



Universidad de los Andes  
Facultad de Administración

CÁTEDRA CORONA

12

# "Plan Colombia" : ¿anti-drogas o contrainsurgencia?

MARCO PALACIOS



Universidad de los Andes  
Facultad de Administración

CÁTEDRA CORONA

12

**“Plan Colombia”:  
¿anti-drogas o contrainsurgencia?**

M A R C O P A L A C I O S

© 2007, Universidad de los Andes  
Facultad de Administración  
Cátedra Corona

María Lorena Gutiérrez  
Profesora asociada  
Decana Facultad de Administración

Comité de publicaciones:

Fernando Cepeda Ulloa  
Profesor

Enrique Cuéllar Cubides  
Director

Carlos Dávila L. de Guevara  
Profesor titular

Manuel Rodríguez Becerra  
Profesor titular

Elvira Salgado Consuegra  
Profesora asociada

Piedad Salgado Camacho  
Coordinadora administrativa

Cra. I No. 18\*70, Ed. RGC, Bogotá, D.C.  
Tels. 3324555 Fax: 3324551

WEB: <http://administracion.uniandes.edu.co/publicaciones>

Corrección de estilo, pre prensa y prensa  
Proceditor Ltda.  
*proceditor@etb.net.co, proceditor@yahoo.es*

ISSN: 1657-477X

Primera edición  
Bogotá, D. C., febrero de 2007

# Prólogo

*La serie Cátedra Corona incluye algunas de las presentaciones de profesores extranjeros de reconocida trayectoria en la comunidad académica internacional que visitan la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes por un período corto de tiempo, gracias a los fondos donados por la Organización Corona en 1996 para financiar la cátedra que lleva este nombre.*

*A lo largo de estos años, el programa Visitantes Distinguidos Cátedra Corona ha permitido obtener un valioso intercambio de experiencias investigativas y docentes de carácter renovador y estimulante en la labor académica de la Facultad. Así mismo, ha fortalecido las vinculaciones con la comunidad académica internacional en las diferentes áreas de la administración y ha recibido retroalimentación sobre su orientación, problemas y planes futuros.*

*El trabajo desarrollado por los profesores invitados es planeado por el área respectiva de la Facultad, de manera que constituya el inicio de relaciones de largo plazo, mediante proyectos de investigación conjuntos y períodos más extensos como profesores visitantes.*

*El programa también promueve el viaje de profesores de la Facultad a instituciones académicas extranjeras para fortalecer las líneas investigativas de la Facultad y para que éstos creen relaciones de largo plazo con colegas en aquellas instituciones.*

*Con más de ciento cuarenta y tres investigadores provenientes de diferentes universidades norteamericanas, europeas, asiáticas, australianas y latinoamericanas en países como Estados Unidos, Francia, Inglaterra, España, China, India, Australia, Argentina Brasil, México y Venezuela, esta serie de publicaciones es el testimonio editorial de su valioso aporte. Este número, el duodécimo de la serie, ofrece un trabajo del profesor Marco Palacios, preparado para la conferencia "Comparative Peace Processes in Latin America", que tuvo lugar en el Woodrow Wilson Center, Washington, D. C., el 3 y 4 de abril de 2006, que próximamente aparecerá en un libro editado por Cynthia Arnson.*

*Comité de Publicaciones  
Febrero de 2007*

# Contenido

	Prólogo	III
	Introducción	1
I.	La enfermedad colombiana	3
II.	El Plan Colombia y la seguridad de los Estados Unidos	13
III.	El Plan Colombia en los laberintos presidenciales colombianos	19
IV.	Perspectivas: el segundo mandato de Uribe	31
	Conclusiones	35



# Introducción\*

En los años de la segunda guerra mundial se sobrentendía que el café era la plataforma de lanzamiento de la industria colombiana. Medio siglo después, el país empezó a transitar prematuramente el camino de la desindustrialización e irrumpió el narcotráfico. En esta nueva condición nacional, como en la época de la Colombia cafetera, c. 1880-1980, Estados Unidos desempeña un papel primordial: conforma el primer mercado de estupefacientes del mundo y sus leyes criminalizaron la cadena económica de esta actividad, desde la producción al consumo y lavado de dinero.

La “guerra a las drogas” ha sido objeto de intensos debates públicos y de constante estudio académico en los Estados Unidos. Las razones del porqué y del cómo intervenir en la región andina, y especialmente en Colombia para eliminar la oferta de cocaína, derivan oblicuamente del *ius ad bellum*, un concepto moral, jurídico y político que viene de la antigüedad clásica. Aunque está bien establecido en el derecho internacional público, es, en sentido estricto, un concepto imperial<sup>1</sup>. Aquí hablamos del derecho que asistiría a los Estados Unidos a defenderse de las drogas que amenazan su integridad social y seguridad nacional, y después del 11 de septiembre de 2001, a defenderse del terrorismo global.

---

\* El autor agradece los comentarios de Cindy Arnson y de los participantes en la reunión “Comparative Peace Processes in Latin America”, realizada en el Woodrow Wilson Center el 3 y 4 de abril de 2006, y las observaciones de Mónica Serrano de El Colegio de México y las comunicaciones de Herbert Tico Braun, Fernando Cubides y Aura María Puyana.

<sup>1</sup> Ya se trate del Imperio Romano, en el pensamiento jurídico de Cicerón, o del Imperio Cristiano, en la teología de los Padres de la Iglesia, de la escolástica y la neoescolástica, o de los imperios europeos de la época del absolutismo, en los que se ocuparon filósofos y juristas británicos, españoles, holandeses y franceses de los siglos XV a XVII. La noción de imperio fue sometida a crítica en la Ilustración, en la cual se educaron los padres fundadores de los Estados Unidos y los libertadores de Hispanoamérica.



En este contexto, Cynthia Arnson analiza la desconexión entre el planteamiento de que el conflicto armado colombiano no tiene solución militar y la militarización de la "guerra a las drogas"<sup>2</sup>. En las administraciones Clinton y Bush, por lo menos antes del 11 de septiembre, se aceptaba que el conflicto armado en Colombia se solucionaría en la mesa de negociaciones; es decir, mediante procesos de paz que venía adelantando el Estado colombiano con las guerrillas. Uno de los objetivos iniciales del Plan Colombia (en adelante PC) era fortalecer el proceso de paz de Pastrana con las Farc. Pero el fracaso de éste, poco después del 11 de septiembre, marcó un viraje: guerrillas y narcotráfico fueron metidos en el mismo paquete. De allí siguió la unificación de las "dos guerras" colombianas: a las drogas y al terrorismo. Sin embargo, la Unión Europea y muchos sectores críticos en los Estados Unidos consideraron que esa línea militarista había triunfado durante el proceso legislativo de aprobación del PC por el Congreso norteamericano en 1999-2000. Europa se desentendió y el PC quedó con un donante casi exclusivo: los Estados Unidos. Así puede explicarse mejor la continuidad subyacente en los procesos de paz de Pastrana (1998-2002) y Uribe (2002-2006).

En este artículo examinamos sucintamente el PC mediante un esbozo comparativo de las políticas de pacificación de estos dos gobiernos, las cuales se entienden mejor no sólo en el contexto de la estrategia de seguridad global de los Estados Unidos, sino dentro de la débil formación del Estado nacional colombiano. Testimonio de tal debilidad es la manera como sucesivos gobiernos colombianos han minimizado tanto la base campesina de los cultivos de hoja de coca y de amapola como el entramado latifundista-clientelista del negocio de las drogas ilícitas. En este interés creado para resistir los diagnósticos de la realidad social y emprender políticas consecuentes estriba una de las mayores limitaciones de la militarización que encierra el PC.

---

<sup>2</sup> Cynthia J. Arnson, "The Peace Process in Colombia and U.S. Policy" (prepared for the conference on "Democracy, Human Rights, and Peace in Colombia", University of Notre Dame, Helen Kellogg Institute for International Studies, March 26-27, 2001).

# I. La enfermedad colombiana

## A. El conflicto armado y las percepciones de normalidad

El actual conflicto armado arranca a mediados del decenio de 1980, no hace cuarenta o cincuenta años, como suele repetirse. Esto es así cuando consideramos cantidades de combatientes, número de bajas, destrucción de propiedad, cobertura territorial, recursos financieros y soportes políticos y sociales. En efecto, de 1954 a 1985 las tasas de homicidios en Colombia eran ligeramente superiores a las registradas en Panamá o Brasil. Desde el punto de vista estadístico, el peso del conflicto político era mínimo. El florecimiento del narcotráfico las disparó<sup>3</sup>. Desde entonces impulsa una modernización mafiosa<sup>4</sup>, corrompe aún más las costumbres políticas y acentúa la debilidad secular del Estado. El narcotráfico aceleró la expansión del conflicto armado con base en organizaciones ya existentes que eran reducidas y marginales en los decenios de 1960 y 1970: sus miembros se contabilizaban por decenas y centenas, no por millares. Nos referimos especialmente al Ejército de Liberación Nacional, ELN, organización de origen universitario que apareció en 1962 y que, con apoyo cubano, armó su primer campamento guerrillero en 1964, y a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Farc, que provenían de algunas formaciones campesinas armadas orien-

<sup>3</sup> GAVIRIA, A. (1998). "Increasing Returns and The Evolution of Violent Crime: The Case of Colombia", *Discussion Paper*. University of California, San Diego, 98-14, May, <http://econ.ucsd.edu/publications/files/ucsd9814.pdf>

<sup>4</sup> DES ROZIERS, P. B. (2002). "Culturas mafiosas en Colombia: entre arcaísmo y modernidad", en J. M. Blanquer, y C. Gros (comp.), *Las dos Colombias* (pp. 279-287). Bogotá, Grupo Editorial Norma.

tadas por el Partido Comunista Colombiano en la época de *La Violencia* (1946-1964)<sup>5</sup>. A mediados del decenio del cincuenta se reconvirtieron en "autodefensas campesinas" localistas. A raíz de la Operación Marquetalia, una ofensiva militar convencional lanzada en 1964, se transformaron nuevamente en guerrillas móviles y ofensivas y tomaron el nombre Farc, al que luego añadirían EP: Ejército del Pueblo<sup>6</sup>.

Desde sus orígenes, las organizaciones guerrilleras enfrentaron la contrainsurgencia inspirada en la Doctrina de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. Era frecuente que, en cuanto las guerrillas ganaban poder en algunas localidades, aparecían fuerzas paramilitares arraigadas localmente. Estos paramilitares tuvieron condición legal entre 1965 y 1989 y han gozado del respaldo y estímulo del Ejército y de los poderes locales establecidos. En el decenio del ochenta las formaciones paramilitares copiaron las tácticas, estrategias y organigramas de las guerrillas, como apunta el sociólogo Fernando Cubides, uno de los principales especialistas en el tema<sup>7</sup>.

En el último cuarto de siglo la economía cocainera ha sido un importante componente del Producto Bruto Interno, PIB, y de las exportaciones. Desde 1997 Colombia es el primer productor mundial de hoja de coca. Diez años atrás ya era el principal exportador de cocaína, aunque la superficie de los cocales era apenas una fracción de la peruana o boliviana. La consolidación de esta economía multiplicó los nichos destinados al cultivo de coca, amapola y marihuana y su procesamiento e integración a redes internacionales.

Pese a la fluidez y diversidad de situaciones locales, paramilitares y guerrilleros establecieron en ta-

<sup>5</sup> *La Violencia*, con mayúscula y bastardilla, se refiere a una serie de conflictos sociopolíticos provinciales y locales, en el marco tradicional del sectarismo liberal-conservador. Descargó su mayor fuerza destructiva entre 1948 y 1953. Las variaciones de los cálculos estadísticos ofrecidos, que van de 80.000 a 400.000 muertos, revelan el cariz sectario del fenómeno. La Guerra Fría exacerbó la polarización liberal-conservadora.

<sup>6</sup> Estas organizaciones mantienen sitios web actualizados: [www.farcep.org](http://www.farcep.org) y [www.eln-voces.com](http://www.eln-voces.com)

<sup>7</sup> CUBIDES, F. (2005). *Burocracias armadas. El problema de la organización en el entramado de las violencias colombianas* (pp. 67-83). Bogotá, Grupo Editorial Norma.

les nichos un orden y una justicia más o menos acatados por la población<sup>8</sup>. Sin embargo, en las grandes ciudades se dispone el financiamiento y transformación química; se fijan rutas seguras para llevar la mercancía a los países consumidores y se determinan las estrategias comerciales, bancarias y de inversión de los dineros de origen ilícito. Todas estas actividades requieren protección política. Por su naturaleza ilegal, el cumplimiento de las obligaciones contractuales en que incurrir los diferentes agentes involucrados en el negocio se respalda en la violencia privada<sup>9</sup>.

En estas condiciones, el ascenso, organización y preservación del poder mafioso narcotraficante se convierte en la principal causa de corrupción e intimidación de miembros de la clase política y de la fuerza pública; de jueces y periodistas; de que existan las tasas más altas de homicidios del hemisferio occidental; de una pasmosa concentración de la tierra<sup>10</sup>, allanada por el atraso del sistema catastral<sup>11</sup>. En

---

<sup>8</sup> PALACIOS, M. (2006). *Between Legitimacy and Violence. A History of Colombia, 1875-2002* (pp. 221-222). Durham and London, Duke University Press.

<sup>9</sup> KRAUTHAUSEN, C. (1998). *Padrinos y mercaderes. Crimen organizado en Italia y Colombia*. Bogotá, Editorial Espasa.

<sup>10</sup> Según el Banco Mundial, la concentración de la tierra en Colombia es la más alta del mundo y con la subutilización producen un “círculo vicioso de bajo crecimiento, violencia y aún más inequidad” The World Bank, Documents & Reports, *Colombia. Land Policy in Transition* (01/29/2004), [http://www-wds.worldbank.org/external/defaultmain?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679&entityID=000160016\\_20040312102005&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679](http://www-wds.worldbank.org/external/defaultmain?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679&entityID=000160016_20040312102005&searchMenuPK=64187511&theSitePK=523679); Luis B. Flórez E., vicecontralor general de la República, “Extinción de dominio, reforma agraria, democracia y paz”, en el foro La Extinción de la Propiedad Ilícita: ¿una Vía para la Reforma Agraria?, Bogotá, 9 de junio de 2005, <http://www.contraloriagen.gov.co:8081/internet/cartelera/Archivos/1516/Foro%20Rural%20Junio%209%202005.doc>

Ponencia de la Contraloría Delegada para el sector Defensa, Justicia y Seguridad, “La gestión de la reforma agraria y el proceso de incautación y extinción de bienes rurales” en el foro La Extinción de la Propiedad Ilícita: ¿una Vía para la Reforma Agraria?, Bogotá, 9 de junio de 2005, <http://www.contraloriagen.gov.co:8081/internet/cartelera/Archivos/1516/Ponencia%20CDS%20Bienes%20rurales%20foro.doc>; y el comentario editorial en *El Tiempo*, “¿Hasta cuándo?”, Editorial, pp. 1-18, 12 junio 2005.

<sup>11</sup> DEMAREST, G. “Cadastres and Global Security”, <http://www.is.esri.com/library/userconf/proc04/docs/pap2177.pdf> -

estos contextos, Colombia se ha convertido en uno de los países del mundo con mayor número de familias desplazadas por la fuerza, campesinos pobres, en su abrumadora mayoría<sup>12</sup>.

Conviene destacar algunos aspectos soslayados del conflicto armado colombiano: las bajas en combate son menores que las muertes en accidentes de tránsito; en números absolutos, los delitos contra la vida, la seguridad personal y la propiedad se concentran en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y en las restantes 28 capitales departamentales. Y contra lo que se afirma de los costos económicos, el conflicto no afecta ningún sector estratégico de la economía nacional: en los últimos 25 años las tasas de crecimiento económico por habitante promedio han sido mayores en Colombia que en países en relativa paz, como México<sup>13</sup>.

Entonces valdría la pena replantear la centralidad atribuida al problema de guerra y paz. Bien podría tratarse de una manipulación retórica, a cargo de los jefes políticos y de los fabricantes de opinión pública –en los Estados Unidos y en Colombia– relacionada con las condiciones límites de la normalidad. Las altísimas tasas de asesinatos urbanos en la última década del siglo pasado parecían normales en comparación con la destrucción causada en zonas rurales por la guerra de guerrillas, calificada de muy costosa, inclusive en términos de crecimiento y bienestar económicos.

## B. Estado débil

Tanto el conflicto armado como las respuestas estatales apuntan al fracaso histórico de las clases dirigentes en construir consensos básicos en torno a la organización política de la nación; en armar un Estado democrático,

---

<sup>12</sup> Para información completa, actualizada y confiable sobre el desplazamiento interno en Colombia, sugerimos dos sitios web: el de Naciones Unidas, [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=565](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=565) y el del Internal Displacement Monitoring Centre, <http://www.internal-displacement.org/>

<sup>13</sup> PUYANA, A. y ROMERO, J. (2005). "Growth without Increased Productivity Or Better Jobs. ¿Is Development Possible?", Paper presented at the ESRC Seminar: Human Capital, Training and Labour Markets in Latin America. London, Institute for the Study of the Americas, February, pp. 13, graph 5.

garante de la convivencia ciudadana, la igualdad jurídica, el amparo de los derechos sociales y el imperio de la ley. La frágil democracia colombiana nos remite al Estado débil que ha tolerado y alentado la supremacía política del complejo latifundio-clientelismo y sus dogmas ideológicos. Un Estado incapaz de ponerles fin a un conflicto armado prolongado y a la criminalidad urbana organizada en torno al narcotráfico, aunque es cierto que, por ejemplo, desde 1993 descienden rápidamente las tasas de criminalidad urbana en Bogotá y desde 1998 en Medellín y Cali.

No nos equivoquemos. Colombia se moderniza de modo peculiar: crecimiento económico, cambio sociodemográfico, urbanización caótica, constitucionalismo y corrupción, exclusión social y movilidad social, legalismo y violencia, democracia electoral y clientelas.

Principalmente en la región Caribe la Colombia cocainera consolida un sistema de subversión antidemocrática mediante republiquetas criminales al mando de la derecha paramilitar (des)armada. Unifica el dominio de los grandes ganaderos, el clientelismo electoral de vieja data y la nueva riqueza lavada del narcotráfico<sup>14</sup>. Cuatro tradiciones de estirpe colonial contribuyeron a ensancharles la vía: el latifundismo, el clientelismo, el contrabando y las colonizaciones interiores.

Para comprender el papel de este tradicionalismo actual en Colombia, tendríamos que dividirla en tres países conectados entre sí: las áreas metropolitanas y principales ciudades que albergan dos tercios de la población nacional y que llamaremos “islas de legitimidad”. Legitimidad que también les sirve a las mafias narcotraficantes para organizar el negocio, comprar protección estatal y lavar dinero. Los nue-

---

<sup>14</sup> REYES POSADA, A. (1991). “Paramilitares en Colombia: contexto, aliados y consecuencias”, *Análisis Político* 12 pp. 35-41; ROMERO, M. (2003). *Paramilitares y autodefensas, 1982-2003*. Bogotá, Editorial Planeta-IEPRI; A. Rangel (ed.), *El poder paramilitar* (2005). Bogotá, Grupo Editorial Planeta-Fundación Seguridad & Democracia; La más amplia cobertura de prensa sobre los paramilitares en los últimos cinco años se encuentra en la revista *Semana*.

ve territorios de colonización reciente o "territorios de poderes fácticos", habitados por menos un cinco por ciento de la población del país<sup>15</sup>, y el resto del país, en municipios de los departamentos de la región Caribe y caucana o del Eje Cafetero, que oscilan entre los dos extremos y que llamaremos "el país en el medio"<sup>16</sup>.

Los "territorios de poderes fácticos" son el corazón geográfico de las organizaciones armadas. Las Farc, en particular, dicen representar los intereses de un campesinado socialmente excluido y despojado de derechos ciudadanos. El cocalero pobre y nómada, perseguido y estigmatizado, y los pequeños intermediarios pueblerinos encarnan su idea de la injusticia en la actual Colombia rural.

Independientemente de sus orígenes inmediatos, a partir del octavo decenio los paramilitares se fundieron a la cadena narcotraficante, cuando no eran su emanación directa. Guerrilleros y paramilitares manejan una especie de discurso populista relacionado con la víctima: las Farc "protegen" al cocalero, y los paramilitares al propietario extorsionado, secuestrado, asesinado por la guerrilla, bajo el supuesto verosímil de que el Estado es incapaz de garantizar la vida, honra y bienes de los ciudadanos.

Pese a la contaminación del narcotráfico y a la devaluación generalizada de las ideologías políticas, guerrillas y paramilitares representan intereses y visiones antagónicas del mundo, aunque sean similares en repertorios de violencia y orígenes sociales de los combatientes. Gracias a las redes políticas del latifundio, los paramilitares han mantenido nexos sistemáticos con los poderes pueblerinos y urbanos, a los cuales intentan dominar en el posconflicto, más con organización que con metrallata.

---

<sup>15</sup> Estos territorios son: Urabá-Darién; Caribe-Since-San Jorge; Serranía del Perijá; Magdalena Medio; Zonas del Pacífico (Nariño y Chocó); Saravena-Arauca; piedemonte andino de la Orinoquia; Ariari-Meta y Caquetá-Putumayo.

<sup>16</sup> PALACIOS, *Op. cit.*, pp. 260-268.

### C. La descentralización

Es usual que la baja legitimación local de las instituciones estatales pase inadvertida. Si hace un siglo los oligarcas consideraban que los partidos liberal y conservador eran medios idóneos para derramar los bienes de la política civilizadora desde la nación hacia las localidades, ahora, por el contrario, nuevos mandones locales emplean pragmáticamente etiquetas electorales para dirigirse a la nación desde los escaños del Congreso. Por supuesto que el clientelismo engrana históricamente en el Estado central y los municipios. Pero la correlación de fuerzas ha cambiado. Ahora hay “mandamases” locales y provinciales que pescan en el río revuelto de la crisis de los partidos tradicionales y ejercen más poder armado actual o potencial.

Se han servido de la descentralización política y fiscal que nació de una honda crisis de legitimidad política. Recordemos que la elección popular de alcaldes (1986, puesta en práctica desde 1989) fue una respuesta inteligente a la deslegitimación que acarrearón los trágicos sucesos del asalto del M-19 al Palacio de Justicia en 1985, cuando un comando ocupó violentamente el edificio, tomó como rehenes a los ocupantes y se disponía a pedir un “juicio público” contra el presidente de la República, acusado de “traicionar el proceso de paz”. La respuesta fue una operación militar de tierra arrasada para recuperar el edificio y liberar a los rehenes. En las 27 horas que duró la operación, gran parte de la edificación fue consumida por un pavoroso incendio. Entre las llamas, los gases y la metralla, encontraron la muerte más de un centenar de colombianos, de los cuales 11 eran magistrados de la Corte Suprema de Justicia. De los 36 guerrilleros del comando, sólo uno salió con vida. Once personas capturadas por el Ejército fueron desaparecidas, probablemente después de haber sido torturadas<sup>17</sup>.

La misma preocupación de relegitimación interesó a los Constituyentes en 1990 y 1991. En consecuencia, la nueva Constitución consagró la elección directa

---

<sup>17</sup> PALACIOS, *Op. cit.*, pp. 206-208.



de gobernadores, la representación indígena en el Senado, el situado fiscal a los municipios y la asignación de regalías petroleras a los departamentos y municipios productores del hidrocarburo, localizados en "territorios de poderes fácticos". En suma, se establecieron nuevas relaciones entre el Estado nacional y las demás entidades territoriales que, sin embargo, al practicarse irían en desmedro de la coherencia de las políticas públicas y de la transparencia de su gestión.

Más aún, el actual dinamismo regional y regionalista no parece provenir tanto de la Constitución como de las disputas cruentas e incruentas por el control de la urna electoral, no sólo en los "territorios de poderes fácticos", sino en muchas comarcas de la región Caribe, de Urabá a la Sierra Nevada de Santa Marta. Aquí es palpable el papel estelar de los enriquecidos en el narcotráfico y la guerra sucia y que terminaron siendo los beneficiarios finales de las desmovilizaciones paramilitares conforme a los pactos de Santa Fe de Ralito (2003-2005)<sup>18</sup>. Así pasamos del clientelismo armado a un clientelismo solapado que recrudece la fragmentación territorial del Estado y saca a luz discontinuidades en la línea de mando de la administración pública y la interferencia continua de facciones oportunistas con sus clientelas.

#### **D. "Del campo a la ciudad"**

Esta situación podría comprenderse mejor a la luz del papel que ha desempeñado la insurgencia guerrillera en la historia reciente de la formación estatal colombiana. Si, conforme a la definición de Tocqueville, la revolución es la destrucción de la clase dominante y su Estado, los revolucionarios, de acuerdo con Lenin y Mao, y sus adaptaciones por el Che Guevara, deben tener un diagnóstico acertado de la distribución territorial del enemigo si quieren actuar correctamente.

---

<sup>18</sup> Caserío del departamento de Córdoba, situado en un enclave dominado por los paramilitares que sirvió de centro de las negociaciones con el gobierno de Uribe y de punto de concentración de sus contingentes en el proceso de desmovilización y entrega de armas.

Sin que importe la letra de las Constituciones, el Estado colombiano no logró centralizarse en la dirección característica de la modernidad política. Según las guerrillas del decenio del sesenta, el poder estatal en Colombia no se había consolidado en la capital como en la Francia de 1789 o la Rusia zarista de 1917. Más se parecía a la China de la primera mitad del siglo XX, plagada de “señores de la guerra”. Además, esas guerrillas heredaban la estrategia que la izquierda marxista concibió en el decenio del veinte: organizar la lucha de clases en las periferias políticas (que no productivas) tales como plantaciones bananeras, líneas ferroviarias, campos petroleros, río Magdalena y haciendas de café.

Puesto que *la Violencia* (1946-1964) agravó la fragmentación política del país, los revolucionarios plantearon el movimiento armado como una lucha secuencial que comenzaría por el control de los bordes remotos, precisamente en donde se localizaban reductos de combatientes de la época de *la Violencia* que no se habían acogido a las amnistías de los gobiernos de Rojas Pinilla, en 1953, y del Frente Nacional, en 1958. Allí estaban, pues, las “bases de apoyo” en embrión. De este modo se “colombianizaría” la guerra prolongada que va “del campo a la ciudad”, es decir, de los “territorios de poderes fácticos” al “país en el medio” para golpear finalmente las ciudades en cuanto llegara la hora de insurrección del canon leninista.

Los Estados Unidos intervinieron en auxilio de la centralización estatal colombiana con asistencia militar y dentro de los criterios de la Guerra Fría. Fue la otra cara de la Alianza para el Progreso: la creación de las Brigadas de Acción Cívico-Militar (1958); la Operación Marquetalia (1964) y, como señalamos, la legalización de las autodefensas paramilitares en 1965<sup>19</sup>. En el largo plazo su instrumento

---

<sup>19</sup> FAJARDO, L. E. (2003). “From the Alliance for Progress to the Plan Colombia: A Retrospective Look at US Aid to Colombia”, *Working Papers*, 28, London School of Economics, Crisis States Program, London, ISSN 1740-5815 (Online). Sobre la temprana participación de los Estados Unidos en la contrainsurgencia, véase la monografía de REMPE, D. M. *The Past as Prologue? A History of U. S. Counterinsurgency Policy in Colombia, 1958-1966*. Carlisle Barracks, PA, March. <https://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=17>

institucional más eficaz ha sido la Escuela de las Américas, creada en 1946, vivero anticomunista de una elite militar latinoamericana experta en contrainsurgencia<sup>20</sup>.

Las guerrillas originarias no consiguieron seguir el ritmo de los inesperados cambios demográficos y sociales del país ni desentrañar el significado político y cultural de la demanda globalizada de narcóticos. El fin de la Guerra Fría y la implosión del sistema soviético que debilitaron al de por sí débil Partido Comunista le abrieron campo a las Farc como actor político. Así, a mediados del decenio del ochenta pusieron tierra de por medio con el Partido Comunista, se militarizaron y afianzaron una mentalidad de señores de frontera. Hallaron en los procesos de paz el medio idóneo de incidir en el mundo urbano y "combinar todas las formas de lucha". Diez años después creyeron que los ingresos de la protección-extorsión a las cadenas del narcotráfico subsanarían la ausencia de las "organizaciones de masas" y les permitirían ganar poder frente a sus competidores paramilitares, que en este campo los aventajaban en experiencias y tendido de redes sociales y políticas. Incapaces de movilizar el campesinado fuera de sus zonas históricas de influencia y salvo momentos excepcionales, las Farc se quedaron con las rutinas leninistas del "centralismo democrático" relegando las de "la crítica y autocrítica"<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> La estrategia contrainsurgente exige operar como el enemigo: conocer la sociedad local, penetrarla, librar la guerra con unidades móviles. *Las Brigadas*, a cargo del Ejército, ofrecían servicios de salud y alfabetización a las poblaciones campesinas simpatizantes de los guerrilleros, o con riesgo de serlo. Las formaciones paramilitares eran la cara armada y "sucía" de la contrainsurgencia y se caracterizaban por su arraigo local y su informalidad. Tuvieron carácter legal entre 1965 y 1989. Para épocas más recientes, véase, Human Rights Watch, "La redes de asesinos de Colombia. La asociación militar-paramilitares y Estados Unidos", noviembre 1996, <http://www.hrw.org/spanish/informes/1996/colombia2.html#historia>; "Paramilitaries as Proxies. Declassified Evidence on the Colombian Army anti-guerrilla 'allies'", *National Security Archive Electronic Briefing*. Book No. 166, Posted - October 16, 2005, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB166/index.htm>

<sup>21</sup> PALACIOS, M. (2000). "Colombia: ni Estado de guerra, ni Estado de paz; Estado en proceso de paz", *Foro Internacional*, 40, pp. 15-40.

## II. El Plan Colombia y la seguridad de los Estados Unidos

Denominamos PC al conjunto de disposiciones legales y fondos presupuestarios del gobierno de los Estados Unidos, ejecutados por distintas agencias, en función de la seguridad nacional, amenazada por la droga y "el terrorismo" o su combinación. Los desembolsos presupuestarios del gobierno federal de los Estados Unidos, atribuibles al PC desde julio de 2000 a mediados de 2006, superan los cinco mil millones de dólares. Un 80 por ciento han sido ayuda militar. Un reducido porcentaje se destinó a reforzar el aparato judicial, los derechos humanos y la recuperación económica del país, que hacia 1998-2001 sufría los efectos de una de las más severas recesiones del siglo XX.

Para Colombia, la posguerra fría significa la sustitución del comunismo por las drogas como enemigo principal del mundo libre. Es, por así decir, el paso de la Alianza para el Progreso al PC, y con éste, una ruptura del formato de los procesos de paz. Desde el primero, en 1982, la búsqueda de paz negociada había sido asunto de política doméstica, coto exclusivo de los políticos profesionales que lo explotaban hábilmente, dentro de una concepción que excluía radicalmente el asunto del narcotráfico<sup>22</sup>. Esta separación de la paz con las guerrillas y el narcotráfico queda bien ilustrada en el episodio del asesinato del ministro de Justicia (1983) por sicarios de Pablo Escobar, el jefe de la más poderosa y violenta

---

<sup>22</sup> Las transiciones a la democracia, primero en Europa –España, Grecia y Portugal– y después en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay inspiraron los diálogos de paz del presidente Betancur (1982-1986) que los inscribió en "la apertura democrática".

organización de narcotraficantes de la historia colombiana. El asesinato ocurrió poco después del descubrimiento y destrucción de enormes centros de elaboración de cocaína en las selvas surorientales del país, en zonas asociadas a la presencia de las Farc. Una de las primeras reacciones del presidente Betancur fue suspender las extradiciones de narcotraficantes a los Estados Unidos. Esta decisión contradecía el aserto del embajador norteamericano Lewis Tambs, según el cual en Colombia empezaba a imperar la "narcoguerrilla". Pero Betancur iba más lejos: la paz, incluido el frente de las drogas, era asunto nacional antes que bilateral.

El PC, en un giro de 180 grados que se fue dando en 1998-2000, proyectó la política norteamericana de seguridad global mediante el fortalecimiento de un aliado reputadamente débil. Su fuente principal de legitimación en los Estados Unidos es el combate a las drogas. Es la respuesta de Washington a la consolidación del narcotráfico, función de la demanda de estupefacientes en su territorio y en los países más prósperos del mundo y a su integración a la globalización de los mercados y del crimen organizado, particularmente de armas y dineros ilícitos. Responde en forma de "guerra a las drogas", metáfora bélica acuñada en la administración Nixon, que llevó a la creación de la DEA en 1973. "Guerra" que no ha cejado en Colombia desde fines del decenio del setenta –con la fumigación a los cultivos de marihuana– y que ha sido más activa y explícita desde 1982.

Por supuesto que, como señalamos, Colombia ha sido muy dinámica y exitosa en mejorar su participación en el mercado mundial de las drogas. En ese mismo decenio, ante la represión en México, lo sustituyó en la oferta de marihuana, y en las dos décadas siguientes ocurrió lo mismo con la hoja de coca y la cocaína, dada la contención en Bolivia y Perú. Inclusive trató de ser un importante productor de heroína. Una parte considerable de los enormes recursos financieros provenientes del negocio se canalizaron hacia el control territorial y fomentaron y ampliaron el poder de paramilitares y guerrillas y la expansión del conflicto armado<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> GUÁQUETA, A. (2005). "Change and Continuity in US-Colombian Relations and the War Against Drugs", *The Journal of Drug Issues*. 35-1, pp. 27-56.

El PC selló la adhesión incondicional de los gobiernos de Pastrana y Uribe a las políticas de seguridad de Washington. Concebido como programa económico para la paz, ofreciendo alternativas viables a los cultivos campesinos de hoja de coca, el PC terminó en plan de guerra, y como tal busca remediar la insuficiencia fiscal y militar del Estado colombiano<sup>24</sup>. Conforme a la concepción original, en diciembre de 1998 Philip Chicola, funcionario del Departamento de Estado, se reunió en San José de Costa Rica con representantes de las Farc. Esta apertura recibió fuertes críticas en los Estados Unidos y quedó cancelada con el asesinato de tres misioneros estadounidenses a manos de dicha organización en marzo de 1999<sup>25</sup>.

El PC, presentado en septiembre de 1999, se convirtió en ley de los Estados Unidos diez meses más tarde. Con el 11 de septiembre se afirmó la tendencia que ya habían advertido algunos críticos: la unificación de la "guerra a las drogas" y la "guerra al terrorismo"<sup>26</sup>. El discurso oficial norteamericano pasó, entonces, de la lucha a la "narcodemocracia" colombiana a la guerra al "narcoterrorismo". La primera develaba la relación de los carteles de la droga con políticos y funcionarios del Estado colombiano. Alcanzó el clímax durante "el Proceso 8000", el retiro de la visa norteamericana al presidente Samper (1996) y las "descertificaciones" en 1996

---

<sup>24</sup> La versión original (en inglés) del Plan Colombia: Colombia. President. *Plan Colombia: Plan for Peace, Prosperity, and the Strengthening of the State* [Bogotá], Colombia: Presidency of the Republic, 1999. [http://www.usip.org/library/pa/colombia/adddoc/plan\\_colombia\\_101999.html](http://www.usip.org/library/pa/colombia/adddoc/plan_colombia_101999.html); Isacson, A. "Failing Grades: Evaluating the Results of PC", *Yale Journal of International Affairs*. [http://www.yale.edu/yjia/articles/Vol\\_1\\_Iss\\_1\\_Summer2005/IsacsonFinal.pdf](http://www.yale.edu/yjia/articles/Vol_1_Iss_1_Summer2005/IsacsonFinal.pdf), y ISACSON, A. (2005). "Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la 'guerra contra las drogas'", en C. A. Youngers, H. Rosin, (eds.), *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos* (pp. 29-84). Buenos Aires, Editorial Biblos.

<sup>25</sup> TATE, W. (2004). "¿Sin lugar para la paz? La política de Estados Unidos hacia Colombia", *Accord*, <http://www.c-r.org/accord/col/a14spnsh/noroomforpeace.shtml>

<sup>26</sup> Para ganar supuestas ventajas de la "sinergia" transformando las dos guerras en una, véase especialmente, RABASA, Á. y CHALK, P. (2001). *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability*. Santa Monica, Cal., Rand Corporation. [http://www.rand.org/pubs/monograph\\_reports/MR1339/](http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1339/).

y 1997<sup>27</sup>. La segunda se emprende contra las FARC, que en el discurso de Uribe Vélez aparece como la encarnación de los dos grandes males combinados: el narcotráfico y el terrorismo.

En 1998 los gobiernos de Clinton y Pastrana parecieron acordar que debían separarse el combate al narcotráfico y la lucha contra la insurgencia guerrillera, considerada como un problema añejo de política interna colombiana. En octubre de aquel año, antes de su primera visita presidencial a Washington, Pastrana desnarcotizó la relación bilateral: "Colombia padece dos guerras nítidamente diferenciables: la guerra del narcotráfico contra el país y contra el mundo y la confrontación con la guerrilla por un modelo que considera injusto, corrupto, auspiciador de privilegios"<sup>28</sup>. Pocos días después, ya en Washington, cambió el tono y avaló la narcotización: "El único acuerdo de paz aceptable para mí y para el pueblo colombiano sería aquel que fortaleciera nuestra capacidad de erradicar la producción de cocaína en Colombia"<sup>29</sup>. El presidente Uribe acabó de dar vuelta a la tortilla, con adobo internacionalista añadiéndole terrorismo a la fórmula: "En la situación colombiana, terrorismo, droga, violencia e inseguridad son una misma cosa... Nuestro problema es una amenaza internacional. Si Colombia no destruye la droga, la droga destruye la cuenca amazónica. Si Colombia no frena el terrorismo, este pondrá en dificultades a la democracia de la región"<sup>30</sup>.

Desde el año 2000 los documentos básicos de las políticas de paz son meras variaciones retóricas del

---

<sup>27</sup> TOKATLIÁN, J. G. (2000). "La polémica sobre la legalización de drogas en Colombia, el presidente Samper y los Estados Unidos", *Latin American Research Review*, 35- 1, pp. 37-83; DUGAS, J.C. (2001). "Drugs, Lies and Audiotape: The Samper Crisis in Colombia", *Latin American Research Review*, 36-2, pp. 157-174.

<sup>28</sup> "Pastrana desnarcotiza la paz", *El Espectador*, pp. 1-3, 23 octubre 1998.

<sup>29</sup> "Estados Unidos duplica su ayuda a la 'nueva' Colombia de Pastrana", *El País*. Madrid 29 octubre 1998, p. 8.

<sup>30</sup> Intervención del presidente Álvaro Uribe Vélez ante la 58ª Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 30 de septiembre de 2003 <http://www.presidencia.gov.co/discursos/discursos2003/septiembre/septiembre2003.htm>

PC<sup>31</sup>; los límites que erige a la soberanía nacional<sup>32</sup> gozan del apoyo abierto de la mayoría ciudadana y del consentimiento tácito de los políticos, incluidos los de la coalición centro-izquierdista del Polo Democrático<sup>33</sup>. Aún así, los gobernantes colombianos conservan importantes aunque peligrosos márgenes de autonomía.

Pero el PC no arroja buenos resultados. Informes estadounidenses recientes concluyen que la superficie de los cocales y la manufactura y exportación de cocaína no han disminuido en los últimos cinco años<sup>34</sup>. En cuanto a las Farc, si bien están mucho más circunscritas que en 2002, preservan sus contingentes y estructura organizativa<sup>35</sup>. Las fumigaciones muestran rendimientos decrecientes: la relación de hectáreas fumigadas por hectáreas de coca destruidas pasó de 3 a 1 en 2002 a 9 a 1 en 2003 y a 23 a 1 en 2004. El desplazamiento campesino que producen amplía el mapa cocalero: una cuarta parte de los municipios del país, en 23 departa-

---

<sup>31</sup> Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, *Hechos de Paz V: Del Dialogo a la Negociación, Agosto 7 de 1998—Mayo 24 de 1999* Bogotá, mayo de 1999, 441-66; Observatorio para la paz, *Plan Colombia: juego de máscaras*, versión electrónica corregida, 2001. [http://www.mamacoca.org/junio2001/plancol\\_mascaras\\_es.htm](http://www.mamacoca.org/junio2001/plancol_mascaras_es.htm); U.S. Dept. of State, Bureau of Western Hemisphere Affairs, "Why Americans Should Care About Plan Colombia", Fact Sheet, February 21, 2001, <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2001/1040.htm>; Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, "Política de Defensa y Seguridad Democrática", Bogotá, 2003. [http://alpha.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad\\_democratica.pdf](http://alpha.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad_democratica.pdf)

<sup>32</sup> TOKATLIÁN, J. G. (2001). "El Plan Colombia, un modelo de intervención?", Documento de Trabajo 23, Buenos Aires, Universidad de San Andrés, Departamento de Humanidades, pp. 4-16.

<sup>33</sup> En la campaña electoral de 2005-2006, el Polo Democrático y su candidato, el ex magistrado de la Corte Constitucional y senador Carlos Gaviria, jamás nombraron en sus documentos el Plan Colombia, aunque repitieron las frases consagradas a la defensa de derechos humanos en el conflicto armado y propusieron una vaga solución política a éste.

<sup>34</sup> The Office of National Drug Control Policy (ONDCP) "2005 Coca Estimates for Colombia", <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/news/press06/041406.html>; "Plan Colombia": Elements for Success. Staff Trip Report to the Committee on Foreign Relations", United States Senate, December 2005 (Washington, US Government Printing Office, 2006).

<sup>35</sup> Fundación Seguridad & Democracia, "El repliegue de las FARC: derrota o estrategia?", <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/ocasionales/DerrotaoEstrategia.pdf>



mentos<sup>36</sup>. Y aparece el círculo vicioso: las fumigaciones hacen inviables las plantaciones y se vuelve central la parcela campesina aislada, mucho más costosa de fumigar<sup>37</sup>. Cunde el resentimiento entre los campesinos damnificados y en las autoridades de los municipios involucrados. En este contexto, podríamos concluir que el efecto social y medioambiental de la campaña de fumigaciones en gran escala amplía las oportunidades de las Farc.

---

<sup>36</sup> Dirección Nacional de Estupefacientes. Observatorio de Drogas, [www.dne.gov.co](http://www.dne.gov.co). RAMÍREZ, M. C.; STANTON, K. y WALSH, J. (2005). "Colombia: un círculo vicioso de drogas y guerra", en C. A. Youngers, H. Rosin (eds.), *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos* (pp. 131-183). Buenos Aires, Editorial Biblos, Washington Office on Latin America, WOLA; F. Thoumi (ed.) (2005). "Drugs, Crime and Armed Conflict in Colombia", in *The Journal of Drug Issues*, 35-1, pp. 1-227; MUGGE, P. (2004). "Plan Colombia: the environmental effects and social costs of the United States' failing war on drugs", *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 15, pp. 309-340.

<sup>37</sup> SHERRET, L. (2005). "Futility in Action: Coca Fumigation in Colombia", *The Journal of Drug Issues*, 35-1, pp. 151-168.

# III. El Plan Colombia en los laberintos presidenciales colombianos

## A. Legitimidad volátil

En los últimos años los colombianos cambiaron de parecer sobre cómo ponerle fin al conflicto armado. De las caudalosas manifestaciones y la votación simbólica de 10 millones de colombianos por una paz negociada en las elecciones departamentales y municipales de 1997 se saltó en 2002 al apoyo mayoritario a la mano dura del presidente Uribe, ratificado abrumadoramente en las elecciones de 2006.

Desde 1982, con la interrupción de las negociaciones en 1994-1998, los procesos de paz están marcados por una legitimación volátil. Dentro y fuera del país suscitan preguntas sobre qué debe legitimarse: ¿el formato del proceso? ¿La agenda de negociaciones debe incluir reformas económicas, sociales y políticas sustanciales? ¿Puede negociarse sin cese de hostilidades? ¿Quién debe negociar desde el lado legal: el gobierno central exclusivamente o el gobierno y los gobiernos locales, o el gobierno y la llamada sociedad civil? ¿Y del lado ilegal: los paramilitares pueden ser sujetos políticos, o las narcoguerrillas? ¿Qué puede perdonarse? ¿Cómo debe repararse y a quién? En la práctica resulta muy difícil resolver estas cuestiones y más aún verificar su aplicación. Conviene subrayar que en los Estados Unidos el nudo que legitima ante el electorado la ayuda a la paz colombiana es la lucha contra las drogas.

## B. Paz presidencialista

Aunque el PC introduce un sentido de continuidad y mayor coherencia administrativa, no hay una política estatal de paz. El presidencialismo colombiano implica proyectos de paz temporales ligados al ciclo electoral. El señor Presidente mantiene el monopolio taumatúrgico de dispensar o retirar condición especial a un grupo armado. Sólo él tiene la llave para abrir y cerrar un proceso de paz. Inicialmente el campo de aplicación de este principio fue reservado a las guerrillas conforme a las figuras del delito político tipificadas en el Código Penal. A los paramilitares se les aplicó el "sometimiento a la justicia" (1992-1997). Pero en las postrimerías de su gobierno, Ernesto Samper les reconoció disimuladamente condición política mediante el Acuerdo del Nudo de Paramillo por el cual se comprometieron a aplicar las cláusulas esenciales del Derecho Internacional Humanitario, en la ficción de que eran una organización unificada, con un comando central. Y ocurrió la sinergia entre el carismático Carlos Castaño y el voraz apetito de los medios por entrevistarlo. En esta operación los paramilitares aparecieron como una poderosa fuerza armada derechista, politizada y contraguerrillera. Se ocultó su compleja fragmentación interna y se minimizaron sus nexos orgánicos con el narcotráfico y el latifundismo. Empezó entonces a cambiar el imaginario de los colombianos sobre los paramilitares, al menos en el sentido de equiparar su estado legal subversivo con el de los guerrilleros y el tamaño de sus fuerzas<sup>38</sup>. Recogiendo esta línea, con la Ley 782 de 2002, el presidente Uribe les dio tratamiento especial a los paramilitares para inducirlos a desmovilizarse. En efecto, durante la campaña presidencial de 2001-2002 los paramilitares habían armado un discurso de afinidades electivas con el candidato Uribe

<sup>38</sup> El "Acuerdo del Nudo de Paramillo" fue firmado el 26 de julio de 1998 por representantes del Consejo Nacional de Paz. En él, además de la presencia de varios funcionarios del Estado, era manifiesta la influencia del Gobierno, junto con miembros de la sociedad civil y las Autodefensas Unidas de Colombia. Véase el texto completo en [www.ciponline.org/colombia/nudoagre.htm](http://www.ciponline.org/colombia/nudoagre.htm); Fernando Cubides ha sido el primero en subrayar el significado político de la apertura mediática de los paramilitares a raíz de este acuerdo, y su sentido organizativo interno, que daría cobertura a grupos dispersos y, a la postre, les permitiría negociar como "actores políticos". CUBIDES, *F. Burocracias armadas*, pp. 68-76.

Vélez<sup>39</sup>. El asunto no es trivial. Eliminado el discurso como elemento de identidad política, con los paramilitares sólo quedaba fijar las reglas de su desmovilización y reinserción. El contraste con las guerrillas es contundente: ni en los momentos de mayor acercamiento con Pastrana las Farc dejaron de emitir un discurso que identificaba al Estado como enemigo.

Las crónicas de la pacificación también registran conflictos entre el Presidente y el Congreso sin que nunca se llegue a situaciones de “bloqueo”. En ocasiones las sentencias de los tribunales de justicia han ido en contravía de las políticas de pacificación. Este problema trata de resolverse ahora mediante el firme control presidencial de todos los aspectos de los procesos de paz y que dejan la sociedad civil circunscrita al papel ceremonial, como en las rondas de conversaciones del gobierno de Uribe con el ELN en Cuba.

### **C. Paz cataplasma**

En los dos procesos de paz que han sido considerados exitosos, los de 1990-1994 y 2003-2006, prevaleció un diseño que podemos llamar de paz con cataplasmas: no hay reformas sociales mínimas; las partidas presupuestarias son exiguas y se aplican a bajo costo político. Los beneficios se distribuyen en favor de los cuadros dirigentes y de algunos mandos medios de los desmovilizados. Todo lo que parece obtener el reinsertado de base es su legalización, algún ingreso limitado y temporal, y muchos quedan disponibles en el mercado negro de la protección<sup>40</sup>.

Cuenta aparte de los problemas del reinsertado de base, la paz de cataplasmas deja vacíos de poder territorial, fuente de renovados enfrentamientos. Por ejemplo, en 1991, a la desmovilización del Ejército Popular de Libe-

---

<sup>39</sup> Fundación Ideas para la Paz, “Negociaciones Gobierno nacional- grupos ilegales armados de autodefensas”, (26 mayo 2002-25 abril 2004), [http://www.ideaspaz.org/new\\_site/secciones/publicaciones/download\\_documentos/cronologia\\_gobierno\\_autodefensas.pdf](http://www.ideaspaz.org/new_site/secciones/publicaciones/download_documentos/cronologia_gobierno_autodefensas.pdf)

<sup>40</sup> CAMACHO GUIZADO, Á. (2006). “Los usos del paramilitarismo”, *El Espectador*, 2 julio, p. 18A.

ración, EPL, las Farc y los paramilitares respondieron tratando de coparles sus antiguos espacios y de masacrar o cooptar a sus ex combatientes y simpatizantes, reagrupados en el nuevo y efímero movimiento Esperanza, Paz y Libertad. Estas ofensivas y contraofensivas (1991-1995) enlutaron a la población civil de Urabá. Hoy se prenden las alarmas sobre la repetición de esta historia en algunas zonas que ocuparon los paramilitares desmovilizados y a las que vuelven las Farc, y a la posibilidad de que se reactiven algunos grupos paramilitares.

#### **D. Dos enemigos y un aliado (in)cómodo**

En la deslegitimación de los procesos de paz cuenta la división radical del campo armado ilegal. Los enemigos del Estado han sido las guerrillas de izquierda y el aliado (in)cómodo los paramilitares. (In)comodidad que no deriva de su papel contraaguerrillero, sino de su participación sistemática en el narcotráfico. Desde sus orígenes, las Farc y el ELN han mantenido una rivalidad que en ocasiones han resuelto por las armas. Cada organización preserva, cerradamente, su identidad política y una narración comunitaria rociada de mitos, fechas litúrgicas, héroes y tumbas. Del otro lado, en los últimos diez años los paramilitares fueron recobrando una especie de legalidad de hecho que se les suspendió en 1989, por primera vez desde 1965. De este modo en los procesos de paz el gobierno queda en medio de dos formaciones guerrilleras antagonistas, ambas enemigas de la federación paramilitar que fue adquiriendo aires autonómicos. Este juego triangular ha dificultado las negociaciones, puesto que los tres se interfieren sistemáticamente.

#### **E. Pastrana en el Caguán**

Las conversaciones de Pastrana con las Farc ofrecen un buen ejemplo de la ambigüedad del Estado colombiano frente al problema antidrogas–contrainsurgencia mediante la solución gramatical de intercambiar la *o* disyuntiva por la *y* copulativa cuando se enuncian conjuntamente estos dos vocablos. El diseño original del proceso de Pastrana

anticipaba el fracaso<sup>41</sup>. El gobierno aceptó negociar sobre una triple base, cada uno de cuyos elementos era bastante problemático en sí mismo: a) una Zona de Despeje en el Caguán, ZDC (funcionaría de octubre de 1998 a febrero del 2002), que implicó siete prórrogas presidenciales, la mayoría traumáticas; b) “negociar en medio de la guerra” y c) “agenda abierta de negociaciones”. El tema central de los cultivos y el tráfico de estupefacientes entró oblicuamente. Como resultado, fueron constantes las rupturas en las mesas de negociación y rutinario el tira y afloja de las partes cuando llegaba el momento de expedir el decreto presidencial de prórroga de la ZDC.

Los tres encuentros del presidente Pastrana con Manuel Marulanda Vélez, en territorio de las Farc, condensan la teatralidad de esa legitimación precaria: a) el abrazo de las promesas, en julio de 1998; Pastrana aún no se había posesionado y anunciaba la paz con base en un “miniplan Marshall”; b) el desdén, o el episodio de la “silla vacía”, en enero de 1999; Manuel Marulanda no asistió a la ceremonia inaugural del proceso de paz que debía presidir con Pastrana, pero envió un mensaje que reiteraba las polaridades amigo-enemigo de 1964; c) la chispa de la vieja querencia que sale de entre las cenizas: el Acuerdo de Los Pozos de febrero de 2001 para revivir un proceso que ya se daba por muerto.

En cuatro años de ilusiones y reveses puede resumirse la política pacificadora de Pastrana. En este lapso la ventaja aparente estuvo en manos de Marulanda y el Secretariado. Enarbolaron la bandera del diálogo para utilizar la ZDC en la construcción estratégica del aparato militar y logístico y emplearon la negociación para ganar legitimidad política a costa de los paramilitares y en favor de sus bases campesinas cocaleras en una especie de juego de suma cero. Simultáneamente el Gobierno, que negociaba el PC en Washington, aceptó la doctrina de la llamada unificación de las dos guerras, en la cual los paramilitares serían potenciales alia-

---

<sup>41</sup> PALACIOS, M. (1999). “Agenda para la democracia y negociación con las guerrillas”, en F. Leal Buitrago (ed.), *Los laberintos de la guerra. Utopías e incertidumbres sobre la paz* (pp. 59-107). Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales-Tercer Mundo.

dos contrainsurgentes reconocidos y las guerrillas y sus bases sociales habrían de recibir todo el peso del estigma del narcotráfico.

Pastrana no dudó en concederle protagonismo al Secretariado de las Farc y trasladó el escenario principal del proceso de paz a la ZDC. Reservó al ELN y a los paramilitares el papel de iluminar o ensombrecer el escenario y pronunciar uno que otro parlamento. Le dio reconocimiento político al ELN en conversaciones directas mantenidas en Caracas (febrero de 1999). A fines de mayo del mismo año les retiró tal condición después que esa organización realizó un secuestro colectivo de feligreses católicos en una misa dominical en Cali; en junio les restableció el estado político para proseguir conversaciones, pero de nuevo, éste quedó en vilo con el rompimiento definitivo de conversaciones en junio de 2002.

En cuanto a los diálogos con el Secretariado, estuvieron marcados por una ambigüedad inicial que no se disipó a lo largo de los años. Entonces, a costa de las improvisaciones del proceso y a la sombra de los desmanes y arrogancia de las Farc con su aparente dominio soberano en la ZDC, los paramilitares adquirieron voz pública, ayudados por los grandes medios de comunicación, y emplearon mejor el paraguas de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC que tanto les había servido desde el Acuerdo del Nudo de Paramillo. Se dedicaron a formular una alternativa, a lavar sus pecados de narcotraficantes mediante una autocrítica no exenta de tensiones internas y a entorpecer los diálogos en la ZDC, que cada vez más parecían teatro del absurdo o comedia barata, según el espectador. Los paramilitares también frenaron la propuesta del ELN sobre el despeje de una zona al sur del departamento de Bolívar: sería otro Caguán. El Gobierno fue incapaz de superar este veto, adosado con movilizaciones populares en la zona, y perdió la oportunidad de pactar con una guerrilla militarmente débil y políticamente desorientada.

A fines de 2001 el presidente Pastrana pareció entender que el ambiente internacional creado por 11 de septiembre cancelaba el borrascoso camino de "negociar en medio de la guerra" y en la ZDC: las organizaciones crimi-

nales de la droga podían ser plataforma del terrorismo mundial. Además, la “agenda abierta” mostraba poquísimos avances. Bueno es advertir, empero, que hubo causas internas del fracaso del modelo, presentes desde el comienzo: primera, el carácter autárquico de las Farc en cuanto a sus recursos militares (pues cargaba los estigmas del secuestro y el narcotráfico) y su creciente aislamiento de grupos políticos y sociales urbanos no bien cortaron amarras con el Partido Comunista; segunda, el empalme de los procesos de paz con los ciclos electorales. Los pactos con las guerrillas en 1990-1994 fueron parte integral del proceso político de la Constituyente y la Constitución de 1991. En las últimas cuatro elecciones presidenciales, Samper-Pastrana (1994); Pastrana-Serpa (1998); Uribe-Serpa (2002) y Uribe-Gaviria-Serpa (2006), la clave del resultado parece residir en la forma como los candidatos presentan sus respectivos planes de pacificación. Tercera, la rápida expansión territorial de las organizaciones paramilitares, cada vez más articuladas (al menos en el campo de la propagada) por Carlos Castaño, con mayores recursos tanto financieros, del narcotráfico, como políticos, a causa del rechazo de muchos sectores de poder al experimento de la ZDC que decidieron canalizar hacia ellos todo su apoyo. Sobra decir que los paramilitares nunca cumplieron las promesas del Acuerdo de Paramillo de humanizar la guerra y, por el contrario, en estos años fueron los principales violadores de los derechos humanos. Cuarta, la inhabilidad del presidente Pastrana para comprender el valor estratégico de los derechos humanos, no sólo como valores por sí mismos, sino como fuente de una legitimación más amplia de su Plan Colombia original que hubiera comprometido a la Unión Europea y a muchas ONG de los Estados Unidos. Estas causas combinadas explican por qué se esfumó la posibilidad de que apareciese un tercero neutral confiable y con capacidad de presionar las partes hacia un arreglo pactado, como había ocurrido con el gobierno de los Estados Unidos y ONG internacionales en El Salvador.

Consideradas las expectativas iniciales, el cuatrienio de Pastrana terminó en el desprestigio de los procesos de paz y en el descrédito de las Farc como negociadoras de buena fe. Sobre esta fisura pudo abrirse posteriormente el boquete de los diálogos políticos con los paramilitares bajo el gobierno de Uribe.



En suma, Pastrana olvidó los derechos humanos y pagó los costos internos del montaje y puesta en marcha del PC militarizado, el más grave de los cuales fue radicalizar la desconfianza de las Farc y de los paramilitares y sus aliados políticos.

## F. Uribe en Santa Fe de Ralito

En la larga campaña que lo llevó a la presidencia en mayo de 2002, Uribe se declaró enemigo acérrimo del cada vez más insostenible proceso del Caguán y relegó aún más el tema de los derechos humanos. Propuso duplicar el pie de fuerza militar, profesionalizarla en el corto plazo, crear grupos de "soldados campesinos" y una red nacional de un millón de informantes y pagar la información. Oferta popular en el clima mundial de la época a raíz del 11 de septiembre y creíble en razón de las tempranas descalificaciones y atentados contra su vida realizados por las Farc<sup>42</sup>.

Ya en la presidencia, Uribe aplicó su propuesta con buenos resultados. No había transcurrido un año de su posesión cuando unas tres cuartas partes de colombianos percibían que el Estado había reconquistado el territorio. El ciudadano de a pie disfrutaba del regreso de la anhelada libertad de encontrarse con los paisajes de la patria. Se festejaba el resurgimiento del turismo interno, intensivo en mano de obra formal e informal. Caían las tasas de secuestros, asaltos a poblaciones inermes, voladuras de oleoductos y torres de conducción eléctrica. Entre millones de colombianos aumentó la autoestima y la confianza. Los grandes empresarios que habían pagado sin chistar un impuesto único del 1,2 por ciento sobre el patrimonio y los propietarios rurales veían con enorme satisfacción los golpes propinados por los institutos castrenses

---

<sup>42</sup> Uribe era bien conocido porque durante su mandato de gobernador de Antioquia (1995-97) había promovido organizaciones locales de autodefensa privada, las *Convivir*, creadas por ley en febrero de 1994. En 1997 la Corte Constitucional estableció que no podían distribuir metralletas, fusiles de asalto y lanzagranadas. Sumados los escándalos de la participación de algunas *Convivir* en masacres y alianzas con paramilitares, las autoridades decidieron no autorizarlas en la medida en que fueran expirando sus licencias de funcionamiento. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, <http://www.cidh.org/countryrep/Colom99en/chapter.4f.htm>

a los grupos de las Farc que organizaban el secuestro y la extorsión en Cundinamarca y Tolima. Además, la fuerza pública regresaba a unas doscientas cabeceras municipales desprovistas de ella durante los últimos años.

En diciembre de 2002 empezó el proceso con las AUC, que habría de concretarse en el Acuerdo de Santa Fe de Ralito de julio de 2003, por el cual los paramilitares aceptaron desmovilizarse completamente en diciembre de 2005. La clave que yacía tras este pacto fue el perdón y olvido de las actividades narcotraficantes, la cual terminó incluyendo la promesa de no extraditarlos. En marzo de 2004 comenzó a desarrollarse el Plan Patriota: 17.000 efectivos de tropas de elite dirigidas a aniquilar el Estado Mayor-Bloque Oriental, EMBO, la principal fuerza de las Farc<sup>43</sup>.

Con esta capacidad de alcanzar acuerdos con las AUC y de presionar militarmente a las Farc, Uribe consolidó el respaldo popular que lo había llevado a la presidencia. Entonces le propuso al Congreso su reelección inmediata. La iniciativa requería una reforma constitucional que, con un bien dosificado patronazgo presidencial, salvó los procedimientos reglamentarios.

No todo era color de rosa. Los asesinatos selectivos de sindicalistas y periodistas no se abatieron. Cuando vieron inminente el desplome de la ZDC, las Farc hicieron lo que toda guerrilla en repliegue y lo que habían hecho en Marquetalia en 1964: perder espacio para ganar tiempo. Preservaron sus fuerzas mermando capacidad operativa; lanzaron golpes selectivos e intentaron llevar el terrorismo corrosivo de baja intensidad a la misma capital del país.

En septiembre de 2005 el presidente Uribe le propuso al gobierno de los Estados Unidos lo más obvio: prorrogar el PC. Aunque no lo ha conseguido, las partidas presupuestarias anuales tienen el mismo resultado práctico.

---

<sup>43</sup> Véanse la edición especial "Viaje al corazón del patriota", *El Tiempo*, 3 mayo 2005, pp. 1, 1-6, 1-7, 1-8, 1-9, 1-10, 1-11; "Preguntas al patriota", *El Tiempo*, 4 mayo 2005, pp. 1-18

Uribe ha sintonizado muy bien con la Administración Bush. Les ofreció fórmulas creíbles a los paramilitares y obtuvo la desmovilización de la mayoría de sus frentes. Y lo fundamental: arrolló en la reelección, la primera para el período siguiente desde Rafael Núñez en 1892. Ninguna mella le hicieron sucesivos escándalos de impunidad a los paramilitares y sus infiltraciones al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, (el servicio secreto colombiano) o sus relaciones con políticos de las sectas uribistas que habían contado con el visto bueno del Presidente en las elecciones de Congreso<sup>44</sup>.

Mucho mejor que Pastrana, Uribe entendió que el PC es un modelo actualizado de guerra contrainsurgente. Comenzó por proscribir del lenguaje oficial la expresión "conflicto armado". El enemigo era el terrorismo mundial, que en Colombia se manifestaba como narcoterrorismo puro y simple. Este lenguaje presidencial les sirvió a los paramilitares. La formidable simplificación del conflicto les cayó del cielo como una estructura de oportunidades. Rápidamente se convirtieron en interlocutores privilegiados del Gobierno. Allanándose a la exigencia presidencial, el 1° de diciembre de 2002 declararon la cesación de hostilidades. Así despejaron la vía a la negociación que habría de adelantarse en su propio territorio de Santa Fe de Ralito. Al tiempo que en dicho poblado se concentraban jefes y huestes para negociar la desmovilización, proseguían masacrando población civil y aumentaban las corrientes de desplazados<sup>45</sup>.

Superados los tropiezos iniciales de las negociaciones de Ralito, se le solicitó al Congreso subir a escena. Ya era imprescindible adecuar el marco legal de la negociación que, paradójicamente, resultaba *ex post facto*: la Ley de Justicia y Paz, LJP, de julio de 2005, que se había empezado a

<sup>44</sup> "The DAS Scandals", *Plan Colombia and Beyond*, April 13, 2006, <http://www.ciponline.org/colombia/blog/archives/000242.htm>. Según Alberto Velásquez, uno de los coordinadores de la campaña de reelección, los "partidos uribistas" escogidos fueron: el Partido de 'la U', Cambio Radical, Colombia Democrática, Alas Equipo Colombia, el Partido Conservador y El País que Soñamos. "Uribistas 'purgan' listas", *El Tiempo*, 18 enero 2006, pp.1, 1-4.

<sup>45</sup> LEAL BUITRAGO, F (2004). "La seguridad durante el primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez", *Análisis Político*, 50, pp. 40-54.

tramitar dos años atrás. En estos dos años se produjeron fisuras dentro del Gobierno y en la coalición progubernamental en el Congreso. El resultado, la LJP va a contracorriente de la globalización del discurso de los derechos humanos y de la justicia y sus correlatos: la creación de la Corte Penal Internacional, la desaparición de la figura del delito político en el mundo y la emergencia de la justicia transicional, a los cuales había adherido el Estado colombiano.

Como señalamos, desde 1998 los paramilitares, atentos a descifrar los vaivenes del proceso de paz de Pastrana con las Farc, habían armado la fachada organizativa de las AUC. Así pudieron encubrir su posición táctica; consolidar redes y recursos de poder local; ganar reconocimiento político nacional con miras a negociar en condiciones óptimas de impunidad. En este sentido la LJP debe entenderse como su gran victoria: les concede impunidad a casi todos los jefes por crímenes de lesa humanidad, rebaja las penas desmesuradamente y acredita un balance chueco entre la paz y la justicia en la reparación a las víctimas. Sólo un siete por ciento de los desmovilizados serán juzgados de acuerdo con la LJP<sup>46</sup>. En sentencia de mayo de 2006, la Corte Constitucional mantuvo la esencia de la LJP, aunque declaró inconstitucionales algunos artículos y trató de balancear la reparación a las víctimas afectando el patrimonio –de origen legal o ilegal– de los infractores. Mediante la acumulación de todas las penas judiciales por delitos cometidos antes del 25 de julio de 2005 los jueces deberán aplicar rebajas sustanciales para que, en definitiva, las sentencias se cumplan en un rango de cinco a ocho años de prisión<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> UPRIMNY YEPES, R. (2005). “Justicia transicional en Colombia: algunas herramientas conceptuales para el análisis del caso colombiano”, *Revista Foro*, 53, pp. 45-57; UPRIMNY YEPES, R. y SAFFON SANÍN, M. P. (2005). “La Ley de Justicia y Paz: ¿una garantía de justicia y paz y de no repetición de las atrocidades?”, *Revista Foro*, 55, pp. 49-62; International Crisis Group, *Colombia: Towards Peace and Justice? Latin American Report* 16, Brussels, 2006, [http://www.crisisgroup.org/library/documents/latin\\_america/16\\_colombia\\_towards\\_peace\\_and\\_justice.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documents/latin_america/16_colombia_towards_peace_and_justice.pdf); VALENCIA VILLA, H. “La ley de Justicia y Paz de Colombia a la luz del Derecho Internacional de los derechos humanos”, Centro de Investigaciones para la Paz, <http://www.euro-colombia.org/descargas/actualizacionoctubre2005/documentovalencia.pdf>

<sup>47</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-370, 18 de mayo de 2006.

Por tanto, es probable que en un futuro no muy lejano la Corte Penal Internacional juzgue los crímenes de lesa humanidad omitidos en la LJP y por los que también son imputables guerrilleros y oficiales de la fuerza pública. Pero el escollo actual estriba en cómo olvidar y perdonar su contumaz participación en el narcotráfico, máxime cuando la mayoría de los cabecillas figuran en las listas de extradición presentadas por el gobierno de los Estados Unidos.

En el otro polo quedaron las Farc. Desde cuando empezó el proceso de paz con Pastrana su condición política parecía depender del veredicto del gobierno de los Estados Unidos: guerrilleros izquierdistas o narcotraficantes. En 1997 el Departamento de Estado ya había puesto a las Farc y al ELN en su lista de "organizaciones terroristas extranjeras", y en 2001 incluyó a las AUC. En marzo de 2006 la Fiscalía de los Estados Unidos acusó a las Farc de ser la mayor organización mundial de narcotraficantes: en los últimos diez años había exportado al mercado estadounidense unos veinticinco mil millones de dólares<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> "Pedidos de extradición contra jefes de las Farc se suspenderían si hay un acuerdo de paz", *El Tiempo*, 23 marzo 2006, p. 1-2.

## IV. Perspectivas: el segundo mandato de Uribe

Con el PC las decisiones centrales de los asuntos de guerra y paz en Colombia pasaron a Washington, en donde se considera que la justificación de los desembolsos presupuestarios es la guerra a las drogas. Bajo el arco de una relación bilateral narcotizada, el interés analítico parece residir en la conversión de los paramilitares en actores políticos para el gobierno de Uribe y en la reducción de las Farc a banda de narcotraficantes, según el gobierno de los Estados Unidos<sup>49</sup>.

Despejado el problema de los frentes paramilitares, Uribe les garantiza a las guerrillas no extraditarlas, a condición de que acepten la LJP. Al mismo tiempo, propone un nuevo impuesto de guerra, similar al decretado en su primer año de gobierno<sup>50</sup>. Si una de las bases del esquema de paz es una política de no extraditar, el presidente Uribe estaría renunciando a la narcotización, condición *sine qua non* del apoyo al PC o sus equivalentes en el Congreso de los Estados Unidos. En este caso, como algunos de sus predecesores, podría transitar el camino de espinas marcado por las agencias de Washington. Conjugamos los verbos en condicional, porque en la capital estadounidense se definirá si, en aras de la paz colombiana, se perdona y olvida a los colombianos pe-

---

<sup>49</sup> "Estados Unidos declara la guerra a las Farc", *El Tiempo*, 23 de marzo de 2006, p.1 y p. 1-2; "Estados Unidos halló 25 mil pruebas contra Farc", *El Tiempo*, 26 de marzo de 2006, pp. 1 y 1-4; "La guerrilla es ahora nuestro principal blanco: Anne Patterson", *El Tiempo*, 26 de marzo de 2006, p.1-4.

<sup>50</sup> "Uribe anuncia más impuestos de guerra", *El Tiempo*, 30 de marzo de 2006, p.1 y p. 1-12.

didos en extradición por narcotráfico y que se acogieron o que en un futuro se acojan a la ley colombiana. Por demás, es dudoso que las guerrillas –incluido el ELN, ahora en La Habana– se avengan a negociar bajo la hipótesis de la LJP.

Se han desmovilizado 30.000 paramilitares –cifra seguramente inflada– que entregaron 16.000 armas, y sólo subsisten reductos<sup>51</sup>, pero al precio de la impunidad consagrada en la LJP y en la promesa presidencial de no extraditar. Quedan con un enorme potencial de reactivarse o de construir fortines locales y regionales con irradiación nacional: latifundios, negocios clandestinos, redes electorales, fondos bancarios, servicios públicos sometidos a reglas de ineptitud, clientela y corrupción. Por si esto fuera poco, hay síntomas de que bandas paramilitares desmovilizadas están llevando el conflicto a la ciudad. El antropólogo y experto en temas de seguridad Gustavo Duncan ha descrito sus maniobras para controlar las rentas ilegales–legales en tres negocios urbanos importantes: el narcotráfico, los Sanandresitos y el control de los mercados mayoristas de alimentos<sup>52</sup>.

En el primer cuatrienio de Uribe disminuyeron los índices de homicidios, excepto los directamente atribuibles al conflicto armado. Además cayeron las cifras de secuestros colectivos (“pescas milagrosas”), secuestros individuales, asaltos a poblaciones y atentados a la infraestructura energética. El gasto militar, como proporción del PIB, continuó aumentando, y aunque no se duplicó el pie de fuerza, se incrementó en un nada despreciable 30 por ciento.

El modelo PC se pondrá a prueba en el segundo cuatrienio de Uribe Vélez a la luz de preguntas urgentes: ¿podrá el Estado circunscribir militarmente a las FARC al punto de obligarlas a negociar su desmovilización? Si no es

<sup>51</sup> “Gobierno les quitaría a 12 mil ex ‘paras’ sus mesadas”, *El Tiempo*. 7 de julio de 2006, pp. 1, 1-6.

<sup>52</sup> DUNCAN, G. (2004). *Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbana de los señores de la guerra*. Bogotá, septiembre. [www.fescol.org.co/Doc%20PDF/EV-GustavoDuncan.pdf](http://www.fescol.org.co/Doc%20PDF/EV-GustavoDuncan.pdf)

así, ¿se reactivarán las fuerzas paramilitares que en este contexto podemos describir como en estado de hibernación? ¿Avanzará el “intercambio humanitario” de civiles y miembros de la fuerza pública en poder de las Farc, el único tema al que esa organización se ha prestado a dialogar con el Gobierno? Entre tanto, ¿conseguirá el gobierno dismantelar las redes de subversión mafiosa creadas en los departamentos del Caribe colombiano a la sombra de los acuerdos de Santa Fe de Ralito? Y, en últimas, ¿qué balance harán los políticos y las burocracias de Washington frente a la extradición selectiva y a que los flujos de cocaína en los mercados norteamericanos prosiguen, vía México, como si nunca hubiese existido el PC?





# Conclusiones

En las dos últimas décadas las tasas de crecimiento de la concentración de la propiedad rural en Colombia deben de ser de las más aceleradas del mundo. A la sombra del conflicto armado los jefes paramilitares han amasado fortuna y poder adquiriendo por las armas tierras productivas. Más alarmante es que una vez desmovilizados, a la sombra de la paz, esas fortunas no sólo sigan intactas, sino que sirvan de base a redes de poder político-electoral montadas sobre las organizaciones desmovilizadas.

Pese la flamante Constitución democrática de 1991, ésta no sólo ha resultado increíblemente “flexible”, es decir, de fácil modificación (como en los casos de la prohibición de extradición de nacionales o el reciente episodio de la reelección inmediata de Presidente), sino que en muchos planos legales el país vuelve a cultivar el añejo principio de negociar todo, inclusive la ley y el orden público. Pocos ejemplos de una negociación paso a paso, meticulosa, precisa, como la que tejieron los paramilitares y el gobierno, cuyo resultado fue la Ley de Justicia y Paz.

En estas condiciones, creemos que ha sido útil para nuestro enfoque encuadrar el Plan Colombia en una perspectiva histórica de larga duración. El PC angosta las visiones del conflicto y las canaliza hacia la solución militar. Las concepciones sociales y políticas quedan excluidas (pese a las retóricas) y el peso de la lucha antidrogas y contrainsurgente queda reducida a un asunto de *Hawks*, batallones profesionales (conformados por tropa reclutada en las clases populares) con alto poder de fuego, cobertura aérea y gran movilidad.

Desde una perspectiva coyuntural, el 11 de Septiembre circunscribió completamente al Plan Colom-

bia dentro de la nueva política de seguridad nacional de los Estados Unidos lo que implica acentuar aún más la militarización del problema drogas-insurgencia.

Las recientes denuncias públicas acerca del notorio avance de los paramilitares (des)movilizados en la vida política legal de Colombia, le restan la importancia que merece a la tradición del latifundismo-clientelismo en un país que jamás experimentó en serio la reforma agraria y cuyas instituciones político-jurídicas continúan sometidas a las lógicas de las clientelas armadas y ex armadas en un entramado con los políticos profesionales de derecha. Entramado que sólo fue posible por la irrupción del narcotráfico y sus modalidades sociales.

Las guerrillas, pese a financiarse con recursos de la economía de la droga (aparte los secuestros y otras actividades típicas de criminalidad organizada) no consiguen integrar circuitos de poder que alteren los equilibrios tradicionales del clientelismo y el latifundismo colombianos. En particular las Farc, pese a su clientelismo armado, que parece consustancial a su trayectoria agrarista, están aisladas de las redes matriciales que articulan lo local con lo nacional e internacional. En este sentido el suyo es un clientelismo armado anacrónico y periférico.

En suma, el Plan Colombia y la naturaleza del posconflicto, en lo que atañe a los paramilitares no han fortalecido al Estado, que sigue siendo débil. Es posible que el actual Presidente sea fuerte, sin que esto sea remedio para lo que hemos llamado la enfermedad colombiana. La fortaleza de Uribe Vélez es más que todo un fenómeno coyuntural y de carisma, a costa de las instituciones, del empobrecimiento intelectual de la política, de dar vía libre a esa idea según la cual el conflicto armado, o bien no existe, o existe en el aire, sin raíces profundas en la historia y la geografía de Colombia. Las claves del problema se encuentran en la historia agraria, en la historia de las fuentes rurales del narcotráfico, en el cruce de los políticos clientelistas móviles y los narcotraficantes aún más móviles, y su inextricable asociación en un contexto de debilitamiento de los dos partidos tradicionales. Decirlo así puede sonar subversivo actualmente en Colombia.

### Serie Cátedra Corona

1. Gustavo González Couture *Consenso o ejemplaridad. Una primera aproximación desde la noción de 'sistema'*, 2001, primera reimpresión, 2001, 44 páginas
2. Eduardo Posada Carbó *Reflexiones sobre la cultura política colombiana*, 2001, segunda reimpresión, 2003, 40 páginas
3. Pablo Martín Aceña *La historia de la empresa en España*, 2002, primera reimpresión, 2002, 80 páginas
4. Manuel Rodríguez Becerra *El futuro ambiental de Colombia*, 2002, primera reimpresión, 2003, 96 páginas
5. Frank Safford *Los valores socioculturales, las estructuras y las políticas públicas en el desarrollo colombiano*, 2002, tercera reimpresión, 2005, 64 páginas
6. Mario Cerutti *Empresariado y empresas en el norte de México. Monterrey: de una economía de frontera a las alianzas estratégicas (1850-2000)*, 2002, primera reimpresión, 2003, 100 páginas
7. Raúl García Heras *Presiones externas y política económica: El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en Argentina, 1955-1966*, 2003, 116 páginas
8. Lidia Heller *La especificidad de los liderazgos femeninos: ¿hacia un cambio en la cultura de las organizaciones?*, 2003, 68 páginas
9. Carlos Malamud *El largo camino para la paz en Colombia. Las difíciles relaciones de Colombia con sus vecinos*, 2004, 124 páginas
10. Henry Gómez y Patricia Márquez *Responsabilidad social corporativa como estrategia de negocio*, 2004, 60 páginas
11. Tatiana Zalan *Strategies for Global Leadership: The Australian Experience*, 2007, 48 páginas

Este libro se terminó de imprimir  
y encuadernar en febrero de 2007  
en Bogotá, D. C., Colombia.

Se compuso en caracteres  
Candida BT de 10,5 puntos.

# Marco Palacios

Marco Palacios nació en Bogotá, Colombia en 1944. Es abogado de la Universidad Libre de Colombia y doctor de la Universidad de Oxford. Es profesor investigador del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México y profesor de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes. Autor de *El populismo en Colombia* (Bogotá, 1971); *El café en Colombia, 1850-1970. Una historia social, económica y política* (Bogotá, 1979); *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia, 1875-1994* (Bogotá, 1995); *Parábola del liberalismo* (Bogotá, 1999); *De populistas, mandarines y violencias. Luchas por el poder* (Bogotá, 2001) y *La clase más ruidosa y otros ensayos sobre política e historia* (Bogotá, 2002). Con Frank Safford es coautor de una historia general de Colombia titulada *Colombia, país fragmentado, sociedad dividida. Su historia* (Bogotá, 2002).

ISSN 1657-477X

