vez desaparecida la figura del estado de sitio, con la cual se podrían establecer mecanismos administrativos y jurídicos de agilización de los indultos, este proceso seguirá un curso normal amenazado por las trabas burocráticas, las lentitudes jurídicas y las exigencias procesales que pueden hacer que se pierdan parcialmente los esfuerzos de las negociaciones. Adicionalmente, no se puede descartar que se den actitudes de intolerancia que —al amenazar las vidas de los reinsertados, o imposibilitar su supervivencia económica— los induzcan a tomar de nuevo las armas como único mecanismo de protección de sus vidas. Hasta la fecha el movimiento Esperanza, Paz y Libertad, antiguo Ejército Popular de Liberación, ya ha perdido aproximadamente 75 militantes.

Un factor adicional está representado en un proceso más amplio de reinserción, que no está necesariamente ligado a un plan estatal específico, sino que responde a las condiciones —que tanto los ex-alzados en armas como los innumerables desplazados de las contiendas militares— encuentren en las zonas en que se reubiquen. Como ya se ha venido observando, algunas ciudades intermedias localizadas en zonas de alto conflicto político han incrementado su población migrante, creando cinturones de miseria y nuevos nichos de violencia.

Montería, Cúcuta, Apartado, por ejemplo, son testigos de este fenómeno, que de no ser enfrentado con rápidas medidas, puede prefigurar campos políticos de violencia y criminalidad superiores a los actuales.

II. LA POLÍTICA ECONOMICA

Parecería que fuera necesaria la experiencia venezolana para que en el país se desatara al más alto nivel el debate acerca de los efectos sociales y políticos de la nueva política económica. Los principales columnistas de los grandes diarios e importantes dirigentes políticos y gremiales, quienes, con algunas excepciones —hasta antes del intento de golpe en el vecino país— no habían elevado voces de alarma, ahora lo hacen reiteradamente. Llama la atención especialmente que las advertencias, por fin, giran en tomo de argumentos que desde tiempo atrás venían presentando dirigentes sindicales y comentaristas y estudiosos heterodoxos. En otras palabras, el conato de golpe en el vecino país politizó la política económica de Gaviria.

A las ya conocidas críticas al neoliberalismo respecto del desfase entre las medidas y la confrontación de sus costos sociales, se agrega ahora el llamado de atención sobre la vulnerabilidad de la economía y la sociedad colombianas a estas políticas de choque, y los peligros que su puesta en práctica significan para el orden público. De los debates sobre la viabilidad técnica de las nuevas políticas estamos pasando a debates sobre su viabilidad política y social.

Ahora bien, esta situación coincide con un momento en el que diferentes sectores trabajadores tratan de negociar convenciones colectivas y, al calor de la ola privatizante, buscan definir su situación. Definida esta privatización como la erradicación de viejos y nocivos monopolios estatales corruptos, se la confronta con una retó-

11 Consejería para la Paz, Estadísticas generales sobre violencia en Colombia, 1991.

12 La amnistía podría cobijar a una organización guerrillera en su conjunto, como ocurrió durante el gobierno de Belisario Betancur, sin necesidad de petición alguna por parte de cada miembro de la misma. Por el contrario, el indulto es una figura jurídica que opera individualmente luego de que cada ex-combatiente presenta una petición formal de quedar cobijado por el perdón, y debe seguir un proceso legal para entrar en vigencia.

rica en la que se resaltan los valores del dictado del mercado, el papel de los esfuerzos individuales y la reducción acelerada de las responsabilidades del Estado frente al desarrollo social. Apertura y privatización se interpretan como sinónimos, aunque realmente la segunda se ha convertido en condición de la primera¹³.

A ello puede agregarse el cúmulo de necesidades insatisfechas de diferentes comunidades. Que por el momento apenas empiecen algunas a expresar su descontento no puede interpretarse como que éste no existe; y —a pesar del supuesto desprestigio y la real debilidad del sindicalismo y las organizaciones populares— no se puede echar en saco roto la perspectiva de que, con el avance de la política económica y el desgaste natural de un gobierno que entra a su mitad final, los focos de agitación social se conviertan en campos de conflicto y violencia política. Este proceso, que no se puede descartar, no puede ciertamente ser confrontado, como ahora, con la criminalización de las demandas y acciones sindicales.

De hecho, ésta parece ser la consideración de la Coordinadora Guerrillera en su cambio de horizontes estratégicos: pretendería, aparentemente, subordinar los temas estrictamente políticos a una temática de alto contenido social y popular, buscando así los apoyos masivos de que ahora carece.

III. LA CONCEPCION DEL ORDEN PUBLICO

Aunque fueran exitosas las negociaciones de paz, la violencia política podría exacerbarse de no introducir severos cambios en la definición

del orden público, lo que incluye tanto una transformación en las estructuras y prácticas de la fuerza pública, como la creación de condiciones que hagan innecesaria la violencia en los procesos de diálogo y confrontación de la población con el Estado.

1. El revolcón militar

Sobre lo primero se han dado pasos. A pesar de la tradicional independencia del estamento armado en relación con el poder civil, de la naturaleza de ghetto que ha adquirido a lo largo de los años, de su largo historial de lucha antiguerrillera, su anticomunismo visceral y su celo por mantener un presupuesto de gastos invisible e incontrolable por el poder civil, ciertamente el gobierno ha introducido cambios de insospechada magnitud en las Fuerzas Armadas. Primero, la creación de la Consejería de Seguridad es una medida de acercamiento indudable entre las decisiones políticas y las gestiones armadas. Segundo, la elaboración de una Estrategia Nacional de Lucha contra la Violencia que si bien es incompleta y hasta la fecha no ha sido decididamente activada, tiene varias virtudes, como reconocer que entre las principales formas de violencia en el país está la violación de derechos humanos por parte de funcionarios del Estado. Además, para superar la violencia, el Plan propone tratar de involucrar a la población civil en los planes locales de seguridad y propender por el desarme general de la población civil. Tercero, la aprobación de la reforma que permite que el servicio militar obligatorio sea prestado en la policía nacional. Cuarto, el nombramiento de

13 Ya hace un tiempo, sin embargo, la Contraloría General de la Nación, al examinar el proyecto de privatización de los puertos, hizo notar cómo, si bien los sindicatos portuarios constituyen una verdadera oligarquía obrera, y por tanto es preciso reglamentar más severamente sus condiciones laborales, la perspectiva privatizante no necesariamente beneficiará al usuario. En efecto, el contralor destacó cómo los puertos privados lucrarán tanto de las ganancias monopólicas de la actual estructura, como de las que se logren a partir del desmantelamiento de las organizaciones sindicales; y esto no necesariamente se traducirá en rebajas en las tarifas cobradas. Es el traslado de un monopolio a otro, con más ventajas y sin el riesgo de contar con una organización sindical dependiente directamente de un organismo del Estado. Y si se examina la situación de los transportes urbanos, la experiencia de Bogotá es bien dicente: el "cartel de los buses" (con muchos propietarios, pero con alta concentración en la representación y poder) logró convertir a la ciudad en una jungla.

un civil en el Ministerio de Defensa. Quinto, el reemplazo también por un civil del director del DAS. Sexto, la centralización en cabeza del presidente de las tareas de inteligencia militar, policial y civil, con miras tanto a hacerlas más eficientes como a evitar los excesos, violaciones de derechos humanos y corrupción que se habían hecho corrientes en estos cuerpos. Séptimo, el establecimiento de cursos obligatorios sobre derechos humanos a los miembros de la policía. Octavo, la aprobación por parte del Conpes de una redirección del gasto militar que busca establecer el control presupuestal por parte del Departamento Nacional de Planeación, la reducción del pie de fuerza de algunas ramas militares paralelamente al incremento de los miembros de la policía, la nivelación de salarios de oficiales de alto y mediano rango, el aumento de los sueldos de los policías y el establecimiento de políticas de gasto destinadas a mejorar las condiciones operacionales de las tropas, eliminando los megaproyectos militares.

2. ¿Y cómo sería el nuevo orden público?

Sin duda esta nueva política militar representa uno de esos cambios que la opinión pública demora en digerir, pero que tienden a transformar tanto a los cuerpos militares y policiales como las concepciones tradicionales sobre el orden público. Si se logra que las crecientes demandas y protestas populares tengan un interlocutor estatal civil, de modo que se deslegitime el uso de la violencia, el país se ahorrará un nuevo campo político de violencia.

Para ello, sin duda, no bastan los cambios formales en la estructura y funcionamiento de la fuerza pública. De hecho, aunque son bastante radicales, estas reformas se quedan cortas en varios puntos centrales: en la timidez de una política más drástica de control de la gestión militar y policial que haga frente a las prácticas de corrupción y violación de los derechos humanos, en una mayor depuración de los cuerpos armados y una clara decisión que li-

mite al máximo tanto el ámbito jurídico de los llamados "actos de servicio", como el sentido de la obediencia debida, que hoy cobijan a prácticamente cualquier gestión de los cuerpos militares, para evitar que autoricen las violaciones de los derechos humanos.

Otro tanto se podría decir de los excesos en los combates propiamente dichos: no es posible que bajo la necesidad de la victoria militar se ejecuten bombardeos indiscriminados, se hagan redadas, se corten rutas de mercados campesinos y simultáneamente se reclamen apoyos masivos de los habitantes de las regiones así tratadas.

Las medidas que se tomen en la dirección de humanizar la guerra tienen varias virtudes, entre las cuales están poder ganar legitimidad ante las poblaciones afectadas y dejar sin peso argumentos que en este sentido esgrimen las fuerzas guerrilleras, a las cuales, entonces sí, se les puede exigir una conducta recíproca. No es tan claro que mientras se hacen bombardeos a poblaciones se pida que las guerrillas no coloquen minas, como tampoco lo es exigir que se liberen secuestrados cuando muchos detenidos por la Fuerza Pública desaparecen.

En el futuro inmediato, pues, tendría que cambiarse el énfasis tradicional en el orden público para hacerlo en el orden público. Es decir, más que orden, se precisan más espacios públicos de planteamiento y gestión de conflictos sociales. Poco se podrá lograr, valga el caso, con la reinserción de nuevas organizaciones guerrilleras si no se posibilita que aireen sus demandas, o si a ellas se responde con la muerte. La extraordinaria labor pedagógica que le espera al gobierno no puede ser menospreciada: así pueda realizar una tarea de educación en la tolerancia entre sus propios funcionarios, no es menor la que debe desarrollar en las comunidades, y muy particularmente con los sectores de opinión pública que podrían temer por sus tradicionales privilegios, y quienes hasta ahora han hecho más por entorpecer el desarrollo de la paz.

Las acciones en contra de los paramilitares ocupan un primer lugar en esta política y no

es posible seguir escudándose en la falta de información, siendo que muchos habitantes de varias de las regiones afectadas conocen bien quiénes son y cómo operan. Saben, por ejemplo, que residen en los centros poblados en donde actúan, que no se organizan semiclandestinamente, y que se pasean por sus zonas de influencia sin ocultarse. Más aún, ocasionalmente bajo protección de autoridades estatales. Si hace algunos años, siendo ministro de Gobierno, el actual presidente presentó al Parlamento información sobre el número de bandas paramilitares detectadas, no se ve por qué ahora esa información no es posible, ni por qué la acción de erradicación no se concreta.

En fin, un nuevo orden público requiere una nueva apertura democrática. Es claro que la retórica necesaria no puede extraerse del pasado; pero sí tiene que ir dirigida a crear unas condiciones propicias tanto para la reinserción de los combatientes como para las exigencias de la población en general. En otras palabras, habría que pensar en que si las negociaciones son exitosas, en un futuro inmediato los colombianos podrán saborear lo que significa vivir en un país políticamente menos violento.

V. EL NARCOTRAFICO

A pesar del éxito obtenido con la entrega a la justicia de los principales cabecillas del llamado Cartel de Medellín, y con ello la eliminación temporal del narcoterrorismo, hay dos tareas que exigen una atención gubernamental prioritaria: de una parte, reforzar el control a una oferta de droga que no ha disminuido; de otra, reducir los niveles de violencia que el narcotráfico ha estimulado.

Respecto a la primera, es un hecho que la exportación de cocaína no ha amainado; lo que muestra que la entrega de los capos se tradujo en una descentralización y mayor desregulación del negocio. Todo apunta a indicar que nuevos productores han penetrado en el mercado, y que lo hacen mediante tecnologías que, como la dispersión y alta movilidad de los laboratorios, dificultan su control o erradica-

ción. De otra parte, aunque se carezca de estimativos reales, el desarrollo del cultivo de amapola modifica sustancialmente el patrón productivo y organizativo del negocio; puesto que mientras el negocio de la cocaína se ha basado en una integración con Bolivia y Perú, la producción interna de la nueva planta deja a Colombia no sólo con la totalidad del negocio, sino con la totalidad de las responsabilidades internacionales. Difícil será presentar un frente andino o latinoamericano respecto a las eventuales presiones del gobierno norteamericano, al que sin duda se podrían unir las de los países europeos para las cuales el consumo de heroína es un problema mucho más grave que el de cocaína.

La aplicación de herbicidas servirá sólo para mostrar esfuerzos en la erradicación; pero desde ya se puede anticipar que además de su ineficiencia en este terreno, podrá presentar mayores dificultades internas. Dado que el cultivo se hace en zonas altas en las que se generan corrientes fluviales, por lo que la fumigación tiene efectos negativos multiplicadores, o en regiones de economías campesinas pobres, más de una organización internacional consciente del perjuicio social y ecológico elevará sin duda su protesta. De otra parte, no hay que olvidar que entre los cultivadores hay, en muchos casos, comunidades indígenas con altos grados de organización y grandes facilidades para concitar apoyos en vastos sectores de la población. Mientras las políticas frente a la producción se basen en la erradicación o interdicción, y no en programas alternativos que garanticen precios adecuados para los cultivos tradicionales, es casi seguro que el remedio resultará peor que la enfermedad.

Respecto a la segunda tarea, posiblemente el hecho de que los actuales narcotraficantes no hayan tenido la pretensión de confrontar al gobierno convirtiéndose en narcoterroristas, ha contribuido a que los esfuerzos para meterlos en cintura hayan sido menores. Aunque es clara la intención gubernamental de no abrir un frente de guerra, al menos mientras la confrontación guerrillera no encuentre un atisbo de solución, no lo es menos el hecho de que los niveles de violencia estimulados por el narcotráfico

siguen siendo preocupantes. Su contribución al deterioro de los procesos de paz con las guerrillas desmovilizadas¹⁴, constantes hostigamientos y asesinatos que tuvieron su apoteosis en la masacre de Caloto, la continuidad de organizaciones narcoparamilitares en varias regiones y las continuas apariciones de cadáveres en ciudades y campos del país, muestran que dos de las modalidades de violencia que acompañan al narcotráfico, los ajustes de cuentas y las razzias paramilitares, están tan vivas como antes. El hecho de que no se trate de magnicidios no hace menos deletérea esta violencia.

Ahora bien, sorprende, por decir lo menos, que apenas hace pocos días se haya tomado la decisión de unificar los archivos e informaciones de inteligencia del DAS. Sin embargo, se mostraría más decisión si simultáneamente se depuraran los organismos locales de investigación policial y se estableciera una oficina central, del más alto nivel que, al tiempo con la centralización de la inteligencia, copiara información adicional destinada a localizar los principales productores y exportadores, sus compras de tierras, sus organizaciones paramilitares y sus vinculaciones con funcionarios del Estado. Que estas tareas no se hayan realizado —en zonas como el norte del Cauca, el centro y norte del Valle del Cauca, el sur de Risaralda, Córdoba, el Magdalena Medio, las zonas bananeras de Urabá y el Magdalena y otras— sólo puede indicar una ineficiencia incalificable.

No se trata, desde luego, de revertir la tesis de que la base del negocio se encuentra en la de-

manda final de drogas en los países consumidores, ni de ceder ante las presiones norteamericanas. Se trata de garantizar la vida y la democracia en el país; y el reto es lograr estas metas sin convertir de nuevo el narcotráfico en narcoterrorismo.

VI. EPILOGO

Los retos anteriores, como es obvio, no agotan el panorama de conflictos que pueden desarrollarse en los próximos meses, pero sí pueden ser los que más dolores de cabeza le produzcan a un presidente que hasta ahora ha disfrutado de un prestigio y un nivel de expectativas mucho más alto de lo que él mismo esperaba antes de asumir su mandato. Los virajes y rectificaciones que deba realizar pueden jugar tanto en la repercusión de ese prestigio como en abrir las puertas a cambios sociales y políticos reclamados crecientemente por diversos sectores de la opinión pública. Respecto a muchos de ellos, desde luego, el gobierno se encuentra maniatado en su dependencia de un Congreso que no necesariamente le sigue la corriente en sus iniciativas y que abierta o soterradamente inicia un proceso de desmonte de algunas de las reformas que introdujo la nueva Constitución, o que pretende tomar un curso alterno al señalado por el presidente. Se encuentra maniatado también por sus limitaciones económicas y financieras, pero ante todo por la lentitud de su respuesta frente a la acusación de que carece de sensibilidad social.