

Volumen 4 Número 1
Enero – Junio 2008

ISSN 1900-4257

PERSPECTIVAS

I N T E R N A C I O N A L E S

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales



Perspectivas Internacionales	Cali Colombia	Volumen 4 Número 1	Enero – Junio 2008	pp. 212	2008	ISSN 1900-4257
---------------------------------	------------------	-----------------------	-----------------------	---------	------	----------------

Volumen 4 Número 1
Enero – Junio 2008

ISSN 1900-4257

PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Carátula:

Artista: Francisco López
De la serie el color del café No. 4b
(Díptico)
Técnica: Mixta sobre lienzo
Tamaño: 240 X 130cm.
Año: 2008



Perspectivas Internacionales	Cali Colombia	Volumen 4 Número 1	Enero – Junio 2008	pp. 212	2008	ISSN 1900-4257
---------------------------------	------------------	-----------------------	-----------------------	---------	------	----------------

Pontificia Universidad Javeriana Cali.
Rector: Jorge H. Peláez, S.J.
Vicerrector Académico: Antonio de Roux
Vicerrector Medio Universitario: Gabriel Jaime Pérez, S.J.

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales
Decano Académico: José Ricardo Caicedo
Decano del Medio Universitario: Armando Gandini

Carrera de Ciencia Política
Director: Gustavo Morales Vega

Dirección de Relaciones Internacionales
Director: Fernando Calero

PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Director

Fernando Giraldo Ph.D.

Editor

Gustavo Morales Vega M.S

Comité Editorial

Hernando Llano M.S

(Pontificia Universidad Javeriana Cali)

Fernando Giraldo Ph.D.

(Pontificia Universidad Javeriana Cali)

Gustavo Morales Vega M.S.

(Pontificia Universidad Javeriana Cali)

Javier Duque Ph.D.

(Universidad del Valle)

Oscar Delgado M.S.

(Universidad del Rosario)

Eduardo Pastrana Ph.D.

(Pontificia Universidad Javeriana Bogotá)

Comité Científico

Alejo Vargas Ph.D.

(Universidad Nacional – Colombia)

César Jacob Ph.D.

(Pontificia Universidade Católica

do Rio de Janeiro – Brasil)

Rodrigo Losada Ph. D.

(Pontificia Universidad Javeriana – Colombia)

Salvador R. Ballivián Ph.D.

(Universidad Católica Boliviana – Bolivia)

Lorenza Sebesta Ph.D.

(Università di Bologna – Italia/Sede Argentina)

Maria Antonieta Huerta Ph.D.

(Universidad Diego Portales – Chile)

Asistente de edición

Lina María Orozco H.

E-mail: observatorio@javerianacali.edu.co

Pontificia Universidad Javeriana, Cali

Calle 18 No. 118 – 250 Av. Cañasgordas

Oficina 4-21, Edificio El Samán

Cali – Colombia

Teléfono (57-2) 321 82 00, extensiones 257/531

Fax: (57-2) 555 25 50

Periodicidad: Semestral

Diagramación e impresión

AUTORUN D+C

Perspectivas Internacionales fue creada en 2004 y su primer número fue impreso en 2005. Se publica semestralmente por la Carrera de Ciencia Política y el Observatorio de Asuntos Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Tiene como objetivo difundir la producción intelectual de la comunidad académica nacional e internacional interesada en la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales.

Contenido

Editorial	7
-----------------	---

De su puño y letra

Crisis en el vecindario

Colombia y sus vecinos. Tensión en la política, parálisis en lo diplomático y precaución en lo militar. RAFAEL PARDORUEDA.....	13
--	----

La búsqueda de seguridad amenaza la región andina: Tensiones entre Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua y Colombia. GUSTAVO MORALES VEGA.....	29
---	----

El papel de los Estados Unidos en el proceso de negociación, desmovilización, desarme y reinserción de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC. MARCELA HOYOS VIVAS.....	47
--	----

Cohesión social e integración regional. Reflexiones sobre la experiencia del MERCOSUR. MARTÍN OBAYAY MARIANA VÁSQUEZ.....	85
---	----

A mano alzada

Impacto del acuerdo CAN - MERCOSUR en las exportaciones del departamento del Valle del Cauca – Colombia. LYA PAOLA SIERRA.....	109
--	-----

Medios, instituciones y opinión pública: un triángulo de poder dentro del escándalo de la parapolítica. LIZA FERNANDA LÓPEZ.....	129
Historia magistra vitae. Sobre la función política de la historia conceptual en Reinhart Koselleck. CARLOS A. RAMÍREZ.....	171
Publicaciones.....	201

Editorial

En el mundo, las percepciones de la seguridad y de las amenazas han presentado diversas transformaciones: de un paradigma de seguridad “restringido”, que privilegiaba aspectos militares y de defensa nacional, se pasó a una noción “amplia” que introduce amenazas no militares, como la temática medioambiental, el tráfico de drogas, las migraciones, cuestiones que se insertan en el discurso de la seguridad humana ¹ y que promueven y fortalecen el multilateralismo y la integración regional. No obstante, tras los ataques del 11S Estados Unidos, en su condición de potencia mundial, redefinió los términos promoviendo una cruzada antiterrorista que estratégicamente privilegia el uso de la guerra preventiva. Así, la agenda de Washington retorna a la visión militarista de la seguridad de las décadas pasadas.

América Latina no ha sido ajena a dichos cambios. Reconocida tradicionalmente como una “zona de no-guerra” producto de los escasos conflictos interestatales enfrenta, sin embargo, situaciones de crisis domésticas y conflictos internos, narcotráfico, criminalidad, grupos armados ilegales, pobreza y desigualdad que desestabilizan las democracias del área ². La región andina en particular, es un vecindario inestable que incrementa la inseguri-

dad regional; con todo, ha resultado difícil establecer instrumentos que permitan la concreción de una agenda de cooperación. Sobre este último punto, es el ejercicio de EE.UU. como hegemón del área lo que en parte ha desestimulado la creación de mecanismos de seguridad que se aparten de las visiones y estrategias pensadas desde Washington.

“Las capacidades militares asimétricas sustituyen, de facto, la aplicación de los mecanismos de seguridad colectiva del hemisferio. En realidad, la asimetría de poder ha desempeñado un papel contradictorio dentro de la región: mientras ha evitado al locus interamericano transformarse en una comunidad genuina, ha sido fuente de estabilidad relativa. Por tanto, la presencia hegemónica de Estados Unidos representa, simultáneamente, una amenaza y una fuente de estabilidad y paz en la región.”³

El Plan Colombia por ejemplo, demuestra tanto la presencia estadounidense como la inserción de su discurso de “guerra contra el terrorismo”. En el área andina, seguramente sea la situación colombiana la más difícil, por ello se le considera como la fuente de la inseguridad regional, percepción que se fortalece con el fuerte vínculo

¹ Ver: Buzan, Barry; Wver, Ole y De Wilde, Jaap (1998), *Security. A New Framework for Analysis*, London, Lynne Rienner Publishers; Hirst, Mónica (2003) “Seguridad Regional en las Américas” en Wolf Grabendorff (edit.) *La seguridad regional en las Américas*, Bogotá, Fescol

² Ver: Hirst, Mónica (2003), Op. Cit.

³ Hirst, Mónica (2003), Op. Cit., pp. 57 -58

que ha establecido Colombia con Estados Unidos. La vecindad cuestiona de manera cada vez más fuerte las estrategias de seguridad implementadas por el gobierno colombiano para resolver su conflicto interno. Con Venezuela es tal vez la relación más conflictiva, “cada uno de los gobiernos caracteriza su situación interna como el asedio a la democracia y percibe que su vecino en lugar de comprensión le agrega ingredientes explosivos a la situación. El colombiano porque siente que el venezolano no acepta una acción conjunta en la frontera ni el funcionamiento de mecanismos de vecindad y el venezolano porque cree que el Plan Colombia desestabiliza la región y amenaza a su propio gobierno.”⁴ Con Ecuador la relación tampoco es la mejor, la fumigación de cultivos ilícitos en la frontera produjo una fuerte reacción del vecino quien demandó a Colombia frente a la Corte Internacional de La Haya por el daño que ocasionan las aspersiones aéreas con glifosato, a ello se le agrega el bombardeo sorpresa realizado por Colombia al campamento de las FARC localizado en territorio ecuatoriano, hecho que exacerbó las tensiones y los temores mutuos.

Sin embargo, la reacción de los vecinos frente a las políticas colombianas cae en una contradicción. Si bien cuestionan su alineamiento con el discurso promovido por Washington, las reacciones de Venezuela y Ecuador movilizándolo a la frontera, el evidente desinterés en establecer agendas binacionales de cooperación en materia de seguridad, la incompreensión consciente hacia el conflicto colombiano, las posibles relaciones de algunos gobiernos vecinos con la insurgencia colombiana, la fuerte inversión militar que realiza Venezuela, entre otros,

demuestra también el privilegio que la región en conjunto le está otorgando a una visión restringida (militarista) de la seguridad, minando las perspectivas de cooperación. Así, pareciera delinearse de manera cada vez más clara un escenario realista en el área andina.

En esta oportunidad PERSPECTIVAS INTERNACIONALES concentra su atención en la problemática del deterioro de las relaciones de Colombia con sus vecinos. *De su puño y letra* recoge en un primer momento dos de las ponencias del evento “Crisis en el vecindario: Foro sobre las tensiones políticas y diplomáticas entre Venezuela, Ecuador, Nicaragua y Colombia” que tuvo lugar en la Pontificia Universidad Javeriana Cali el 21 de abril del presente año. Los textos analizan la naturaleza de las tensiones políticas, diplomáticas, económicas y militares que han venido marcando las relaciones de Colombia con sus vecinos, discuten también las principales dinámicas conflictivas entre los países y finalmente esbozan potenciales escenarios regionales.

Rafael Pardo en su ponencia “*Colombia y sus vecinos. Tensión en lo político, parálisis en lo diplomático y precaución en lo militar*”, plantea que la implementación del Plan Colombia generó una situación de “no sintonía” entre Colombia y sus vecinos al interpretarse como un mecanismo que, por un lado, desplaza el problema de los cultivos ilícitos a los países de la frontera y que, por otro, desequilibra militarmente a la región. Si bien Pardo resalta que existe una justificación jurídica, política y ética de la operación en Ecuador que terminó con la vida de alias Raúl Reyes (segundo del secretario de las FARC), insiste en que el Estado colombiano no logró dar una explicación clara y consecuente. Es en

⁴ Ramírez, Socorro (2003), X Reunión Binacional del Grupo Académico Colombia – Venezuela, “Las relaciones exteriores de Colombia y Venezuela desde una perspectiva hemisférica”, Maracaibo, p.11

este punto en el que radica su crítica fundamental: la política de seguridad del gobierno Uribe, exitosa en las fronteras colombianas ha sido desastrosa fuera de ellas. La falta de coincidencia entre la política interna y la política externa finaliza en una situación de aislamiento para Colombia. En palabras de Pardo, “la política de seguridad (...) no se debe aplicar sólo en las fronteras, la política de seguridad tiene que ser un marco para la política exterior y tiene que ser un marco que genere elementos jurídicos dentro de la legislación colombiana, sino se vuelve una política puramente militar, que ha tenido muy buen resultado, pero que es susceptible de convertir los éxitos militares en problemas diplomáticos, en problemas políticos. Creo que la cooperación internacional es el único mecanismo que puede, a largo plazo, compatibilizar los intereses de seguridad colombianos con los intereses de países vecinos y de la comunidad internacional”.

De otro lado, en el texto “*La búsqueda de seguridad amenaza la región andina: Tensiones entre Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua y Colombia*” el profesor Gustavo Morales analiza los cambios políticos en la región andina que han dado lugar a un escenario de tensión política y diplomática. Destacando sobre todo la situación de creciente desconfianza con el vecino venezolano, el autor expone que “los países de la región parecen estar optando por patrones de alianzas muchos más incondicionales con quienes consideran a la vez émulos políticos y socios económicos. La consecuencia para el mundo andino es una tendencia hacia la ideologización de las relaciones entre los países del área, las cuales pierden flexibilidad, enmarcando el accionar de los gobiernos andinos al interior de alianzas rígidas y excluyentes dentro de un entorno cada vez más polarizado”. De este modo, la ponencia finaliza con una serie de recomen-

daciones que brindan posibles salidas a la crisis y que en todo caso elevan los costos de la confrontación, entre ellas se encuentran la inclusión de un tercero como mediador – papel que puede cumplir Brasil –, el cambio en el discurso de lucha contra el terrorismo por uno que tenga mayor recepción en la región, la socialización de la información que contiene el computador de Reyes y la posibilidad de implementar la base militar estadounidense en La Guajira.

En un segundo momento, *De su puño y letra* presenta el artículo de Marcela Hoyos sobre el papel jugado por EE.UU. en el proceso de negociación, desmovilización, desarme y reinserción del gobierno de Álvaro Uribe con las Autodefensas Unidas de Colombia. Inicialmente se exploran marcos teóricos en un intento de caracterizar el conflicto colombiano como el de las “Nuevas Guerras”, las “Áreas Grises” y los estudios sobre la debilidad del Estado. Posteriormente, se determina la forma como se involucra Estados Unidos en el proceso, y las repercusiones que esta injerencia trae para su desarrollo y para la resolución a largo plazo de la confrontación armada vivida en Colombia. Finalmente, la sección principal cierra con el artículo de Martín Obaya y Mariana Vásquez, quienes analizan la relación entre la cohesión social y los procesos de integración regional haciendo hincapié en la experiencia del Mercosur y en los claros límites a la aplicación automática de las modalidades desarrolladas en Europa.

En *A mano alzada*, sección que aborda tópicos diferentes a la temática central, encontramos el artículo de Lya Paola Sierra quien expone las oportunidades potenciales que podrían tener los productos del Valle del Cauca ante la puesta en marcha del acuerdo de complementación CAN-MERCOSUR, concluyendo que dicho acuerdo

no generará un aumento inmediato en las exportaciones del departamento en la mayoría de sectores. Posteriormente, el profesor Carlos Ramírez, realiza un análisis de la obra del historiador Reinhart Koselleck, mostrando una continuidad en dos períodos de su trabajo, primero el de la modernidad signada por la tensión entre la lógica del Estado y la historización de los conceptos morales en la ilustración y el segundo, durante los años setenta, en el que Koselleck se orienta hacia la reflexión metodológica en torno a la historia conceptual y a la aplicación de su propia teoría. Finalmente, el autor señala cómo el sentido político de la Begriffsgeschichte (Historia conceptual) no es otro que hacer concientes a los actores políticos modernos de la estructura temporal de conceptos semejantes a aquellos que guían su acción y, por esta vía, evitar la recaída en una absolutización de sus pretensiones

morales. Finalmente, Lisa López presenta la influencia de los medios de comunicación en el posicionamiento del tema de la parapolítica en la agenda del poder ejecutivo y en la percepción de la opinión pública nacional. A partir de una revisión de medios, la autora evidencia un cambio en la jerarquización de temas de la agenda mediática, ahora volcada hacia el escándalo de la parapolítica. Cambio que ha impuesto nuevos desafíos a las instituciones públicas, y ha condicionado la proactividad que caracterizaba a la agenda gubernamental.

Por último, agradecemos a las personas que colaboraron en la materialización de esta nueva edición de PERSPECTIVAS INTERNACIONALES, así como el invaluable apoyo, compromiso y disposición de los evaluadores pares internos y externos que contribuyen con el sostenimiento de la calidad científica de nuestra Revista.

Lina María Orozco H.

De su puño y letra

Crisis en el vecindario



Colombia y sus vecinos. Tensión en la política, parálisis en lo diplomático y precaución en lo militar*

Rafael Pardo Rueda**
rafaelpardo@rafaelpardo.com

Muchas gracias a la Universidad Javeriana por la oportunidad de estar aquí, a su Vicerrector, a su Decano y a la Doctora Patricia por la ocasión que se nos presenta de discutir un tema tan importante para los dos países, como lo son las relaciones binacionales. Yo quisiera empezar centrando el problema en la política exterior colombiana. Ésta ha tenido desde hace aproximadamente unas dos décadas y media un eje fundamental: buscar solidaridad internacional alrededor del problema que sufre el territorio colombiano con el fenómeno del tráfico de drogas. Desde finales de los años ochenta la diplomacia colombiana ha estado encaminada a la búsqueda de solidaridad y corresponsabilidad en el tema de las drogas.

Ustedes no habían nacido, según veo las caras que hay aquí, pero en la primera mitad de los años ochenta

la imagen que tenían Colombia y los colombianos en la prensa norteamericana reflejaba la creencia de que éramos los causantes de la violencia, del crimen y de la drogadicción de los jóvenes norteamericanos. Es decir, había una relación entre causante, que era Colombia, y víctima, que era la juventud norteamericana y los norteamericanos en general, país que tenía en ese momento el mayor número de consumidores de cocaína. Frente a esta concepción la política exterior colombiana buscó explicar que Colombia no era el causante del problema internacional de droga sino que era a la vez una víctima, que la oferta era creada por la existencia de una demanda de droga y que Colombia sufría el influjo de dineros ilícitos que en lugar de ser un beneficio para la economía colombiana, como se pensaba y se decía comúnmente

* Ponencia presentada en el marco del evento "Crisis en el Vecindario: Foro sobre las tensiones políticas y diplomáticas entre Ecuador, Venezuela, Nicaragua y Colombia" realizado en la Pontificia Universidad Javeriana Cali el 21 de abril del 2008.

** Rafael Pardo es Ex Ministro de Defensa, Ex Senador de la República, analista político y candidato presidencial.

en esos momentos, eran un perjuicio para la economía porque generaban corrupción de las instituciones públicas, distorsión de los valores sociales y en lo propiamente económico generaba revaluación de la moneda colombiana.

Por lo tanto la diplomacia colombiana se dedicó a la búsqueda de la corresponsabilidad, la solidaridad y la visión multilateral sobre el tema de droga. Esto tuvo expresiones variadas muy importantes. En los años ochenta y nueve y noventa se logró que la Unión Europea y los Estados Unidos dieran acceso preferencial a una lista de bienes producidos en Colombia como una especie de compensación a la circunstancia de que en este país se producían drogas ilegales y que se requerían mercados para los productos legales, para que se pudieran generar, de alguna manera, oportunidades de empleo y de ingreso en Colombia y en algunos países andinos.

También se desarrolló una política muy activa que ha venido teniendo avances importantes para el control del comercio de armas ligeras y pequeñas en el mundo. La violencia en Colombia es generada y desarrollada por armas que no son fabricadas en nuestro país; son fabricadas esencialmente en cuatro países: en Estados Unidos y tres países europeos en los cuales no había ningún tipo de control sobre la producción o exportación de las armas de fuego, municiones y explosivos dirigidos hacia países

en los cuales la violencia se generaba y se desarrollaba con armamento esencialmente extranjero. Es decir, la diplomacia colombiana ha tenido, además de una política exterior relativamente moderada y alineada con Estados Unidos históricamente, (desde la pérdida de Panamá Colombia resolvió buscar un alineamiento con Estados Unidos) la claridad sobre una línea de acción muy concreta en el tema de solidaridad y corresponsabilidad en cuanto a la problemática del tráfico de drogas.

Esta situación de la política internacional, o política exterior, cambió con el Plan Colombia en el año dos mil, momento en el cual se generó una situación de no sintonía entre Colombia y sus vecinos a partir de la aprobación, por la gestión del gobierno colombiano, de un paquete muy importante de ayuda militar principalmente dirigida a nuestro ejército para la lucha antidroga. El Plan Colombia fue visto por los países andinos como un plan que desbalanceaba la situación del tráfico de drogas y de la producción de drogas. La situación se planteaba de tal forma que resultaba muy probable que el comercio de las drogas se desplazara a otros países si el Plan Colombia tenía éxito. Adicionalmente, Venezuela vio este plan como un elemento de desestabilización de un balance militar que había sido tradicionalmente favorable a Venezuela en relación a Colombia. Es decir, el

Plan Colombia cambió los parámetros de discusión de la política exterior colombiana frente a los vecinos, mientras que todo el proceso de paz del gobierno del presidente Pastrana le dio una visibilidad, a nivel internacional, a otro aspecto de la realidad colombiana que es el conflicto armado. Recordemos las giras que el gobierno propició con jefes guerrilleros por Europa y por distintas partes del mundo y lo que llamó el gobierno de ese entonces la “diplomacia por la paz”, que consistía en buscar esencialmente apoyo de países europeos para programas sociales que respaldaran y consolidaran programas de paz. Esto, con el fin de contrabalancear el apoyo militar de Estados Unidos asociado al Plan Colombia.

Evidentemente, en el año dos mil, a partir del proceso de paz y del Plan Colombia, el conflicto interno colombiano se fue internacionalizando poco a poco. Intereses de países diversos o intereses económicos de compañías o inversiones externas se afectaban por el conflicto.

También los ciudadanos extranjeros se vieron afectados. Hubo un número muy importante de ciudadanos no colombianos que estuvieron secuestrados por grupos guerrilleros. Algunos fueron asesinados o extorsionados por grupos armados de distinta naturaleza. Actualmente hay tres norteamericanos secuestrados por las FARC.

Finalmente, el tema de las fronteras también llevó a que el conflicto se internacionalizara ¿Por qué el tema de las fronteras? Porque evidentemente los grupos armados, y las guerrillas en especial, buscan mecanismos para escapar a la acción de la fuerza pública colombiana y buscan mecanismos esencialmente más allá de las fronteras. A excepción de Brasil, con el cual se han presentado problemas menos frecuentes o de menor intensidad, las fronteras de Colombia con Venezuela, Ecuador, Perú y Panamá han tenido en distintos momentos eventos o incidentes en los cuales la presencia de grupos armados colombianos en el otro lado de la frontera ha generado situaciones de crisis entre los dos gobiernos o de acciones bastante críticas en el manejo de las relaciones con estos países.

No solamente debemos tener en consideración el tema de las FARC. No sé si recuerdan, pero los paramilitares tenían como zona de acción Panamá y utilizaban este terreno como zona de presencia, de recuperación, de extorsión etc., y varias veces hubo denuncias, problemas, conversaciones y crisis entre los gobiernos de Colombia y Panamá por el uso que hacían los paramilitares de la zona de Urabá y del territorio panameño. Ecuador y Venezuela tienen fronteras terrestres muy extensas y muy pobladas. Esta existencia de poblaciones en las zonas limítrofes hace que los grupos armados que buscan escapar

a la persecución de la fuerza pública colombiana tengan la posibilidad de encontrar espacios en los cuales pueden establecerse por lo menos temporalmente para escapar a esta persecución.

La internacionalización del conflicto es hoy día un hecho incuestionable. Francia es un actor fundamental en lo que se llama el proceso de intercambio humanitario debido a la circunstancia de que Ingrid Betancourt tiene doble nacionalidad colombiana y francesa. También Estados Unidos es un actor fundamental, no solamente por el peso que tiene en la región latinoamericana, sino por dos temas centrales: primero, la presencia de droga como un elemento lateral al conflicto colombiano – lateral y central diría yo –, y segundo, por el secuestro de ciudadanos norteamericanos de parte de las FARC. No sólo eso: En Estados Unidos el conflicto colombiano tiene otras incidencias, que son, por ejemplo, incidencias de carácter judicial, ya que la ley americana es muy estricta con el apoyo financiero de ciudadanos norteamericanos o de compañías norteamericanas a grupos clasificados dentro de la lista de grupos terroristas. Esa razón ha llevado a que una compañía grande e importante en Estados Unidos, como Chiquita Banana, haya sido sancionada por la justicia y por la administración norteamericana con una multa de veinticinco millones de dólares por haber dado dinero a las

AUC durante un período de cuatro o cinco años y haber permitido que buques de esta compañía transportaran armamento de las AUC a Colombia para armar a este grupo paramilitar.

Es decir, no podemos pretender hoy en día que el conflicto, que por razones objetivas está expuesto al escenario internacional, no tenga opiniones, acciones e iniciativas de distintos países o de distintos actores internacionales puesto que el conflicto colombiano está irreversiblemente internacionalizado. Esto no quiere decir que necesariamente su solución pasa por la participación internacional, pero las opiniones de países, de grupos de países o de actores internacionales sobre el conflicto colombiano son y van a ser un elemento permanente en el desarrollo de éste.

Esto me lleva a la situación de la crisis actual con Venezuela que en términos más recientes se podría decir que tiene dos orígenes: tiene origen en una decisión del presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, por llamar al presidente de Venezuela a pedirle que fuera mediador en el tema de intercambio humanitario. Una decisión insólita, pues todos los manuales de manejo de conflictos del mundo dicen que un mediador no puede ser ni un país vecino ni un país en el cual se tenga una evidente inclinación hacia una de las partes involucradas, independientemente de la personalidad del mediador que debe ser siempre tenida en cuenta en cual-

quier caso. Yo no sé si para mediar en algún conflicto en Europa, por ejemplo en los Balcanes, alguien pediría al primer ministro Berlusconi que actuara de mediador. Lo que quiero dejar en claro es que fue una decisión equivocada. Fue una decisión equivocada pedirle al presidente Chávez que fuera mediador y, de aquí surge el segundo origen de la crisis, fue una decisión equivocada la manera como sacó al presidente Chávez de la mediación.

Esas dos decisiones generaron un principio de crisis con Venezuela que fue escalando y escalando hasta niveles en los cuales hoy estamos lidiando con una crisis permanente. Crisis que llegó a tener cercanías de confrontación militar. Aunque yo nunca pensé que la confrontación militar fuera una posibilidad, lo cierto es que sí hubo una retórica de confrontación militar muy peligrosa y, sobre todo, una incertidumbre comercial tremenda. Ustedes saben que el comercio de Colombia con Venezuela se rige todavía por las normas de la Comunidad Andina de Naciones aunque Venezuela se retiró hace dos años de la Comunidad. Esas normas rigen para estos casos durante cinco años, y ya que ni siquiera en la luna de miel que hubo entre Uribe y Chávez ha sido posible discutir un acuerdo de libre comercio con Venezuela, el comercio entre estos dos países se encuentra en circunstancias normativas muy inciertas. Vale la pena recordar que Ve-

nezuela es hoy día el segundo destino comercial de Colombia. Los pagos a los bienes que se venden a Venezuela se hacen a través de un mecanismo de compensación de pagos de los bancos centrales que tiene la ALADI, la Asociación Latinoamericana de Integración, ya que en Venezuela hay un sistema de control de divisas por parte del gobierno, un mecanismo que se llama Cadivi y que autoriza el pago de divisas. Aparte de todo lo anterior, desde hace tres meses Venezuela manifestó su retiro de este sistema de pagos de compensación de la ALADI, es decir, que por donde se analice la situación el comercio de Colombia con Venezuela y de Venezuela con Colombia, que es también el segundo mercado para Venezuela, tiene elementos de incertidumbre normativos muy grandes.

Hay unos aspectos visibles que han afectado el comercio: la guardia nacional de Venezuela revisando los vehículos que intentan cruzar la frontera o haciendo inspecciones a los tanques de gasolina en Cúcuta son un ejemplo claro de esto. También lo es la exigencia de documentación Venezolana a todas las personas que van a comprar en almacenes en la frontera en San Antonio, Ureña o en Maracaibo. Es decir, hay unas trabas visibles al comercio pero hay unos elementos invisibles que hacen muy incierto el tema normativo. Un hecho irrefutable es que en los últimos tres años la industria manufacturera co-

lombiana se ha beneficiado tremendamente del boom petrolero venezolano. Las exportaciones de Colombia a Venezuela se han multiplicado por más de dos veces en este período y el 75% de ellas son de bienes manufacturados. Tan sólo el 25% son productos agrícolas y ganaderos. Estos datos desmienten un poco las versiones que se escuchan frecuentemente de funcionarios públicos diciendo que en Venezuela dependen de la agricultura colombiana. Esto no es cierto. Por el contrario, la industria manufacturera colombiana depende del mercado Venezolano. Mientras el 75% del comercio de Colombia con Venezuela son manufacturas, sólo el 25% de las ventas de Colombia con Estados Unidos, que es el primer socio comercial, son manufactura, y el 75% son productos básicos no procesados o productos agrícolas o primarios. Por lo tanto, la generación de empleo y de valor agregado en las exportaciones de Colombia está fundada esencialmente con el mercado venezolano, comercio que ha crecido tremendamente incluso desde la crisis. Las cifras muestran que desde noviembre las exportaciones a Venezuela han crecido a pesar de la incertidumbre que significan los sistemas de pagos, los camiones que son detenidos en la frontera y todos los demás inconvenientes.

Por lo tanto es del interés nacional colombiano mantener una relación adecuada y estable con Venezuela.

La Central Unitaria de Trabajadores de Colombia hizo un estudio junto con las dos centrales más importantes de trabajadores de Venezuela y estiman que el número de empleos directos que dependen del comercio binacional está por encima de un millón de empleos. Esto convierte el tema de las relaciones con Venezuela del interés nacional, no del interés de los empresarios exclusivamente. Las centrales de trabajadores de Colombia y Venezuela han hecho llamados permanentes y tienen una coordinación permanente para buscar que el comercio entre los dos países se mantenga porque la conservación de éste mercado es del interés de un millón de familias trabajadoras.

Esta crisis con Venezuela llegó a puntos muy críticos antes de la reunión de la Cumbre de Río en Santo Domingo, en la cual, como si fuera por arte de magia, nos pareció que se resolvieron los problemas. Se hicieron encuestas en Colombia, Ecuador y Venezuela y todos los presidentes subieron su popularidad debido a que, en teoría, se habían resuelto los problemas. La verdad es que los problemas no se resolvieron y a continuación analizaremos un poco el porqué. La operación que realizó el ejército colombiano en territorio ecuatoriano evidentemente fue un éxito militar. Yo como colombiano y como ex ministro respaldo esta operación y considero que hubiera hecho lo mismo, pero lo cierto es que esta acción ha

generado por “imprudencia” de la política exterior colombiana una situación de deterioro diplomático y de deterioro político insospechable. Un éxito militar se ha convertido en un pantano diplomático para Colombia y ha ocasionado relaciones rotas con tres países, con Nicaragua, Venezuela y Ecuador. También ha significado un aislamiento significativo en toda América Latina ya que ningún país andino ha respaldado las tesis colombianas de que las FARC son un grupo terrorista y de que Colombia tenía justificación en la intervención en Ecuador.

Las explicaciones que ha dado el gobierno Colombiano son absolutamente erráticas en términos de decir cuál es la justificación para esa acción en el territorio de un país vecino. Primero, el ministro de defensa dijo que era una persecución en caliente; después ese mismo día el presidente dijo que era defensa legítima; más tarde se argumentó que la acción se encontraba cobijada dentro de marcos de convenios de luchas contra el terrorismo, marcos que resultan inexistentes pues no existen convenios de luchas contra el terrorismo. Hay declaraciones unilaterales y multilaterales pero no hay convenios sobre eso. El presidente Álvaro Uribe Vélez pidió excusas en la OEA primero y después en la república Dominicana y finalmente el ministro de defensa volvió a decir que era defensa legítima. La pregunta es: si es defensa legítima ¿por qué

pidió excusas? Es decir, nunca hubo una explicación consecuente y hasta el día de hoy no ha habido una explicación oficial consecuente sobre cuál es la justificación jurídica, política y ética de esa operación.

Puede haberla. Yo creo que la hay, pero no la ha dado el gobierno y eso ha generado una crisis evidente que se ha tramitado a través de medios de comunicación esencialmente en lo que se llama diplomacia presidencial de micrófonos. Una muestra clara de esto es que el canciller colombiano no ha tenido un papel activo en ningún momento de la crisis. Yo no sé si ustedes lo conocen o saben quién es, pero no le han oído un solo pronunciamiento sobre la crisis con Venezuela, ni sobre la crisis con Ecuador. Esto me lleva a otro punto clave: el tema de la embajada colombiana en Quito que no se encontraba en funciones muestra el poco interés por una política de hermandad con Ecuador que ha tenido este gobierno. Colombia duró año y medio sin embajador en Quito. Cuando nombró embajador al doctor Holguín, no pasó mucho tiempo desde su posesión cuando salió la noticia de que iba a durar tan sólo unos meses porque se iba a lanzar de candidato a la gobernación del Valle del Cauca. Apenas nombrado el embajador es claro que no va a durar. ¿Qué tipo de respeto se tiene por el otro país cuando se nombra un embajador que está buscando un espacio para lanzarse a la política en el Valle

del Cauca y que por lo tanto no va a durar en el cargo?

Entonces nos encontramos pagando en esta crisis un conjunto de improvisaciones y de mala política exterior. Política exterior con el carácter exclusivo de relaciones entre presidentes y con una situación que no se ha resuelto para Colombia, pues no se resolvió el problema de la presencia de las FARC ni en Ecuador ni en Venezuela. Aunque se hayan abrazado los presidentes, ese problema sigue existiendo. Tampoco se resolvió el asunto que parece evidente en la información obtenida en el campamento de Raúl Reyes, acerca de posibles relaciones entre las FARC y personas vinculadas a los gobiernos de Venezuela y de Ecuador. Finalmente, no se ha resuelto, y para Colombia es fundamental, el tema de por qué las FARC tienen una libertad de movimiento tan grande en Ecuador y en Venezuela.

Es cierto que estamos en una crisis que tiene menos intensidad y eso es positivo, pero evidentemente seguimos sin una política exterior consistente, sin una línea de explicación de cuál es la política exterior antiterrorista que tiene Colombia, que hasta el momento ha sido una política que no ha tenido eco en ningún país de América Latina.

En cuanto al tema de las drogas seguimos con una política que tiene que ver con Europa y Estados Unidos pero no con América Latina. Dicho

en otras palabras, la política antidrogas colombiana, que ha sido exitosa en términos de comprensión, acceso y relaciones positivas con Europa y Estados Unidos, no tiene ningún éxito ni tampoco ningún eco en América Latina, y Colombia tiene una situación de aislamiento muy grande en la región. Esto no por razones ideológicas, no porque haya gobiernos de izquierda y este sea un gobierno de derecha, sino porque creo que no ha habido una política interna en Colombia consistente con la política exterior que es, lamentablemente, inexistente.

Esto lleva a paradojas. Tenemos una situación en la cual las encuestas muestran que la inmensa mayoría de los colombianos creen que el país va por buen camino, cosa que es cierta en muchos temas, pero al mismo tiempo se desconocen los graves problemas de la política exterior que nos dejan actualmente en relaciones rotas con Ecuador y con Venezuela. Además tenemos con Nicaragua una situación de disputa de una frontera marítima y de nuestro aliado principal que es Estados Unidos, un portazo en la cara en cuanto al tema comercial, ya que el congreso de este país no quiso discutir el tratado de Libre Comercio con el nuestro. Entonces estamos muy bien, muy contentos, creciendo mucho, con un presidente muy popular, pero totalmente aislados en la región y totalmente dejados de lado por nuestro aliado principal

que es Estados Unidos en el tema de comercio. Como estoy seguro que va a haber muchas preguntas, entonces yo dejo de ese tamaño la exposición y muchas gracias.

Preguntas del auditorio

1. La primera pregunta tiene que ver con un comentario que usted hizo acerca de la diplomacia de micrófono. En su exposición describe a los medios de comunicación como cajas de resonancia para mandar razones al vecino, en lugar de utilizar las vías diplomáticas. Desde su punto de vista, ¿Puede mencionar algún caso en donde los medios de comunicación no hayan operado de esa manera y, por el contrario, hayan aportado a la resolución de la compleja situación que usted describe, considerando la controversia que han generado los cambios en la junta directiva del único periódico de circulación nacional y la acusación hacia el canal RCN de ser radio casa de Nariño? Ese es un punto en el cual me parecería interesante profundizar.

2. Usted describe un escenario complejo que creo es ideal para el análisis de un politólogo, este escenario se compone de la posibilidad de un éxito militar, que efectivamente se concretó, y al mismo tiempo de la necesidad de “frentear” las consecuencias de dicha acción. En otras palabras, por un lado tenemos la opción de dar un paso que sin duda será un golpe para la guerrilla, como

de hecho lo fue, pero después la necesidad de enfrentarlo y justificarlo ¿Cuál habría sido la manera apropiada de lidiar con la situación? Ya que es posible que a futuro el gobierno se vea en circunstancias similares.

3. En caso de que se encontraran guerrilleros de la cúpula de las FARC en Venezuela ¿Considera usted conveniente proceder de igual forma que se hizo en Ecuador, o esto generaría muchos conflictos y el problema bélico determinaría la política de relaciones con Venezuela ostensiblemente?

4. En Bogotá hay un excelente instituto para entrenar y escoger personas en la carrera diplomática. Es un programa de tres años, muy bueno y muy riguroso, sin embargo, casi todos los cancilleres y casi todos los embajadores son políticos, hijos de políticos o familiares, no son profesionales ¿Por qué estamos desaprovechando este recurso tan bueno usando aficionados en las embajadas?

El servicio diplomático colombiano tiene la característica que usted describe, tiene personal muy capacitado de servicio diplomático y tiene políticos también muy capacitados, aunque no todos, por supuesto, pues no falta un cónsul que meten preso por tráfico de drogas, otro que no sabe cómo ejercer sus funciones apropiadamente y es por esto que, en general, el servicio diplomático colombiano es bastante mediocre, a pe-

sar de que tengan una escuela buena y gente capacitada. Es mediocre por decisión política, decisión en la cual la diplomacia es parte de la piñata de repartición política.

Eso se paga en momentos de crisis en los cuales el embajador no es la persona adecuada para este cargo y no hay un estudio apropiado sobre la situación. Pero esta crisis no se debe a ese problema, esta crisis se debe, en mi opinión, a que los estilos presidenciales de tres presidentes vecinos son muy personalistas en el manejo de la política y tiene un estilo de comunicación directa saltándose los medios diplomáticos de comunicación. Por eso yo diría sobre el primer punto que el problema no es el papel de los medios, por supuesto este puede tener muchas críticas, pero el punto es que los presidentes se saltan los medios diplomáticos de comunicación y llegan directamente a la gente. Aquí no hay diplomacia y esto no tiene que ver con lo que los medios hagan o no hagan, aunque es claro que hay un debate sobre este último punto.

El presidente Uribe habla todos los sábados doce horas en los concejos comunitarios, el presidente Chávez habla todos los domingos en el programa “Aló Presidente”, el presidente Correa está empezando, habla los sábados por Radio 2 horas; el presidente Uribe también empezó hablando 2 horas en concejos comunitarios y ya va en 12 horas. Estos presidentes no necesitan medios

de comunicación, el presidente dice algo en esas emisiones y acaba en los medios, sean estos de oposición o a favor del gobierno, de derecha o de izquierda, reproduciendo lo dicho y llegando al otro nivel.

En esta intensidad de comunicaciones entre las presidencias de Ecuador y Colombia en los últimos días ustedes habrán notado la ausencia absoluta de la cancillería colombiana; todos los comunicados los lee un jefe de prensa de la presidencia, desde la presidencia y a cualquier hora. Es decir, ese es el tipo de comunicación que hace parte de los estilos presidenciales y que excluye a la diplomacia, no importa lo capacitado que sea el canciller, si él no maneja la diplomacia es muy poco lo que puede hacer. Entonces la diplomacia de micrófono a la que me refiero no es sobre la orientación de los medios de comunicación; en Venezuela son esencialmente medios de comunicación de la oposición, en Colombia son esencialmente medios de comunicación que son afines al gobierno; pero es el estilo presidencial, en el cual los medios no son lo fundamental sino que el presidente llega directamente a los ciudadanos a través de su propia forma de comunicarse, lo que se constituye como un problema.

En el tema de la guerrilla fuera del país el problema no es de personas, no es si el señor Marulanda se encuentra o no en Venezuela, es cla-

ro, de acuerdo a muchas informaciones conocidas, que hay dos jefes de las FARC que viven en Venezuela: Márquez y uno que se llama Timoleón, esto es conocido y es conocido por mucha gente incluido el gobierno Venezolano. Es claro que hay campamentos de la guerrilla en Ecuador, en Venezuela, en Perú y en Colombia, a veces olvidamos que es justamente aquí donde están las FARC, entonces la presencia de este grupo no es atribuible particularmente a una acción u omisión de los gobiernos de Ecuador, de Venezuela y de Colombia.

Es decir, la guerrilla existe en Colombia, hay coca en Colombia, hay campamentos de las FARC en Colombia y los jefes de las FARC viven en Colombia. El punto en el cual me parece que la acción sobre Reyes tiene justificación desde un enfoque militar es en cuanto que la presión militar del ejército colombiano ha sido continua y permanente sobre la retaguardia de las FARC en los últimos años. La retaguardia es el sitio donde se mandan las operaciones, donde están los jefes, donde se toman las decisiones, donde están los centros de comunicación, etc. Si esa retaguardia deja de estar en Colombia y se pasa a otro país es evidente que todo el plan militar se estanca en un punto en el cual no puede tener éxito.

Por eso es que el tema de Reyes es un tema tremendamente importante desde el punto de vista estratégico, no solamente desde el punto de vista

de tener como objetivo militar a un dirigente de las FARC, es relevante porque tiene importancia estratégica. Parte de la retaguardia de las FARC está detrás de las fronteras y eso para la seguridad colombiana es tremendamente importante. Es preciso entender que el éxito militar se puede convertir en fracaso por inacción política pero el fracaso militar también se puede convertir en éxito con acción política, y es a eso a lo que las FARC está jugando con los secuestrados y con el tema de la negociación de un intercambio, pidiendo el despeje de Pradera y Florida, teniendo en cuenta la intervención de Francia en la posible liberación de Ingrid Betancourt y por supuesto la acción del presidente Hugo Chávez en Venezuela. Todo lo anterior es una manera de buscar revertir una situación declinante en lo militar con una acción política en lo internacional.

Una estrategia internacional tiene que estar alineada con la política interna colombiana. Esta es mi crítica fundamental a lo que ha sido la política de seguridad del presidente Uribe: ha sido muy exitosa en las fronteras colombianas y, al mismo tiempo, un desastre fuera de ellas, porque no hay coherencia entre lo que se hace aquí y lo que se proyecta hacia afuera, dando como resultado que la política interna, que implica mucho sacrificio y por la cual muchas personas arriesgan la vida con el propósito de generar una nueva situación de se-

guridad, no tiene un reflejo adecuado en la política exterior, porque en la política interna hay temas que se han descuidado tremendamente.

Les pongo sólo un ejemplo, al inicio del gobierno de Uribe el presidente realizó una gira, fue a varios países y planteó el tema de que las FARC fueran tratados como grupo terrorista, uno de los destinatarios de esta conversación fue el presidente de Brasil, recién posicionado en ese entonces, el presidente Lula; el objetivo era que Brasil considerara a las FARC como grupo terrorista; en ese momento yo me encontraba impulsando en el congreso una reforma constitucional antiterrorista que tenía un elemento fundamental: considerar en Colombia la pertenencia a grupos terroristas como delito; ¿Ustedes saben que no es delito la pertenencia a un grupo terroristas en Colombia? Es delito cometer un acto terrorista, es un agravante cometer un delito con fines terroristas pero la pertenencia a un grupo terrorista no es delito en ninguna legislación suramericana, es delito en la legislación europea y norteamericana.

¿Por qué me pareció importante eso? porque significaba establecer una distinción entre grupo rebelde y grupo terrorista. A las FARC todo el tiempo se le acusa de terroristas, y por supuesto que lo son, pero la legislación los procesa como rebeldes. El gobierno va a soltar 1.500 guerrilleros de las FARC en estos días para

promover un intercambio humanitario, estas 1.500 personas son acusadas o procesadas por rebelión aunque es cierto que hay unos procesados por actos terroristas. La pertenencia a un grupo terrorista no es delito en Colombia. Es delito la pertenencia a un grupo rebelde, la pertenencia a un grupo armado y el concierto con un grupo armado, es por eso que hay 25 parlamentarios presos, por concierto para delinquir simple o agravado, hemos aprendido sobre esos tipos penales últimamente.

Finalmente el gobierno me sacó ese tema del proyecto porque dijo que hacía imposible la negociación con los paramilitares. Pero la respuesta del presidente Lula en privado fue muy clara, el podía declarar terrorista a las FARC cuando Colombia declarara terrorista a las FARC. El tema de declaración de grupo terrorista no es un tema retórico, ni de insultos, ni de calificación política, es un tema de consecuencias judiciales y aquí el gobierno no ha sido enfático en buscar una legislación que le dé un adecuado tratamiento al terrorismo dentro de la legislación colombiana, por lo tanto uno no puede tener una política exterior que diga una cosa y una política interior que no sea consecuente con eso mismo.

Me parece que lo anterior es un defecto fundamental en la política de seguridad pues esta no se debe aplicar sólo en las fronteras, la política de seguridad tiene que ser un

marco para la política exterior y tiene que ser un marco que genere elementos jurídicos dentro de la legislación colombiana, sino se vuelve una política puramente militar, que ha tenido muy buen resultado, pero que es susceptible de convertir los éxitos militares en problemas diplomáticos, en problemas políticos.

El punto clave es si la retaguardia de las FARC se pasó a otro país o sigue estando en Colombia, si estamos en el último escenario la política de la fuerza pública puede tener éxito algún día generando un cambio en la situación de seguridad de Colombia, pero si la retaguardia se pasa a otro país esta política no es suficiente. Esto le pasó a España con la ETA, la dirigencia de este grupo se pasó a Francia y hasta que no hubo un acuerdo entre España y Francia no existió la posibilidad de debilitar de manera sustancial a la ETA porque los jefes vivían del otro lado de la frontera. Eso se vuelve definitivo a la hora de desarrollar una estrategia en aras de mejorar la situación de seguridad en Colombia.

1. Yo quiero reaccionar a lo que acaba de plantear sobre el hecho de que un grupo armado tenga que salir de las fronteras y que esto pueda afectar su acción. Teniendo en cuenta un grupo como Hezbolá, que actúa muy eficazmente contra Israel, siendo pilotado no desde Líbano sino desde Irán, en la crisis de hace casi un año

y medio; y, también, el Hamas que actúa muy eficazmente en Palestina desde Siria. Mi pregunta es ¿Cómo el hecho de que los mandos de las FARC tengan que salir de Colombia puede realmente ayudar a modificar la agenda de esta guerrilla, cuando vemos que en otras zonas del mundo a ciertos grupos les va mejor siendo piloteados desde fuera de las fronteras del escenario de combate? De aquí surgen otras preguntas: ¿Qué se puede hacer con los gobiernos donde tienen su sede estos grupos? ¿Cómo piensa que podemos implicar a estos países diplomática y oficialmente? Porque si vemos la situación del medio oriente podemos observar que cuando empezamos a implicar a Irán como nación dentro de los puntos de conflicto de la región se empiezan a solucionar los problemas de los países vecinos.

2. En la batalla contra el terrorismo en general, veo que se utilizan en países primermundistas, especialmente en Estados Unidos, agencias de espionaje estilo James Bond. Mi pregunta es ¿Por qué Colombia llevando 50 años de guerra no ha empezado a implementar agencias o policías secretas para acabar a las FARC en las fronteras con el vecino? ¿Por qué no hemos podido infiltrar a asesinos que los maten y regresar a nuestro país tranquilos, sin que nadie se de cuenta?

3. Desde una posición de colombiana que más o menos estudia

la política quisiera expresar mi preocupación por la violación directa a la soberanía de otro país en los ataques en la frontera. Entiendo que la política de seguridad está enfocada en acabar con los grupos terroristas y en formular una estrategia de paz que evidentemente no es sostenible, puesto que está matando muchos colombianos y no está generando respuesta claras, pero aquí se vulneró la soberanía de otro país y es una gran preocupación ver como se ha llegado a polarizar la situación y como los colombianos promedio están apoyando este tipo de acciones que para mí son peligrosas y están acabando con los fundamentos principales de la leyes internacionales. En los medios se dice que se bombardeo otro país en defensa de nuestros intereses pero el conflicto es nuestro, nosotros somos los que llevamos más de 50 años peleando y no hemos podido resolver nuestros asuntos, no es justo que ahora nuestros vecinos tengan que pagar los platos rotos de esta situación. Esta es, vuelvo a insistir, mi opinión y pido disculpas si es ignorante mi posición pero parecemos Israel quien bombardea palestinos y tiene el apoyo de la comunidad internacional.

La diferencia entre la situación de medio oriente y la de las Américas es que aquí existe un cuerpo de legislación, un cuerpo multilateral y unas relaciones internacionales que tienen una tradición de amistad, de

comprensión y de intereses comunes. Entonces, a mi parecer, el único camino que hay en este proceso es la búsqueda de cooperación internacional y de acuerdos; por eso decía en la exposición que en esta crisis se ha pagado una “imprudencia” de varios años, una falta de diplomacia, de política exterior y de interés por la política exterior; en la crisis no queda nada, no queda sino la gestión presidencial que me parece bastante errática en los casos de este año, en los casos de Colombia, Ecuador, Venezuela y Nicaragua.

Creo que la cooperación internacional es el único mecanismo que puede, a largo plazo, compatibilizar los intereses de seguridad colombianos con los intereses de países vecinos y de la comunidad internacional. Por supuesto eso impone límites, pero también ofrece ventajas y oportunidades. Este escenario existía en los años ochentas y noventas con los mecanismos de cooperación bilateral que existían con Ecuador y con Venezuela, estos operaban a nivel horizontal en la fuerza pública, en organismos judiciales y en organismos de inteligencia; ciertamente las guerrillas de grupos armados iban y venían pues eso no se puede evitar pero es evidente que había una confianza muy cercana entre las fuerzas armadas de los países vecinos y las colombianas, había un intercambio de información adecuado al propósito de aunar fuerzas.

Con Venezuela esta situación empieza a romperse desde el ascenso del presidente Chávez, ya que se interrumpen las comisiones binacionales de vecindad; aunque con Ecuador las comisiones no se interrumpieron formalmente la intensidad de la confianza también se ha reducido.

La OEA es un organismo multilateral que puede amparar acciones que sustentan toda la comunidad americana pero si no hay una voluntad de los países que están vinculados en una crisis este mecanismo no tiene mucho que hacer. Yo tenía mucha expectativa en que la comisión que se creó en la reunión de cancilleres de la OEA pudiera ser un mecanismo para tramitar estos asuntos pero parece que el papel de la OEA está bastante deteriorado en este sentido ya que de nuevo se “presidencializó” la crisis, y este mecanismo que ha debido recibir las quejas y problemas se ha pasado por alto. Es por eso que insisto en que realmente lo único pertinente es buscar cooperación internacional y bilateral. No estamos en una isla.

La operación contra el señor Reyes, que yo encuentro justificable desde un punto de vista estratégico militar, me parece que no es repetible en otros casos justamente por las consecuencias que ha generado esta circunstancia, y creo que si no hay una alternativa de solución a través de mecanismos estables de cooperación la situación de la seguridad colombiana se va a deteriorar tre-

mendamente, por eso es del interés nacional más particular mejorar las relaciones con Ecuador y Venezuela. En lo que respecta a la seguridad y al comercio, que tiene que ver con el nivel de vida de muchos colombianos, es fundamental que esas relaciones tengan una estabilidad y un marco de armonía en el funcionamiento.

Sobre los organismos secretos yo le quiero decir que cuando uno lee la historia de los países que han sido exitosos en la lucha contra la guerrilla, o contra la subversión, se encuentra con una constante: los que han sido más exitosos en acabar con la guerrilla han destruido también las bases de su propia sociedad. Qué más éxito ha habido en terminar la guerrilla que lo que ocurrió en el cono sur hace 25 años, terminaron la guerrilla en Chile, Argentina y Uruguay de manera dramática, 25 años después las sociedades siguen estando divididas por la manera como se acabó, en teoría, a la subversión.

Pero la gran paradoja de esa manera tan brutal, y fuera de toda regla, de pretender que se acabe el problema ha producido, 25 años después, que los que ganaron la guerra están presos y los que perdieron la guerra están gobernando. El señor Lula estuvo preso varios años, ahora es presidente de Brasil; el señor Tabaré Vázquez fue exilado, es presidente de Uruguay; el señor Néstor Kirchner fue preso y torturado, es ex presidente de Argentina; la señora

Michelle Bachelet sufrió el asesinato de su padre y fue exilada, actualmente es presidenta de Chile. Los que ganaron la guerra que usted reclama que se haga están presos:

Pinochet murió preso, Videla está preso, los militares uruguayos están presos. Los interrogantes que quedan son: ¿Quién ganó? ¿Para qué sirvió eso?

La búsqueda de seguridad amenaza la región andina: Tensiones entre Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua y Colombia*

Gustavo Morales Vega**
gmorales@javerianacali.edu.co

Un error frecuente cuando se abordan los conflictos en el escenario internacional es confundir los acontecimientos coyunturales que precipitan las crisis, con las causas últimas que las originan. Sin duda, el detonante que disparó las tensiones en el vecindario fue el ataque sorpresa que hicieron las fuerzas armadas de Colombia al campamento de las FARC localizado en el norte del territorio ecuatoriano, a 2 Km. de la frontera. No obstante, resulta desproporcionado a todas luces que este incidente fronterizo de embate a un grupo considerado terrorista por Colombia, la Unión Europea y los Estados Unidos haya generado una ruptura de relaciones diplomáticas entre los dos países, y aún más excesivo, que un tercero, Venezuela, haya movilizandamente sus tropas hacia

la frontera nororiental de Colombia. Igualmente desproporcionado resultaron los anuncios del gobierno Uribe de acusar ante la Corte Penal Internacional al presidente Chávez, al tiempo que sindicó vehementemente al presidente Correa de nexos con las FARC. En ese mismo sentido deben interpretarse las voces que desde el congreso norteamericano empiezan a pedir la inclusión del mandatario venezolano en la lista de promotores del terrorismo mundial.

No obstante, y más allá del bombardeo como catalizador de la crisis diplomática, vale la pena preguntarse cuáles han sido los cambios políticos en la región andina que explican el actual escenario de tensión política y diplomática entre países, otrora considerados hermanos. Para ello, en un primer momento se analizaran los

* Texto basado en la conferencia dictada en el marco del evento "Crisis en el vecindario: Foro sobre las tensiones políticas y diplomáticas entre Ecuador, Venezuela, Nicaragua y Colombia", realizado en la Pontificia Universidad Javeriana Cali el 21 de abril del presente año.

** Gustavo Morales Vega es Director de la Carrera de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Politólogo de la Universidad de Los Andes y Master en Relaciones Internacionales, Università degli Studi di Bologna.

proyectos políticos que están en la región y su relación con el diseño de la política exterior de los países. Posteriormente, se explicará cómo los cambios en las correlaciones de fuerza han exacerbado las tensiones en el vecindario. En un tercer momento, se indagará sobre las causas de este acelerado proceso de deterioro político que ha llevado a “juegos de suma cero” y de confrontación cada vez mayor entre Caracas, Quito, Managua y Bogotá. Finalmente, se abordarán las percepciones mutuas de amenazas que irrumpen en el mundo andino y sus respectivas estrategias para hacerles frente. A partir de estas causas profundas de la crisis explicaremos por qué los abrazos entre los presidentes en la Cumbre de Río, no eran muy esperanzadores desde el comienzo.

1. Procesos domésticos y tensiones externas

El origen de la crisis proviene del carácter de dos políticas que en lo esencial son antagónicas: La Revolución Bolivariana del gobierno Chávez, y el Plan Colombia de los gobiernos Pastrana-Uribe.

La Revolución Bolivariana significó una profunda reconfiguración de los medios y fines de la vida política venezolana, la cual ha venido transformando al mismo mundo andino.

Como proyecto político apuntala a objetivos que por oposición la definen como “anti-oligárquica”, “anti-norteamericana” y “anti-liberal”, tanto en el campo político como en el económico.

En el ámbito “doméstico-nacional” Chávez formuló un proyecto “anti-status quo” que en el aspecto político se mueve más dentro de una concepción de democracia de tipo plebiscitario o cesarista y que en el aspecto económico proyecta la aspiración de una economía cada vez más estatizada ¹, tal y como se puede entrever a partir del control del Estado de la petrolera PDVSA, la redistribución de la propiedad en el campo y las recientes nacionalizaciones de industrias extranjeras.

En el ámbito internacional, el “chavismo” formuló e implementó una política exterior contrahegemónica, dirigida a balancear el poderío norteamericano y simultáneamente contrarrestar la influencia del libre mercado y el “recetario” neoliberal impulsado desde Washington y los organismos multilaterales ². Dentro de un proyecto semejante, geopolíticamente es prioritario para Caracas construirse un “espacio vital propio” – conformado por países de la región simpatizantes o afines a la causa bolivariana, – que la provea de los apoyos

1. Cardozo, Elsa. (2002, II semestre) “El doble aislamiento de la política exterior de Venezuela”, en *Comentario Internacional: Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, núm.4, p.153.

2. *Ibíd.*

necesarios en el ámbito externo para consolidar, tanto el proyecto dentro de sus fronteras como impulsar su expansión más allá de ellas. Bolivia, Ecuador y Nicaragua son hoy el anillo más firme y cercano del espacio vital venezolano ³.

Por su parte, “el Plan Colombia, ha sido la estrategia más ambiciosa emprendida por el Estado colombiano para encontrar soluciones al conflicto interno y al problema del narcotráfico en los últimos años” ⁴. A diferencia de Venezuela, como proyecto político es pro-status quo, se alinea incondicionalmente con Washington y está a favor del libre mercado.

A finales de los años noventa cuando se formuló el Plan Colombia en su fase inicial, el país enfrentaba dos grandes problemas. El primero, el riesgo de implosión del Estado por el accionar de grupos armados ilegales que – gracias a los enormes recursos provenientes de narcotráfico, extorsión y secuestro – aumentaban su capacidad de fuego y amenazaban con socavar el imperio de la ley. Se hablaba de Colombia como caso de “Estado fallido” y de las FARC como la principal amenaza al sistema. En oposición al proceso Venezolano, donde se cuestionó al “establish-

ment”, las demandas por recobrar la seguridad y el restablecimiento de la Ley, llevó a que en Colombia la ciudadanía cerrara filas en torno al establecimiento y elevara la condena a grupos que como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia lo desafiaban militarmente ⁵. En ese sentido, el objetivo del Plan Colombia ha sido, por un lado, recuperar el control territorial, y por el otro, fortalecer el Estado, especialmente a sus cuerpos de seguridad y organismos de justicia.

El segundo problema fue la recesión económica que golpeo al país a partir de 1998 y que interrumpió la senda de crecimiento modesto pero constante que caracterizó a la economía nacional desde la crisis del treinta. Toco fin la frase que en la década de los ochenta decía que el “país va mal pero la economía va bien”. El accionar guerrillero demostraba que además de amenazar al Estado y victimizar a la sociedad, estaba en capacidad de paralizar la base productiva del país. Había que recuperar la seguridad para que retornara la confianza de los inversionistas e implementar reformas estructurales pro desregulación de la economía, que atrajeran el capital e impulsaran las exportaciones.

3. Sobre el tema ver: Morales Vega, Gustavo (2006) “Relaciones colombo-venezolanas entre 1989-2005. Dos políticas exteriores oscilantes entre la integración y la confrontación”, en Morales, Gustavo (edit.), *Incentivos y Dificultades para la Integración en el siglo XXI. Región Andina, Unión Europea y Acuerdos de Libre Comercio*, Cali, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 75.

4. Rojas, Diana Marcela (2007, enero-junio) “Plan Colombia II: ¿Más de lo mismo?”, *Colombia Internacional*, núm. 65, p.15.

5. *Ibid*

Para lograrlo, Bogotá desplegó una estrategia conciente dirigida a internacionalizar el conflicto interno, presentando a Colombia como un “país problema” que demandaba la intervención internacional como medio para ponerle fin al acelerado proceso de colapso institucional que se vivía. Invocando el principio de corresponsabilidad internacional con la penosa situación nacional, los gobiernos Pastrana y Uribe desplegaron una política de “intervención por invitación”, especialmente dirigida hacia Washington, en aras de lograr los recursos diplomáticos, políticos, militares y económicos necesarios para ganar el control territorial, combatir efectivamente el narcotráfico y los grupos ilegales que operan en su interior y retomar la senda de crecimiento económico ⁶.

El resultado no puede ser más contradictorio. Mientras Caracas percibe como prioritario la formación de un “espacio vital propio” que le permita la consolidación y expansión del proyecto bolivariano en la región, generando un bloque anti-norteamericano y antiliberal; Colombia – el país vecino con el que comparte 2.219 km de frontera – internacionaliza su crisis a través de una estrategia de “intervención por invitación” dirigida

hacia Washington. Bogotá, demanda no sólo un compromiso directo de EE.UU en la superación del conflicto colombiano; sino adicionalmente, en el terreno comercial se suma a las iniciativas pro-libre mercado como el TLC y en el campo político, es un aliado confiable en la “guerra contra el terrorismo”.

2. Cambios en las correlaciones de fuerzas al interior del mundo andino

Las repercusiones de este proceso, luego de casi una década de iniciado, se evidencian en la patente erosión de la solidaridad “básica” latinoamericana y en la irrupción de juegos de coaliciones rivales que dividen el vecindario. Sin duda, la emergencia de estas coaliciones ha sido un factor novedoso y perturbador para una región que históricamente ha sido considerada como una “zona de no guerra” ⁷, y explica en buena medida el resquebrajamiento del pan-latinoamericanismo o hermandad latinoamericana ⁸.

En este sentido, los países de la región parecen estar optando por patrones de alianzas mucho más incondicionales con quienes consideran a la vez émulos políticos y socios económicos. La consecuencia para el

6. Ver: Borda Guzmán, Sandra (enero – junio, 2007), “La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre. ¿La ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?” en *Colombia Internacional*, núm. 65, pp.66-89.

7. Sobre Sur América como “zona de no guerra” ver: Hirst, Mónica (2003) “Seguridad Regional en las Américas” en Wolf Grabendorff (edit.) *La seguridad regional en las Américas*, Bogotá, Fescol, p 28.

mundo andino es una tendencia hacia la ideologización de las relaciones entre los países del área, las cuales pierden flexibilidad, enmarcando el accionar de los gobiernos andinos al interior de alianzas rígidas y excluyentes dentro de un entorno cada vez más polarizado.

El potencial de este inédito juego de alianzas para escalar las tensiones y generar un espiral de desconfianza y malos entendidos que desestabilizan la región, quedó evidenciado el primero de marzo de 2008 con el incidente del bombardeo que hicieron las FF.AA. colombianas al campamento de Raúl Reyes, localizado en territorio ecuatoriano cerca de la frontera binacional.

El gobierno Uribe lo interpretó como “un ataque a un enemigo interno que venía haciendo incursiones desde el vecino país”, un “ejercicio de legítima defensa”; Correa lo vio inicialmente como un “incidente fronterizo”, pero luego de las consultas con Caracas, lo asumió como una “agresión del Estado colombiano” al “pueblo ecuatoriano”; yendo más lejos, Chávez lo leyó como la confirmación de sus pesadillas: “la agresión del imperio” a su “espacio vital

propio” a través de su afil en la región bajo la doctrina del “ataque preventivo” promovido por los EE.UU. De inmediato rindió un minuto de silencio a la memoria del “héroe guerrillero inmolado” e hizo un llamado a intervenir en Colombia como el último vestigio del imperialismo en el continente, el “ayacucho del siglo XXI”. A su vez, Bogotá vio en este hecho la materialización de la mayor amenaza a su seguridad nacional: “la alianza de los gobiernos bolivarianos con su enemigo interno”. Temor que aumentó cuando Ortega se sumó a la coalición rival. El juego de alianzas se puso en marcha y la tenaza parecía cerrarse sobre Colombia: Movilizaron batallones hacia su frontera nororiental, en ese momento – cuando se produjo la movilización de tropa – el presidente Bush expidió un comunicado de respaldo incondicional a Uribe, y yendo aún más allá, reinterpretó este hecho regional como un capítulo más en su “cruzada mundial contra el terrorismo”.

Cada mandatario actuó imaginando el peor escenario posible para su país, y procediendo en consecuencia, estuvieron a punto de convertir sus temores en una profecía autocumplida,

8. El término de alianza dentro este artículo se usa para referirse a una particular relación entre estados caracterizada por una colaboración prolongada durante un largo periodo de tiempo pero que no vincula a los mismos a las circunstancias y modos previstos por un acuerdo o tratado formal que la instituya. Es decir, que nos referimos a coaliciones que no están formalizadas en un acuerdo escrito. Algunos considerarían que en ese sentido, sería mejor hablar de alineamiento. No obstante, el hecho que la cooperación entre los estados de la región haya surgido no sólo para algo sino también contra alguien o algo, lo cual históricamente ha sido un rasgo de las alianzas, hace que ese concepto sea el más indicado para analizar el actual caso. Ver: Bobbio, Norberto; Matteucci, Incola y Pasquino, Gianfranco (1982), *Diccionario de Política*, Buenos Aires, Siglo veintiuno Editores, p.26

no sólo para sus respectivas naciones sino para el mundo andino que como conjunto experimentó un incremento en los niveles de inseguridad.

Aunque los vaticinios de Hugo Chávez de una América dividida entre el Eje Monrroista – dominado por el Pentágono y conformado por Colombia, Bolivia (antes de Morales), Ecuador (antes de Correa), Perú y Chile – y el Eje Bolívar – partidario de la causa tercermundista y constituido por Venezuela, Brasil, Argentina y Uruguay ⁹ – pueden ser razonablemente mirados con escepticismo en el ámbito suramericano a la luz, por ejemplo, del pragmatismo de las diplomacias brasileña y chilena, lo cierto es que los mayores niveles de ideologización y creciente desconfianza sí parecen darse en la subregión andina.

3. Por qué irrumpe este escenario de confrontación

Los dos sistemas de alianzas que confluyen en el mundo andino están separados simultáneamente por intereses estratégicos contrapuestos y por formas diversas de interpretar el mundo. No obstante, es la marcada tendencia entre los países rivales a no reconocerse entre si legitimidad en sus proyectos políticos, negándo-

se mutuamente el derecho a ejercer la autoridad política dentro de sus límites territoriales, y el percibirse recíprocamente como negativos para la seguridad propia, lo que ha convertido a esta confrontación estratégica e ideológica en una relación *vis-à-vis* que tiene como temas centrales la preocupación por el *poder relativo* y la seguridad ¹⁰. Es bien sabido que cuando el derecho a existir de los miembros de un sistema empieza a ser cuestionado emerge el juego realista.

Las palabras del teniente coronel Hugo Chávez, a propósito del informe de la INTERPOL que compromete a su gobierno y al del presidente Correa con la guerrilla de las FARC, son elocuentes respecto a la nueva lógica “*amigo-enemigo*” que se impone como dominante en la región andina.

“Uribe ya no es sólo una amenaza (su gobierno pues) para el gobierno colombiano y la situación interna. Es una amenaza para el subcontinente. El gobierno de Colombia se ha convertido en una bomba...si Uribe quiere montar una base gringa en la Guajira, nosotros queremos la Guajira porque esa era venezolana según el “uti possidetis juris”...y hay militares colombianos que me han pedi-

9. República Bolivariana de Venezuela, “Taller de Alto Nivel. El nuevo mapa estratégico. Intervenciones del Presidente de la República Hugo Chávez Frías” 12 y 13 de noviembre del 2004, p.25.

10. Wendt, Alexander (1992), “La anarquía es lo que los estados hacen de ella”. [en línea], disponible en: <http://www.relacionesinternacionales.info/RRII/N1/artwendt1.htm>, recuperado: 10 de abril de 2008, p.12.

do “Presidente haga algo porque el gobierno nuestro no quiere”¹¹”

La creciente inseguridad e inestabilidad de la región se origina en que las institucionalidades de los países que integran las alianzas han dejado de reconocerse. “*Los estados se identifican entre ellos como negativos para la seguridad [o para las causas por las que abogan] y la ganancia del ego es vista como pérdida del alter*”¹². En una situación como esta, la política tiende militarizarse, se deducen intenciones a partir de capacidades y los temores a una salida armada para resolver las disputas vuelven a ponerse al orden del día¹³.

En tiempos en que, para parafrasear a Fidel Castro, “suenan trompetas de guerra”, se hablan de complots para asesinar presidentes, de alianzas de gobiernos extranjeros con grupos terroristas para tumbar gobiernos democráticamente establecidos, de bombardeos en países vecinos y de carreras armamentistas en la región la seguridad aparece como un tema demasiado complejo y prioritario para dejárselo exclusivamente a la aplicación del artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas, que establece el respeto a la soberanía nacional y la no injerencia en asuntos internos de otros Estados.

4. Percepciones de amenaza

4.1 Amenazas para el Estado colombiano

El debate que se dio al interior de la Cumbre de Río ilustra las amenazas que hoy enfrenta el Estado colombiano. “Los mandatarios de Ecuador, Venezuela, Bolivia y Nicaragua exigían la inviolabilidad de las fronteras, pero ignoraban su deber de no intervenir en asuntos internos de un país, y menos apoyando grupos, que como las FARC, son catalogados de terroristas”¹⁴. En ese sentido, aunque Colombia pudo evitar una condena en contra suya por violar territorio ecuatoriano fue incapaz de encontrar el respaldo suficiente de otras delegaciones para promover sanciones, tanto al intervencionismo de terceros gobiernos en su territorio como respecto a acciones abiertamente hostiles como la movilización de tropas venezolanas.

Esta situación pone al Estado colombiano frente a tres amenazas concretas. La primera es el creciente aislamiento regional del gobierno Uribe. La segunda, es el riesgo de desestabilización interna proveniente de la injerencia indebida de gobiernos bolivarianos en su conflicto interno. La tercera, es el potencial riesgo de

11. Canal Caracol, 15 de mayo de 2008, declaración del presidente Hugo Chávez, [emisión por televisión], [en línea] disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/video-relaciones-colombia-profuda-revision-chavez>, recuperado: 15 de mayo de 2008.

12. Wendt, Op. Cit. p.5

13. *Ibíd*,

14. Morales, Gustavo (2008, 8 de marzo). “¿Cuánto durará este abrazo?”, en *El País*, Cali, p.5

agresión militar producto de la política armamentista venezolana.

Caracas ha implementado una diplomacia formal de premios con los gobiernos afines y castigos con los gobiernos no adeptos a su causa. Esta diplomacia de “doble carril” le ha permitido, por un lado, asegurar la relación de incondicionalidad con su “anillo más cercano” pero también comprar prudentes silencios por parte de gobiernos de la región que se han beneficiado de la “generosidad chavista”¹⁵; por el otro lado, ha impuesto un cerco sobre Colombia compuesto por gobiernos y movimientos adversos que, al estrecharse, ha terminado aislando a Bogotá de la región.

El aislamiento hace al Estado colombiano “presa” de las constantes arremetidas de los gobiernos

bolivarianos. Desprestigiar, demandar o iniciar cualquier acción contra Colombia tiene no solo bajos costos políticos y diplomáticos para los países que lo hacen, sino que el hacerlo, tiene el incentivo adicional de reafirmar los vínculos que los unen a todos ellos al interior de su propia coalición. Igualmente, el presentar al gobierno colombiano como el apostata pro-norteamericano en la región, también se traduce en respaldo por parte de los electores hacia a sus respectivos líderes bolivarianos.

En ese sentido hay que interpretar el discurso anticolombiano que se viene apoderando de algunos mandatarios y el constante asedio internacional al que esta sometido el país. La presión sobre Colombia en el vecindario se da en arenas que van desde litigios limítrofes, como el

15. “Cuba recibe 98.000 barriles diarios de petróleo venezolano. Una parte se cancela en efectivo y otra se paga en productos y asesorías, entre las que se cuentan los más de 10.000 médicos cubanos en Venezuela. Sólo hasta 2005 la factura podía ascender a 850 millones de dólares. En Ecuador Venezuela compró 250 millones de dólares de deuda ecuatoriana. Ha firmado acuerdos de exploración por 150 millones de dólares que serán asumidos por PDVSA y otros para refinar 100.000 barriles diarios de crudo ecuatoriano a precios de descuento. En Bolivia PDVSA invertirá 1500 millones de dólares a cambio de productos y servicios. PDVSA desarrolla cinco proyectos: una planta para separar el gas de los líquidos, una petroquímica, exploración y explotación de campos, intercambio de diesel por soja, y la donación de una mezcladora de asfalto. En Centroamérica y el Caribe, por medio de Petrocaribe nacida en 2005, países de Centroamérica y el Caribe reciben petróleo en condiciones preferenciales. Según cálculos de ese entonces, el convenio le cuesta a PDVSA 1600 millones de dólares anuales. En diciembre, Honduras se convirtió en el miembro 17 y Guatemala estudia su ingreso. En Jamaica invirtió 100 millones de dólares en la expansión de una refinería y 260 millones de dólares para pavimentar una autopista. En 2006, Caracas firmó acuerdos con más de 50 municipios gobernados por el sandinismo de Daniel Ortega, para entregarles 10 millones de barriles anuales financiados a 25 años. En Brasil, PDVSA asumió el 50% de los 2500 millones de dólares que costó la refinería de Pernambuco, así como la mitad de los 2200 millones de dólares para el desarrollo del gasoducto que une a Brasil y Venezuela. En Uruguay, Venezuela acordó la venta a descuento de 1 millón de barriles de petróleo al mes en 2005 e invirtió 600 millones de dólares en la ampliación de la refinería la reja. En Argentina, Venezuela ha adquirido bonos de deuda Argentina por más de 5500 millones de dólares. PDVSA compró la refinería RHASA por 100 millones de dólares y construirá un gasoducto de 1500km por 350 millones de dólares. Tras la visita de Cristina Kirshner esta semana, los dos países fijaron en 10 millones de barriles el suministro anual de combustible para generación eléctrica”. Ver: Revista Semana (2008, Marzo 10-17) “Los tentáculos de Chávez” edición 1349, p.38

que enfrenta a Managua con Bogotá respecto a San Andrés y Providencia; políticas de erradicación de cultivos ilícitos, como la demanda interpuesta por Quito ante la Corte Internacional de La Haya por los daños causados por las aspersiones aéreas con glifosato; y las interminables controversias comerciales entre Caracas y Bogotá, entre muchos otros casos.

El hostigamiento es sólo una cara del aislamiento. Su consecuencia natural es la erosión de la solidaridad de los gobiernos vecinos con la compleja situación colombiana. La estrategia de “internacionalización del conflicto” que han venido aplicando los últimos gobiernos colombianos, exige un acompañamiento internacional que provea al Estado de los recursos diplomáticos, políticos, económicos y militares necesarios para superar el conflicto interno. Hoy, con el proceso de expansión y consolidación del proyecto bolivariano en el vecindario, el respaldo de los países de la región a Colombia, bien en la mesa de negociación, bien en el terreno militar, se encuentra amenazado. Cuando, por el contrario, los apoyos y espacios parecen otorgársele a su enemigo interno, el país se ve empujado a reafirmar la incondicionalidad de su

alianza con Washington y depender aún más de él.

Así como la diplomacia de premios y castigos le ha permitido a la revolución bolivariana ir consolidándose en un número cada vez mayor de países, al tiempo que aísla a los gobiernos no adeptos a su causa; el intervencionismo promovido por Caracas ha impulsado su expansión en la región, al tiempo que siembra inestabilidad en el país intervenido. En este caso, la diplomacia y el intervencionismo actúan como modus operandi diferenciados pero complementarios dentro de una misma estrategia expansionista.

La injerencia de Chávez en aquellos países con fuertes conflictos sociales, a favor de movimientos con los que dice compartir su mensaje bolivariano, ha sido decisivo para que aquellos accedan al poder con el favor del voto popular¹⁶. La abultada “chequera petrolera venezolana” que fue generosa en las campañas presidenciales de Bolivia, Nicaragua y Ecuador produjo un “efecto dominó” que llevó a la jefatura de estado a líderes afines como Evo Morales, Rafael Correa y Daniel Ortega.

No obstante, el intervencionismo bolivariano es mucho más grave en el caso colombiano porque afecta

16. El intervencionismo que lidera el gobierno Chávez se hace siguiendo las nuevas ideas sobre la solidaridad internacional que aparecen en la Constitución Bolivariana de 1999 y que permiten brindar apoyos políticos y económicos a grupos que compartan el mensaje revolucionario enarbolado por el chavismo. Ver: Ramírez, Socorro (2003), X Reunión Binacional del Grupo Académico Colombia – Venezuela, “Las relaciones exteriores de Colombia y Venezuela desde una perspectiva hemisférica”, Maracaibo, 11p.

directamente su seguridad nacional. No es la vía electoral la escogida para llegar al poder como en los casos anteriores sino es a través de la exacerbación de la guerra. Caracas, Quito y Managua actúan no sólo en el marco de un conflicto armado sino que lo hacen a favor del enemigo interno del Estado Colombiano.

Tal y como se desprende de la información contenida de los computadores de Raúl Reyes, la participación del mandatario venezolano en el conflicto colombiano se hizo mediante la vinculación del “acuerdo humanitario” con el apoyo al proyecto político-militar de las FARC. Tal y como lo señaló la revista *Semana*, “los correos [de Reyes] revelan que había dos agendas. Una, pública, lograr la liberación de los secuestrados. Y la otra, clandestina, avanzar en el llamado Plan Estratégico con la agrupación subversiva”¹⁷.

El intervencionismo de Chávez pone al Estado Colombiano en una encrucijada en la cual pierde con A y pierde con B. Si acepta la mediación del mandatario venezolano en el intercambio humanitario, mina la superioridad de la cual goza al interior de la confrontación, al consolidar el apoyo político y militar de un gobierno hostil a su enemigo interno. Si, por el contrario, pensando en términos estratégicos rechaza “los buenos

oficios” de Venezuela, debe asumir el desprestigio político de aparecer como obstructor de la liberación de secuestrados ante la comunidad internacional y una opinión pública nacional e internacional sensible al tema. En caso de seguir profundizándose la alianza entre los gobiernos bolivarianos y las FARC, la sociedad colombiana puede enfrentar una prolongación y escalamiento del conflicto interno.

*“Mientras la guerrilla tenga en [los países vecinos] una retaguardia estratégica para sus combatientes, una ayuda militar o económica, o un apoyo logístico, es muy difícil que en el país se firme la paz.”*¹⁸

Finalmente, la tercera y más letal amenaza, pero también la menos factible, proviene de la potencial agresión armada por parte de Venezuela. La retórica “guerrerista” contra el gobierno Uribe, los ejercicios militares de las FF.AA. venezolanas que ponen como blanco de ataque a la Guajira, y sobre todo, las compras de equipos militares por parte del gobierno Chávez que sumarán en 2010 un total de 30.000 millones de dólares¹⁹, han despertado temor en algunos círculos políticos y militares colombianos acerca de una guerra convencional entre los dos países.

17. Revista *Semana* (2008, Mayo 19 a 26) “Los e-mails secretos”, edición 1359, p. 30

18. *Ibid.*, p. 31

No obstante, el desafío militar lanzado por Caracas no puede ser respondido por Bogotá. Primero, porque a diferencia de Venezuela que tiene abundantes recursos que le suministra la renta petrolera, más cuando el precio del barril esta en un pico histórico de US\$ 130 y con tendencia al alza, Colombia no tiene ingresos suficientes para entrar en una carrera armamentista con un vecino boyante. Segundo, porque su prioridad es el conflicto interno y el gasto militar – de por si ya bastante alto para las posibilidades de su sistema productivo – debe orientarse a ganar la guerra contrainsurgente y no a la defensa nacional. Atender los dos frentes, está simplemente fuera del alcance del país.

Ante la imposibilidad material de contrabalancear la amenaza militar proveniente de Venezuela, a Colombia no le queda otro camino que buscar disuadir a su vecino mediante una alianza fuerte con EE.UU. Sin embargo, dejar la protección de las fronteras en manos de compromisos

diplomáticos, y no en las propias, siempre entraña un alto riesgo.

Pensando en los costos calamitosos que acarrearía un conflicto bélico para los dos países, este escenario parece lejano. Ello no implica que dicha superioridad sea intrascendente. Como han mostrado los últimos acontecimientos, las manifestaciones de fuerza por parte de Venezuela, tales como los ejercicios militares o la movilización de tropa hacia la frontera compartida, le permiten hablarle duro a Colombia. La estrategia de aislamiento y de intervención, combinada con la amenaza inminente de agresión militar proveniente del exterior, puede afectar gravemente la estabilidad institucional en coyunturas críticas.

4.2 Amenazas para la revolución bolivariana

La alta y sostenida popularidad del mandatario colombiano al interior del país, que en ocasiones ha alcanzado el 84%, y que contrasta con el rechazo mayoritario que produce el intervencionismo bolivariano den-

19. "Las inversiones militares de Venezuela suman hasta 2010 un total de 30.000 millones de dólares. Incluyen 24 cazabombarderos, siete helicópteros de ataque, nueve submarinos, 600 vehículos blindados, y como si fuera poco, la instalación de una fábrica de fusiles AK con capacidad de producir 25.000 de estos al año, y otra de munición para surtirlo" en *Revista Semana* (2008, enero 28 a febrero 4), "¿Será en serio? Qué hay detrás de la retórica guerrillera de Chávez?", edición 1.343, p. 28

20. "La popularidad del presidente, Álvaro Uribe, llegó al 84 por ciento, la más alta desde que comenzó a gobernar en 2002, en medio de la crisis diplomática registrada con Ecuador, Venezuela y Nicaragua, según una encuesta divulgada en Bogotá. (...) Mientras tanto, un 90 por ciento de los encuestados dijo tener una imagen desfavorable del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, superior a la que antes tenía este gobernante entre los colombianos, que era del 76 por ciento", en *El Espectador* (2008, 12 de marzo) "Popularidad de Uribe llegó al 84 por ciento" [en línea], disponible en: <http://www.elespectador.com/node/6273/>, recuperado: 15 de mayo de 2008.

tro de la sociedad ²⁰; los duros reveses que las FF.AA. les han propinado a las FARC; y la cercanía de Bogotá con Washington constituyen tres factores que la proyectan como el principal obstáculo al avance y consolidación del proyecto bolivariano en la región.

En consonancia con lo anterior, Colombia encarna diferentes amenazas en distintos niveles para la causa bolivariana. La primera de ellas, quizás la más perturbadora, se da en el plano ideológico. La segunda, es de tipo político-estratégico y está relacionada con la creciente injerencia de EE.UU. en el conflicto colombiano. La tercera, tiene que ver con las repercusiones negativas que tiene el conflicto colombiano para la propia seguridad y estabilidad socio-política de los países bolivarianos, en cuanto son vecinos.

Los recientes llamados del presidente Chávez a los gobiernos latinoamericanos, y particularmente a los bolivarianos, para intervenir en Colombia como el “último vestigio del imperialismo en el continente”, el “ayacucho del siglo XXI”, permiten abordar la estructura del discurso bolivariano, así como la amenaza que dentro de él encarna ese país.

Para el chavismo *“la discusión histórica hace parte del debate político inmediato”* ²¹ y los proyectos de

futuro son continuación de las gestas fundacionales del pasado. Venezuela por ser cuna de El Libertador, es la llamada hoy a constituirse en abanderada y eje de la revolución bolivariana, una revolución en expansión. Igualmente, su proyecto de constituir un bloque anti-oligárquico, anti-liberal y anti-norteamericano es la confirmación de la voluntad expresa de las nuevas fuerzas “progresistas” por retornar a la propuesta de la Gran Colombia y rescatar del ayer el ideario de Simón Bolívar. Los destinatarios del renovado mensaje revolucionario son naturalmente los pueblos del mundo andino que son los herederos directos del legado de El Libertador. El destino histórico de esos pueblos es abrazar “la causa bolivariana”, así como lo hicieron hace ya casi doscientos años con la gesta libertadora.

Dentro de la interpretación bolivariana de la realidad, Colombia encarna el peligro de los peligros: el de la apostasía. Los colombianos, pese a compartir un origen común con los pueblos hermanos de Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia se muestran discrepantes y desviacionistas frente a la “auténtica” interpretación de El Libertador y de su “Verdadero” destino como pueblo. Colombia es la hereje. Tiene la verdad ante sus ojos – frente a ella están los casos paradigmáticos de Evo Morales, Rafael

21. Medina, Medófilo (2001), *“El Elegido. Hugo Chávez, un nuevo sistema político”*, Bogotá, Ediciones Aura, p.32L

Correa, y obviamente Hugo Chávez, aún más, al interior de sus entrañas están las FARC – y aún así, se rehúsa a verla²².

Su caso es aún peor que el de EE.UU. Después de todo, estos no han tenido acceso a la verdadera doctrina, ni pueden tenerlo. Además son un enemigo externo demasiado poderoso y culturalmente lejano. Colombia es un igual y por lo mismo un competidor peligroso. Y *“Quizás, sea posible acabar con (la) hereje en el propio ámbito de poder”*²³.

La permanencia del establecimiento colombiano en el poder y su alineación con Estados Unidos, es un desafío abierto para la revolución bolivariana. Les recuerda el carácter inacabado de su proyecto, además de amenazar con contaminarlo y romper la coherencia del mismo. Les quiebra la ilusión de que su verdad se impondrá por sí misma. Por eso, su herejía hay que condenarla insistentemente.

La segunda amenaza, tiene que ver con la política de “intervención por invitación” diseñada por Bogotá y que muestra a Colombia como un “país problema” que requiere la ayuda internacional. Para Caracas, Quito, La Paz y Managua esta iniciativa permite la presencia e influencia de Washington en la región, en contravía de las pretensiones revisionistas de Caracas.

Esta situación se traduce en cuatro peligros de corte estratégico para la revolución como proyecto expansivo. Primero, fortalece la capacidad política, militar y de justicia del Estado colombiano para combatir efectivamente a las FARC, quienes son los aliados bolivarianos al interior del país. Igualmente, la adquisición de equipo militar para la guerra contra-insurgente se asume como un intento colombiano por recortar la brecha existente frente a las FF.AA venezolanas y como una inminente amenaza para sus vecinos ecuatorianos y nicaragüenses con quienes existen controversias constantes. Segundo, la adhesión del gobierno Uribe a la guerra mundial contra el terrorismo y el apoyo estadounidense dado al país, entraña el peligro que el Estado colombiano haga suyas doctrinas como las del “ataque preventivo” que pongan en riesgo la soberanía de los países. Riesgo aún mayor, cuando los gobiernos bolivarianos desarrollan una clara política intervencionista en su territorio. Tercero, que el gobierno de Colombia, con el concurso de organizaciones como la CIA y el apoyo de los sectores retardatarios provenientes de los mismos países bolivarianos, adelanten acciones encubiertas, planeen magnicidios o complots dirigidos a fomentar

22. Sobre el tema de la Herejía y la apostasía ver: Schleichert, Hubert (2004), *Cómo discutir con un fundamentalista sin perder la razón. Introducción al pensamiento subversivo*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, p. 66.

23. *Ibíd*

la contrarrevolución en Venezuela, Ecuador, Bolivia o Nicaragua. Y cuarto, que Colombia funcione como Cabeza de Playa en una invasión a gran escala de EE.UU. a Venezuela. En pocas palabras, Colombia aparece como la principal piedra en el zapato para el proyecto hegemónico impulsado desde Caracas de construir un “espacio vital propio”.

Finalmente, las repercusiones negativas que tiene el conflicto colombiano para la propia seguridad y estabilidad socio-política de los países bolivarianos, constituye la tercera amenaza. Por un lado, se teme que dentro de la guerra contra las drogas y el endurecimiento de la política de erradicación de cultivos, éstos se desplacen a los países vecinos generando un *balloon effect* que no acabe con el delito sino que traslade la violencia y las secuelas sociales negativas a sus territorios ²⁴. En ese mismo sentido, existen preocupaciones por los daños que las fumigaciones aéreas de plantaciones ilegales en la frontera pueden tener sobre el medioambiente y la salud de sus conciudadanos ²⁵. En relación con la confrontación, la región teme que una escalada militar

agudice la tragedia humanitaria que vive hoy el país y que sus fronteras se vean presionadas por el aumento de refugiados colombianos en sus territorios ²⁶.

Conclusión

Cuando un proyecto revisionista en lo ideológico y expansionista en el ámbito regional se tropieza con un Estado cuyo gobierno de derecha está decidido a recuperar el control territorial y mantener el status quo internacional, el choque es inevitable. Excepto si existe un Estado interesado en estabilizar el área, y que siendo lo suficientemente poderoso, tenga la confianza de las dos partes y pueda actuar como mediador entre ellas.

Ese parece ser el caso de Brasil. En su papel de potencia regional está interesada en mantener el orden de la región. Está precedido por un gobierno con probadas credenciales de izquierda que, aunque sin ser bolivariano, tiene ascendencia sobre ese grupo de países. Es lo suficientemente respetuoso del principio de no intervención como para tranquilizar a Colombia. Como potencia emergente es reconocida por Estados Unidos. Y

24. Pizarro Leóngomez, Eduardo. (2004), *Una democracia asediada. Balance y perspectiva del conflicto armado en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, p.260.

25. Thoumi, Francisco (2002), *El Imperio de la Droga*, Bogotá, Planeta. Capítulo cuatro.

26. Tokatlíán, Juan G. (2000), *Globalización, Narcotráfico y Violencia: Siete ensayos sobre Colombia*, Bogotá, Editorial Norma, ó Pizarro Leóngomez, Eduardo. (2004), *Una democracia asediada. Balance y perspectiva del conflicto armado en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, ó Carvajal, Leonardo y Pardo, Rodrigo (2002) “La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz” en Martha Ardila, Diego Cardona, Arlene Tickner (edits.) *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, Fescol.

la diplomacia de Itamarati, moderada y pragmática como es, puede ser un puente que reduzca el antagonismo ideológico que separa a los dos sistemas de alianzas y que permita negociar los intereses estratégicos en disputa. Hasta el momento Brasil ha mantenido una postura de neutralidad, lo cual la convierte en un país con capacidad de frenar la acelerada polarización que vive la Región Andina. Los Espacios regionales pueden ser un buen marco para ello.

Naturalmente, la salida a la crisis no es responsabilidad exclusiva de un tercero. La “revolución bolivariana” enfrenta a Colombia con tres amenazas concretas: El aislamiento, la desestabilización del país a través de la injerencia indebida y las amenazas constantes de agresión. Para hacerles frente, el gobierno colombiano debería implementar una diplomacia de “doble carril” que, por un lado, busque la conciliación, y por el otro, eleve los costos a las acciones de los gobiernos bolivarianos en contra suya.

Sobre el primer punto, debe cambiar el discurso de lucha contra el terrorismo por otro que le permita acercarse a Brasil y la región, e incluso que tenga una mayor acogida entre los demócratas de Washington. El actual discurso polariza el vecindario y no lo convoca. Crea identificación directa con el gobierno Republicano lo cual entraña el riesgo de, no sólo alejarla del área, sino además, que los

demócratas aumenten la condicionalidad de las ayudas a Colombia en aras de hacerle oposición al gobierno Bush. Discursos como el de defensa de la democracia y promoción de los DD.HH. pueden tener mayor público en la región y con los Demócratas.

Frente al intervencionismo bolivariano y sus constantes amenazas, el gobierno Uribe debe adelantar una diplomacia dirigida a elevarle los costos. Asegurarse de crear una situación donde el precio diplomático, político y militar de sus acciones en territorio colombiano sea tan alto que se abstengan de hacerlo, más allá de si tiene las intenciones. El manejo de la información que hizo el gobierno colombiano con el aval de la INTERPOL, denunciando ante la opinión pública mundial y organismos internacionales a los gobiernos Correa y Chávez por injerencia indebida en el país y patrocinar grupos armados que cometen actos genocidas es un paso en esa dirección.

Otro tema muy sensible para la seguridad de Colombia tiene que ver el desmantelamiento de la Base Estadounidense de Manta, en el Ecuador, y su traslado a la Guajira Colombiana. Si el gobierno Uribe la presenta ante la Comunidad Internacional como una prueba más del compromiso del país en su lucha contra el tráfico de drogas puede, simultáneamente, avanzar en la defensa nacional. Si la Guajira es el punto que golpean las FF.AA venezolanas en sus ejercicios

militares, y en una hipotética confrontación con Colombia, hay que ponerlas en el dilema de A) ocupar la Guajira y esperar inermes un contraataque colombiano proveniente de la base norteamericana o B) tomarse la Guajira pero destruir una base estadounidense.

La actual, es quizás la más compleja situación internacional del país desde la pérdida de Panamá. Superarla demanda una estrategia clara y un manejo internacional que sin ser guerrerista, sea firme, y que sin ser ingenuo, sea conciliador. Colombia necesita de moderación y más amigos en el vecindario.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto; Matteucci, Incola y Pasquino, Gianfranco (1982), *Diccionario de Política*, Buenos Aires, Siglo veintiuno Editores
- Borda Guzmán, Sandra (enero – junio, 2007), “La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre. ¿La ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?” en *Colombia Internacional*, núm. 65, pp.66-89.
- Canal Caracol, 15 de mayo de 2008, declaración del presidente Hugo Chávez, [emisión por televisión], [en línea] disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/video-relaciones-colombia-profuda-revision-chavez>, recuperado: 15 de mayo de 2008.
- Cardozo, Elsa. (2002, II semestre) “El doble aislamiento de la política exterior de Venezuela”, en *Comentario Internacional: Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, núm.4
- Carvajal, Leonardo y Pardo, Rodrigo (2002) “La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz” en Martha Ardila, Diego Cardona, Arlene Tickner (edits.) *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, Fescol.
- El Espectador* (2008, 12 de marzo) “Popularidad de Uribe llegó al 84 por ciento” [en línea], disponible en: <http://www.elespectador.com/node/6273/>, recuperado: 15 de mayo de 2008.
- Hirst, Mónica (2003) “Seguridad Regional en las Américas” en Wolf Grabendorff (edit.) *La seguridad regional en las Américas*, Bogotá, Fescol

- Medina, Medófilo (2001), *“El Elegido. Hugo Chávez, un nuevo sistema político”*, Bogotá, Ediciones Aura.
- Morales, Gustavo (2006), (edit.), *Incentivos y Dificultades para la Integración en el siglo XXI. Región Andina, Unión Europea y Acuerdos de Libre Comercio*, Cali, Pontificia Universidad Javeriana
- _____ (2008, 8 de marzo) “¿Cuánto durará este abrazo?”, en *El País*, Cali, p.5
- Pizarro Leóngomez, E. (2004) *Una democracia asediada. Balance y perspectiva del conflicto armado en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma
- Ramírez, Socorro (2003), X Reunión Binacional del Grupo Académico Colombia – Venezuela, “Las relaciones exteriores de Colombia y Venezuela desde una perspectiva hemisférica”, Maracaibo.
- República Bolivariana de Venezuela, “Taller de Alto Nivel. El nuevo mapa estratégico. Intervenciones del Presidente de la República Hugo Chávez Frías” 12 y 13 de noviembre del 2004.
- Revista Semana* (2008, enero 28 a febrero 4), “¿Será en serio? Qué hay detrás de la retórica guerrerista de Chávez?”, edición 1.343
- _____ (2008, Marzo 10-17) “Los tentáculos de Chávez” edición 1349, p.38
- _____ (2008, Mayo 19 a 26) “Los e-mails secretos”, edición 1359, p. 30
- Rojas, Diana Marcela (2007, enero-junio) “Plan Colombia II: ¿Más de lo mismo?”, *Colombia Internacional*, núm. 65
- Schleichert, Hubert (2004), *Cómo discutir con un fundamentalista sin perder la razón. Introducción al pensamiento subversivo*, Madrid, Siglo XXI de España Editores
- Thoumi, Francisco (2002), *El Imperio de la Droga*, Bogotá, Planeta.
- Tokatlián, Juan G. (2000), *Globalización, Narcotráfico y Violencia: Siete ensayos sobre Colombia*, Bogotá, Editorial Norma
- Wendt, Alexander (1992), “La anarquía es lo que los estados hacen de ella”. [en línea], disponible en: <http://www>.

relacionesinternacionales.
info/RRII/N1/artwendt1.htm,
recuperado: 10 de abril de
2008

El papel de Estados Unidos en el proceso de negociación, desmovilización, desarme y reinserción de las Autodefensas Unidas de Colombia

Marcela Hoyos Vivas*
marcelahoyos@javerianacali.edu.co

Recibido: 14/01/2008

Aprobado evaluador interno: 25/02/2008

Aprobado evaluador externo: 15/05/2008

Resumen

El presente artículo analiza el papel que han jugado los Estados Unidos en el proceso de Negociación, Desmovilización, Desarme y Reinserción del gobierno de Álvaro Uribe con las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC. En esta dirección, se exploran marcos teóricos en un intento de caracterizar el conflicto colombiano, como el de las “Nuevas Guerras”, las “Áreas Grises” y los estudios sobre la debilidad del Estado, que se consideran pertinentes y contribuyen a determinar el alcance que este grupo armado ilegal ha logrado como actor clave del conflicto. Posteriormente, se determina la forma como se involucran los Estados Unidos de América en el proceso, y las repercusiones que esta injerencia trae para su desarrollo y para la resolución a largo plazo de la confrontación armada vivida en nuestro país.

Palabras clave

Paramilitarismo, Estados Unidos de América, proceso de negociación, desmovilización, desarme, reinserción, internacionalización.

Abstract

The present article analyzes the role that has played the United States in the process of Negotiation, Demobilization, Disarmament and Reintegration of the government of Alvaro Uribe with the United Self-defense of Colombia, AUC. In this direction, theoretical marks are explored in an attempt to characterize the Colombian conflict, like the one of the “New Wars”, the “Gray Areas” and the studies on the weakness of the State, that are considered pertinent and contributed to determine the reach that this illegal armed group has obtained like key actor of the conflict. Later, it is determined the form as the United States of America become involved in the process, and the repercussions that this interference brings for the development and the long term resolution of the confrontation armed lived in our country.

Keywords

Paramilitarism, United States of America, Negotiation, Demobilization, Disarmament, Reintegration, internationalization.

* Marcela Hoyos Vivas es politóloga, integrante del Observatorio de Asuntos Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana Cali.

Introducción

En una época en la cual los conflictos han dejado de analizarse únicamente como internos, el conflicto colombiano sufre un fuerte proceso de internacionalización en el cual no solo se ven involucrados nuestros vecinos cercanos sino también el país que es considerado como dominante en la región, los Estados Unidos.

A través de diferentes estrategias, los Estados Unidos han venido realizando intervenciones en nuestro país que son analizadas en el presente artículo, específicamente respecto al Proceso de Negociación, Desmovilización, Desarme y Reinserción adelantado entre el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Colombia ha sido denominada por el Gobierno Bush como un aliado estratégico del país del norte en la región, situación que se ve reforzada por un vecindario hostil a los intereses de Estado Unidos. Sin embargo, este panorama de apoyo a las iniciativas de Uribe se ha moderado y el cambio en las mayorías en el órgano legislativo en el año 2007, que hoy ostenta el partido Demócrata, le plantea nuevos desafíos a nuestro país en términos de condicionamientos a la tradicional ayuda contra la insurgencia y las drogas, sobre todo cuando asistimos a la introducción de nuevos temas sensibles en la agenda bilateral, como la defensa de los dere-

chos humanos y la revaluación del libre comercio.

Tomando como punto de partida algunos marcos teóricos que contribuyen a caracterizar el conflicto colombiano, como el de las “Nuevas Guerras”, las “Áreas Grises” y los estudios sobre la debilidad del Estado, se busca determinar el alcance que las AUC han logrado como actor clave del conflicto.

Posteriormente se establece de manera rápida cómo se formula la política exterior de los EE.UU. hacia nuestro país, especialmente en los temas álgidos en relación con el proceso de Negociación, Desmovilización, Desarme y Reinserción adelantado entre el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y las AUC. Finalmente, se analiza la creciente participación de los diversos sectores norteamericanos en el proceso, las posiciones asumidas por estos y las repercusiones que esta injerencia trae para su desarrollo y para la resolución a largo plazo de la confrontación armada vivida en nuestro país.

1. Los grupos paramilitares: alcance de un actor armado en el marco de una “nueva guerra”

Desde la década de los noventa, se reconoce alrededor del mundo una tendencia casi irreversible hacia la interconexión, no sólo entre áreas geográficas, culturas, y actividades sino también en temas como el ambiental, el migratorio o los conflictos

armados que han adquirido connotaciones problemáticas, esta vez de dimensiones globales.

En el ámbito específico de los conflictos, no sólo interestatales sino sobre todo en los de tipo intraestatal, se ha prestado especial atención al papel que juega una economía globalizada en su prolongación y en las formas como éstos se internacionalizan a través de diversas conexiones que establecen los actores armados con agentes situados en el resto del planeta, haciendo uso de las nuevas tecnologías en la información y las comunicaciones. Confrontaciones armadas como las desarrolladas en los Estados africanos de Angola, Sierra Leona o la República del Congo han sido analizadas desde esta perspectiva, considerando que la globalización plantea nuevos retos para la resolución de los conflictos. Igualmente, el caso colombiano se ha tornado susceptible de análisis a partir de estas nuevas teorías.

Comenzando con el reconocimiento de una naturaleza “intermésica” de la mayoría de las confrontaciones armadas actuales, se ha hecho necesaria la formulación de nuevos marcos teóricos para entender las formas que adquieren hoy los conflictos y a partir de su conocimiento contri-

buir de manera significativa a su resolución. Las elaboraciones teóricas acerca de las denominadas “Nuevas Guerras” y de las “Áreas Grises” se consolidan como dos aproximaciones académicas que adquieren pertinencia en el momento de realizar un análisis acerca del conflicto colombiano, y del papel que ha jugado el paramilitarismo en su desarrollo y evolución.

Por lo tanto, estos dos modelos constituyen el marco de análisis del presente artículo, al tiempo que el uso de conceptos como los “Señores de la Guerra” y de análisis alrededor de los diversos niveles de “estatalidad”¹ ilustran las características propias del conflicto en Colombia y de los grupos paramilitares, objetos del presente estudio por ser considerados como actores clave. Igualmente, se tienen en cuenta estudios sobre la “debilidad de Estado”, los “cuasi-Estados”, los “Estados Fracasados” y los “Estados Colapsados” que se abordan en un intento de contribuir a la comprensión de la situación de nuestro país en términos de la consolidación o no del Estado-Nación, y de la forma en que estos procesos favorecen la aparición de grupos armados ilegales.

1. Traducción del término en inglés “stateness”, el cual hace referencia a los elementos que componen el estado y su calidad que pueden ser variables en el tiempo. Al respecto, se distinguen variables relacionadas con el poder que el Estado ejerce al interior de su territorio, las funciones que se le atribuyen y la forma en cómo las desempeña. Ver: Mason, Ann. (2002, septiembre-noviembre). “Exclusividad, autoridad y Estado”, en *Revista Análisis Político* núm. 47, pp.55-76.

1.1 La comprensión del modelo de las nuevas guerras y de la importancia de la fortaleza o debilidad de Estado

En su libro *“Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global”*, Mary Kaldor realiza una aproximación a lo que para ella son las nuevas formas de organización de la violencia propias de la actual era de la globalización². Para esta autora, tal proceso globalizador se da paralelo a una erosión de la autonomía estatal que se manifiesta particularmente a través de la pérdida del monopolio de la violencia de tipo organizado, facilitando así el surgimiento de una serie de grupos que en la búsqueda de diversos intereses fundados en la defensa de identidades particularistas, ejercen violencia de carácter privado.

De esta manera, Kaldor establece una serie de aspectos característicos de las denominadas nuevas guerras³. En primer lugar, estos conflictos son a la vez locales y mundiales, nacionales y transnacionales en la medida en que los habitantes de los países sufren la influencia de ideales externos como los del capitalismo moderno, que en muchos países son imposibles de cumplir. Esta tendencia se ve reforzada por la proliferación de me-

dios de comunicación que instauran imaginarios en los cuales las identidades tradicionales se sincretizan fácilmente con los nuevos símbolos provenientes del exterior, por ejemplo, de la moda o el concepto de éxito occidental.

Al respecto, el caso colombiano es emblemático en relación con un problema considerado de dimensiones globales pero que afecta innegablemente la dinámica nacional: el narcotráfico. Éste ha sido considerado tanto “combustible de la guerra” como canal a través del cual se internacionaliza el conflicto colombiano y trasciende las fronteras nacionales, de lo cual nos dejan constancia los persistentes roces con países vecinos, producto del uso de las fumigaciones aéreas contra los cultivos ilícitos y de las eventuales consecuencias nocivas que éstas traen para los pobladores de las zonas fronterizas.

Las tensiones entre el gobierno colombiano y el ecuatoriano por el uso del glifosato han llegado al punto de anunciarse posibles demandas por parte del gobierno del vecino país ante el tribunal de La Haya por daños causados a la población y sus cultivos tras años de fumigaciones aéreas⁴. Igualmente, tales roces llevaron el tema hasta la Organización de Es-

2. Kaldor, Mary. (2001). *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Barcelona, Tusquets Editores, pp. 15.

3. Kaldor, Mary. (2001) *Ibíd.*, pp. 22.

4. *El Universal* (2007, 17 de septiembre), “Colombia espera que Ecuador no presente demanda ante La Haya” [en línea], disponible en: http://www.eluniversal.com.co/noticias/20070917/ctg_nal_colombia_espera_que_ecuador_no_presente_.html, recuperado: 28 octubre de 2007.

tados Americanos, específicamente ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el momento en que el gobierno de Quito solicitó una visita de expertos a la zona para que se verificaran las consecuencias reales de las fumigaciones ⁵.

De igual forma, la lucha contra el terrorismo que hoy es concebida por Estados Unidos como una cruzada global, permea nuestras fronteras e identifica a los actores armados como grupos terroristas. El 27 de abril de 2005 se publicó el Informe por países sobre Terrorismo 2004, elaborado por el Departamento de Estado de EE.UU. en el cual se incluye la llamada “lista negra” de organizaciones terroristas, en la que figuran las AUC, las FARC y el ELN como grupos que atentan contra la seguridad mundial al lado de organizaciones como Al Qaeda, el IRA y el FLP ⁶.

Como segunda característica de su modelo, Kaldor ubica el cambio en las formas de combatir de los grupos armados. En estos conflictos la dominación del territorio a través del control político de la población sigue siendo vital como lo era en las

guerras de guerrillas, sin embargo los métodos utilizados actualmente pasan por la implementación del miedo y la desestabilización que conducen a la expulsión de la población, pues las estrategias están dirigidas especialmente contra civiles. Se generan así los tristemente célebres desplazamientos poblacionales que anteriormente eran considerados consecuencias indeseables de las viejas guerras, pero que hoy tienden a consolidarse como esenciales en las nuevas formas de lucha ⁷. Colombia también ha sufrido de los horrores de tal cambio en las formas de combate, de lo cual dan cuenta el gran número de desplazados y los constantes registros de masacres y ataques a la población civil. Según la ONG CODHES, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, entre 1985 y 2005 se desplazaron unos 3'832.527 colombianos ⁸, cifra que ha superado todo pronóstico y ha rebasado toda capacidad de respuesta estatal. Según el Sistema Único de Registro de Acción Social, en el año 2006 se le atribuyó a los grupos paramilitares la autoría de 5.821 desplazamien-

5. “Ecuador y Colombia se enfrentan en la OEA por la fumigación aérea en la frontera” (2007, 1 de septiembre) [en línea], disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/376657.asp>, recuperado: 20 octubre de 2007.

6. U.S Department of State (2007), “Departamento de Estado designa 40 organizaciones terroristas extranjeras” [en línea], disponible en: <http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/37191.htm>, recuperado: 9 de noviembre de 2007.

7. Kaldor, Mary. (2001) Op. Cit. pp. 129- 131.

8. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), (2006, 12 de septiembre) “Codhes informa. Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento” núm. 69, Bogotá, Colombia [en línea], disponible en: <http://www.codhes.org/Info/Boletines/BOLETIN69DEFINITIVO.pdf>, recuperado: 17 de septiembre de 2007.

tos⁹, siendo así los principales responsables de este éxodo masivo, que sitúa a Colombia como el país con mayor número de desplazados según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR¹⁰.

A su vez, las masacres se han consolidado como otra forma de ejercer poder y terror sobre la población, de tal manera que en el año 2006 se registraron 37 casos ocurridos en 14 departamentos del país, y el 64% de los hechos ocurrieron en las zonas rurales, que tradicionalmente han sido objeto de disputa por los distintos grupos armados¹¹. Igualmente, el problema de las minas anti personas que tantas víctimas cobra en nuestro país apunta en el sentido de cambiar las formas de lucha atacando en mayor proporción a la población civil, en la medida en que tales artefactos no diferencian entre combatientes armados y campesinos; entre 1990 y 2007 los civiles caídos por este fenómeno se contaban según fuentes oficiales en 2.189¹², cifra que revela su mag-

nitud pero no incluye los heridos y mutilados por tales artefactos.

Continuando con los postulados de las “Nuevas Guerras”, Kaldor identifica así mismo una variedad de actores armados en manos de los cuales se realiza la privatización de la violencia, entre ellos se cuentan las fuerzas armadas regulares que en los casos estudiados por la autora se hallan en proceso de descomposición, los grupos paramilitares, las unidades de autodefensa, los mercenarios extranjeros y las tropas extranjeras internacionales¹³. En este punto y teniendo en cuenta el caso de Colombia, sería necesario agregar como actores armados a los grupos de guerrillas que persisten en nuestro país, al tiempo que es pertinente clarificar que el proceso de degradación de las fuerzas armadas pareciera no darse en nuestro país de manera clara y generalizada.

En términos de percepción, la institución militar es de las que más credibilidad inspira entre los colombianos; según una encuesta realizada

9. Colombia, Presidencia de la República, “Sistema Único de Registro de Acción Social” (2007), Citado en: [en línea], disponible en: <http://www.mediosparalapaz.org/index.php?idcategoria=38&resaltar=cifras>, recuperado: 13 de septiembre de 2007.

10. El Tiempo (s.f.) “Número de desplazados en Colombia sigue aumentando pese a desmovilización de ‘paras’, dice CICR” [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/conflicto/noticias/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3717776.html, recuperado: 15 de septiembre de 2007

11. Colombia, Vicepresidencia de la República, Programa presidencial de DD.HH. y DIH, “Masacres” [en línea], disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/indicadores/2006/masacres.pdf>, recuperado: 10 de septiembre de 2007.

12. Colombia, Vicepresidencia de la República (2007), programa presidencial para la acción integral contra minas antipersonal, “Situación por MAP y MUSE. 1990- 1 de septiembre de 2007” [en línea], disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/minas/descargas/victimasmcondicion.pdf>, recuperado: 14 de octubre de 2007.

13. Kaldor, M. (2001) Op. Cit. pp. 122.

por la firma Gallup a finales del año 2006, la confianza y credibilidad en las Fuerzas Militares oscilaba en un 73% ¹⁴, al tiempo que ha vivido un proceso de modernización y aumento de la capacidad de fuego desde el año de 1994 gracias a iniciativas como el Plan Colombia que ha aportado al fortalecimiento militar, entre otros, a través de la incorporación de asesores militares. De igual forma, hoy los efectivos del ejército nacional se cuentan en 280.000, después de un incremento de casi el 28% del pie de fuerza en relación con el inicio del gobierno Pastrana y entidades como la Fundación Seguridad y Democracia arrojan estudios que indican que su capacidad operativa, sus comunicaciones y su movilidad han aumentado ostensiblemente ¹⁵.

Finalmente, la tercera variable que distingue las nuevas guerras de las viejas guerras según Kaldor es la instauración de economías de guerra “globalizadas”. Éstas tienen un carácter descentralizado desde el cual los grupos armados se financian a través de la explotación de recursos naturales o del comercio ilegal de drogas o armas, y en un grado mayor de per-

feccionamiento, a través del cobro de “impuestos de guerra” o del pago de aportes a cambio de “protección”.

Nuevamente aparece el tema del tráfico de narcóticos. En Colombia, se dice que las AUC controlan un 40% del mercado de las drogas ¹⁶, y que alrededor del 70% ¹⁷ de los recursos requeridos para su funcionamiento provienen de la participación en tal mercado, la razón por la cual algunos de sus ex dirigentes como Salvatore Mancuso, Ramiro Vanoy Murillo alias “Cuco Vanoy”, Francisco Zuluaga Lindo alias “Gordolindo”, los hermanos Miguel Mejía Múnera y Víctor Mejía Múnera, y Diego Fernando Murillo alias “Don Berna”, se encuentran pedidos en extradición por el gobierno de estadounidense.

Analizando las características propuestas por Kaldor, es posible observar que las condiciones para el desarrollo de este tipo de conflictos, como en el caso colombiano, están dadas en aquellos espacios geográficos en los cuales la legitimidad de las fuerzas armadas, como detentadoras genuinas del poder de ejercer coacción física, se encuentra socavada en ciertas porciones del territorio y

14. Ejército Nacional de Colombia (2006), “Encuestas” [en línea], disponible en: <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=73038>, recuperado: 11 de noviembre de 2007.

15. Villamizar, A., Espejo, G (2005). “El gasto en seguridad y defensa en Colombia: de la Contención a la Ofensiva” [en línea], disponible en: <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/especiales/informeEspecial14.pdf>, recuperado: 11 de noviembre de 2007.

16. Rodríguez, Gina. (2005) “Elites, conflicto y narcotráfico en Colombia” [en línea], disponible en: www.docentes.unal.edu.co/gprodriguez/docs/ELITES%20CONFLICTO%20Y%20NARCOTRAFICO%20EN%20COLOMBIA.doc, recuperado: 10 de septiembre de 2007, pp. 9

17. Corporación Observatorio para la paz (2002), “Las verdaderas intenciones de los paramilitares”, Bogotá, Intermedio Editores, pp. 362.

en tal sentido la autoridad estatal es cuestionada.

Es en estos contextos en los que adquieren pertinencia estudios relativos a la mayor o menor fortaleza del Estado como institución. Según Mason, los Estados débiles son aquellos que “no controlan el territorio ni la población dentro de su jurisdicción jurídica (sic); la capacidad política del aparato de gobierno central es limitada, incapaz de suministrar seguridad o de cumplir con funciones reguladoras básicas; el poder del estado es insuficiente para responder adecuadamente a las amenazas a su soberanía; la idea de estado es violentamente desafiada por grupos subnacionales; la autoridad del estado no se acepta de manera generalizada; el uso de la fuerza por parte del estado se considera ilegítimo; y la comunidad civil es fragmentada y marginada”¹⁸. Dependiendo de la profundización de tales variables se ubicarían las instituciones estatales en un espectro que va desde los “Estados débiles”, pasando por los “Cuasi-Estados”, que se profundiza en una situación de “Estado fallido” y llega finalmente a un proceso de “Estado Colapsado”¹⁹.

Sin embargo, son estos dos últimos conceptos – “Estado fallido” y “Estado colapsado” – los que más han llamado la atención de los académicos tras la era de descolonización, pues en estos casos es en los que se pone en un riesgo mayor a la población civil y de una u otra manera, a la seguridad mundial.

Desde la definición de otros autores, los “Estados fracasados” son aquellos con una autoridad débil en los cuales no es clara la presencia sobre todo o una parte del territorio nacional, al tiempo que las instituciones administrativas tampoco hacen presencia efectiva²⁰. Al respecto, Robert Rotberg asegura que “los procesos de bancarrota estatal desafían la seguridad global debido a que los gobiernos nacionales se han convertido en la primera plataforma sobre la cual se asienta el orden. La seguridad internacional descansa en los Estados como protección contra el caos en su comunidad respectiva y como límite contra la expansión del cáncer de la anarquía más allá de sus fronteras a lo largo del mundo”²¹.

En relación al caso colombiano, algunos estudios han tendido a ubicar a nuestro país en tales categorías.

18. Mason, A. (2002) *Ibíd.* pp. 7

19. Los conceptos originales del inglés son los “Weak States”, los “Quasi-States”, los “Failed States” y los “Collapsed States”. En Mason (2001), *Op Cit*, se presenta una interesante recopilación de las elaboraciones teóricas respecto al tema de autores como Buzan, Rotberg y Zartman, entre otros.

20. Mason, A. (2000) *Op Cit*. Pp. 121

21. Rotberg, R. (2002, julio - agosto). “Failed States in a World of Terror” en *Foreign Affairs*, vol.81, p.130. Citado en: Pizarro León-Gómez, E. (2004). *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado colombiano*. Bogotá, Grupo Editorial Norma, pp. 207.

Según la revista *Foreign Policy* ²², Colombia se encuentra en el puesto número 27 en un ranking en el cual se ubican los 60 Estados calificados por esta publicación como fallidos, analizando variables como refugiados y desplazados, las desigualdades en el desarrollo, las violaciones a los derechos humanos y la intervención externa. Según esta ubicación, seríamos un estado medianamente fallido entre los fallidos.

No obstante, también en las teorías se reconocen puntos intermedios o la existencia de la convivencia entre las características de “estado fuerte” y “estado débil” en el territorio de un mismo país, algo así como una simultaneidad entre la violencia y el orden, que se desprenden de una presencia diferenciada del estado en los territorios o en ciertas actividades. Así emergen conceptos como el “colapso parcial del estado”, que hace referencia a situaciones en las cuales se conservan ciertos niveles de control estatal, pero se asiste a un deterioro creciente de tales capacidades en regiones generalmente alejadas de los centros urbanos.

Para el objeto del presente análisis se asume que Colombia se encuentra ante una situación de “colapso parcial” en funciones como la administración de justicia, (los índices de impunidad son escandalosamente altos:

en el año de 1990, menos del 4% de los homicidas eran condenados ²³) y en programas como la atención a la población desplazada; de ello dan cuenta los continuos pronunciamientos de la Corte Constitucional ordenándole al Estado colombiano que responda y atienda efectivamente a los desarraigados. Igualmente se presenta una incapacidad en el control de actividades como el narcotráfico, y en el establecimiento de la autoridad en ciertas zonas del territorio nacional como en los departamentos del suroriente del país y la región de los llanos orientales.

Sin embargo, este “colapso” es parcial pues no se ha presentado un derrocamiento de la autoridad central ni un desconocimiento de la comunidad internacional hacia nuestro país, las Fuerzas Militares siguen siendo el actor con más hombres en armas, la economía no ha llegado a situaciones de crisis que lleven a interrumpir los flujos comerciales y afortunadamente, en nuestro país no se presentan divisiones étnicas ni religiosas que generen identidades radicales que deriven en secesiones y divisiones territoriales profundas. A su vez, la estabilidad de las instituciones democráticas se ha mantenido, al menos en términos de competencia electoral, aunque es sabido que en algunas zonas del país sus resultados

22. “Informe de Estados Fallidos para el año 2007” [en línea], disponible en: http://www.fpes.org/ago_sep_2007/story_22_20.asp, recuperado: 23 de noviembre de 2007.

23. Rubio, M. Citado en Pizarro León-Gómez (2004). *Op. Cit.*, pp. 218.

son seriamente influidos por los grupos al margen de la ley. Pese a ello, esta situación de “colapso parcial” es sumamente alarmante, sobre todo cuando se analizan las dimensiones territoriales, políticas y económicas que ha adquirido este fenómeno que se expresa en el control de diferentes zonas del territorio nacional por parte de grupos armados ilegales. Según el PNUD, los grupos paramilitares en el año 2001 hacían presencia en 25 departamentos, concentrándose en la región de la costa norte colombiana, y los llanos orientales ²⁴.

Producto de la existencia de estos y otros grupos armados se crean riesgos para el libre ejercicio de la democracia que son recopilados desde hace 7 años por el “Informe de anomalías e irregularidades electorales” ²⁵ más conocido como Mapa de Riesgo Electoral. Para las elecciones del 28 de octubre del 2007 en éste se identificó que 328 municipios se encontraban en riesgo, número que equivale a un 29% del total de municipios del país.

Igualmente, el informe reveló que desde el año 2000, un total de 905

municipios han presentado inconvenientes, es decir, un 83% del total nacional. A la luz de tales hechos, los debates académicos adquieren gran relevancia en el caso colombiano. Más allá de los resultados obtenidos por cada disertación académica, se reconoce generalizadamente que en la baja capacidad estatal de ejercer soberanía efectiva sobre su población y territorio, radica la fortaleza de los actores armados para desarrollar sus actividades en las zonas estudiadas, de forma tal que le plantean grandes desafíos a la autoridad nacional.

1.2 Las Áreas Grises como teatro de operaciones de las nuevas guerras

Desde la década de los noventas, las áreas del territorio en las cuales los Estados débiles (en mayor o menor grado) dejan de hacer presencia han sido denominadas por algunos analistas como “Áreas Grises” ²⁶ o “Áreas sin Ley” ²⁷.

Para Lupsha, éstas son determinadas porciones de un territorio que pasan a manos de organizaciones “*mitad criminales, mitad políticas*”

24. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2003), “Cuadro 2.1: Acciones de los grupos armados 1985-2002” en: Informe Nacional de Desarrollo Humano “*El Conflicto, callejón con salida*”, PNUD, pp. 53.

25. Misión de Observación electoral (MOE) et al, (2007) “Radiografía regional. Mapa de riesgo” (2007). Misión de Observación Electoral, Corporación Nuevo Arco Iris, López Claudia, Universidades Javeriana, andes y del Rosario y Fundación Seguridad y Democracia. Citado en: *Boletín Hechos del Callejón No.25*, PNUD, pp.30

26. Concepto que se atribuye a Peter Lupsha en el trabajo editado por Max Manwaring. (1993) “*Gray Area Phenomena, Confronting the New World Disorder*”, Boulder CO, Westview Press.

27. Referencia utilizada por primera vez en un discurso oficial por Donald Rumsfeld en el marco de la Cumbre de Chile del 2002.

erosionando la legitimidad del gobierno”²⁸. Al respecto, el fenómeno del paramilitarismo es ilustrador, pues los debates en torno a su calidad de actor político o de actor meramente criminal se han convertido en un punto álgido del proceso de Negociación, Desmovilización, Desarme, y Reinserción de los miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia. En un primer momento, en la llamada Ley de Justicia y Paz intentaron consignarse las fórmulas para garantizar la estabilidad jurídica a los excombatientes de los grupos paramilitares, a través de la asimilación de las actividades desarrolladas por éstos al delito político de sedición, con sus consecuentes efectos en términos de la posibilidad de otorgarles amnistías e indultos, de la futura participación en política de los desmovilizados y en el impedimento de la extradición.

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia negó la posibilidad de que los actos cometidos por las personas vinculadas a los grupos paramilitares puedan ser identificados como sediciosos y los tipificó como concierto para delinquir. Hasta ahora, se han ensayado diversas fórmulas como la del “concierto para delinquir simple” que sería aplicada a los combatientes “rasos” de las antiguas AUC, a dife-

rencia del concierto para delinquir tradicional que sería aplicado a los ex jefes de los grupos. Lo que estas discusiones demuestran es el carácter difuso de los actores armados que actúan en las llamadas “Áreas Grises”, en este caso, de los grupos paramilitares.

Desde otra perspectiva, Jean-Marie Guéhenno les atribuye a estas “Áreas Grises” la característica esencial de que en ellas se desdibujan las divisiones entre cuestiones de seguridad interna y externa, y paralelamente, Eric De la Maisonneuve las describe como zonas de “no-derecho”, en las cuales las organizaciones terroristas y criminales se refugian para evolucionar cobijados por la impunidad y en algunas ocasiones, con apoyo de parte de la población local. Gustavo Duncan, en su libro “Los Señores de la Guerra” se refiere a los espacios en los cuales desarrollaban actividades las AUC como “santuarios de impunidad”²⁹, en una clara referencia a esta característica de las “Áreas sin Ley”.

En estos postulados, lo que se constituye como elemento fundamental es el socavamiento del “imperio de la ley” gracias al cual emergen y se desarrollan grupos armados ilegales. Este socavamiento, puede ser

28. Ideas de Tokatlíán, Juan, referenciadas en Bartolomé, Mariano (2003, noviembre), “¿Áreas sin Ley o Zonas Grises? Análisis de tres casos en la zona noroeste de América del Sur”, [conferencia], VI Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Buenos Aires.

29. Duncan, Gustavo (2007). *Los Señores de la Guerra. De Paramilitares, Mafiosos y Autodefensas en Colombia*. Bogotá, Editorial Grupo Planeta.

visto tanto como causa como consecuencia de los procesos de debilitamiento que sufren los estados y que fueron descritos anteriormente.

En conclusión, es posible identificar en Colombia zonas geográficas que cumplen con las características anteriores y en las cuales tanto la guerrilla como los grupos paramilitares ejercen poder y control. En su interior los grupos armados establecen formas paralelas de organización económica, tributaciones, administración de “justicia” y nuevas relaciones sociales que distan completamente de las establecidas en las ciudades o el centro del país ³⁰.

1.3 Los grupos paramilitares en el conflicto colombiano.

Como se ha sostenido anteriormente, el conflicto en Colombia ha evolucionado de tal manera que hoy en día se enmarca dentro del modelo de las “Nuevas Guerras” propuesto por Mary Kaldor. De igual manera, uno de sus actores armados más importantes, el paramilitarismo, encuentra sus orígenes en las regiones y se transforma a lo largo de al menos 50 años de privatización de la violencia en manos de ejércitos particulares, constituyéndose en definitiva en un

actor mitad político, mitad criminal.

Las simientes del fenómeno paramilitar son ubicadas por algunos analistas en el seno de la violencia política partidista de la década de los cincuenta³¹, cuando aparecen facciones de “pájaros” y bandoleros. Muchos de estos grupos se pusieron al servicio de terratenientes, comerciantes, o de los conocidos gamonales. Así comienzan a establecerse relaciones de dominación regional a través del poder armado que concluyen con una paulatina pérdida de control del centro de la nación sobre las regiones alejadas. Luego, en la década de los sesenta, se constituyen y consolidan las guerrillas de izquierda en nuestro país, de manera que algunos reductos de las viejas autodefensas campesinas se reagruparon para combatir las, con el apoyo de agrupaciones de nueva generación que se suman a la lucha contrainsurgente.

Con todo, será sólo en la década de los ochenta cuando en muchas regiones del país se establecen este tipo de grupos, alrededor de la actividad contrainsurgente organizada en ocasiones por miembros del ejército ³², pero en otros casos patrocinada por grupos de hacendados y políticos locales que veían en las guerrillas una

30. Al respecto, Bartolomé Mariano, Cesar. Op. Cit, realiza interesantes estudios de caso en 3 zonas colombianas: la frontera Leticia-Tabatinga, la frontera de Lago Agrío entre Perú, Ecuador y Colombia y la porción occidental de la península de la Guajira. Para el autor, estos 3 casos ejemplifican ampliamente el fenómeno de las áreas grises.

31. Duncan, Gustavo (2007). Op Cit., pp. 166

32. Pardo, Rafael (2004) *La historia de las guerras*, Bogotá, Ediciones B Colombia, pp. 610

amenaza a sus intereses, pues implementaban prácticas como el secuestro y la extorsión³³. Posteriormente surgirán otros grupos económicos que adquirieron poder suficiente como para apoyar el origen y financiamiento de grupos paramilitares como el formado por los esmeralderos de la región de Boyacá en cabeza de Gonzalo Rodríguez Gacha, y la nueva clase de narcotraficantes que invierte en la propiedad rural³⁴.

Estos procesos de germinación y desarrollo paramilitar a partir de varios espacios regionales alejados de las grandes ciudades, y con el apoyo o la connivencia de un variado número de actores, le imprimen al fenómeno paramilitar una naturaleza diversa que se expresará en la formación de un gran número de grupos de hombres armados: para el año de 1987 se contaban en Colombia por lo menos 140 grupos³⁵ que inician procesos particulares de expansión. Esta atomización se explica a través de la cada vez mayor influencia de los traficantes de narcóticos en el proyecto paramilitar, alrededor de los cuales se generaron relaciones de clientelas armadas que degeneraron en proyectos particularistas, acarreando una serie de vendettas entre distintos grupos y

“patrones” y por ende, a una degeneración del objetivo contrainsurgente en los últimos años de la década de los ochenta y primeros años de la década de los noventa.

No obstante, el panorama paramilitar cambia sustancialmente con el surgimiento de un proyecto de alcance nacional, bajo el liderazgo de los hermanos Castaño Gil: las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, que se originaron a partir de las experiencias previas de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá y del llamado grupo de Puerto Boyacá. En abril de 1997³⁶ se informó a la opinión pública colombiana la creación de una federación de autodefensas que intentaba aglutinar a disímiles fuerzas a partir de principios antisubversivos y con una clara proyección política, en uso de su “legítima defensa” y que argüían la precariedad estatal como primera causa de su surgimiento³⁷.

Bajo el paraguas de las AUC, diferentes grupos paramilitares iniciaron un proceso de expansión territorial que los llevó a hacer presencia ya en el año 2001 en por lo menos 25 departamentos que representan el 78% del total de los 32 departamentos del país.

33. Pizarro León-Gómez, Eduardo. (2004). *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado colombiano*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, pp. 121

34. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2003), Informe Nacional de Desarrollo Humano “El Conflicto, callejón con salida”, PNUD, pp.59

35. Pizarro, Eduardo (2004). Op Cit., pp. 121 Ver referencia No. 50

36. Pardo, Rafael (2004) Op Cit., pp. 620.

37. Pizarro, Eduardo (2004) Op Cit., pp. 122.

Los resultados de este proceso expansivo de carácter abrumadoramente efectivo se explican en gran medida a través de las estrategias adoptadas por las AUC. Tras su constitución como organización, empezó un proceso de expansión hacia las zonas cocaleras controladas por las FARC y el ELN³⁸. Estas conquistas estratégicas se impulsaron con la participación creciente de los paramilitares en el negocio de las drogas, a través del cobro de impuestos y la comercialización del estupefaciente, que le generaron a la organización los recursos necesarios para el mantenimiento de sus ejércitos, lograr aumentar la capacidad de fuego, ampliar el control territorial y adquirir ventajas estratégicas en el terreno militar. Pero estas conquistas territoriales también generaron inmensas y terribles repercusiones para los pobladores de las zonas rurales: los asesinatos selectivos perpetrados contra miembros de ciertos grupos tildados de “colaboradores” de las guerrillas, las masacres y la generación de desplazamientos forzados de poblaciones enteras se consolidaron como las más usadas estrategias de control.

Un elemento particularmente crítico para el sistema político colombiano, ha sido que las AUC desarrollaron estrategias destinadas a copar espacios de poder en la esfera

regional, a través de la influencia en la designación de los representantes populares y del uso de las instituciones del Estado para la provisión ciertos recursos a los habitantes de las zonas bajo su control a través del denominado clientelismo armado. Así, la Corporación Nuevo Arco Iris³⁹ liga la expansión de tales grupos a una reconfiguración del mapa político nacional tras las elecciones de los años 2002, cuando la proliferación del poder paramilitar llegó a 223 municipios del país, en los cuales nuevos grupos políticos eligieron una tercera parte del Congreso de la República.

Así, el paramilitarismo se consolida como un actor que le plantea grandes desafíos al Estado colombiano en dos dimensiones. Internamente mina su capacidad de control territorial y en ocasiones establece formas paralelas de gobierno que pueden verse como un factor canalizador de una eventual implosión del Estado, por el enquistamiento de la fuerza paramilitar dentro del sistema político legal. Igualmente, el poder ejercido por tales grupos en las regiones ha sido suficiente para establecer una suerte de “proto-Estados” entendidos como gérmenes de contra-Estados locales⁴⁰, fenómeno que se ha visto facilitado por la reconocida debilidad histórica del Estado colombiano.

38. Pardo, Rafael (2004) Op Cit., pp. 621.

39. Valencia Agudelo, León y Romero, Mauricio. “Paramilitares y políticos” (2007, marzo) en: *Revista Arcanos* año 10, núm.13, Bogotá, Corporación Nuevo Arco Iris, pp. 3

Externamente genera en la comunidad internacional, de manera particular en los Estados Unidos, serios cuestionamientos. Al interior del partido demócrata se duda de la capacidad de las instituciones colombianas de proteger a la población y de ser las detentadoras legítimas de la fuerza y evitar las violaciones de derechos humanos, tema que igualmente se consolida como central para ONGs como Human Rights Watch y Amnistía Internacional USA y para altas cortes como la Corte Penal Internacional ⁴¹ y la Interamericana de Derechos Humanos. La protección a la población y la garantía de sus derechos son elementos fundamentales para el establecimiento del Estado Social de Derecho que se encuentra amenazado en nuestro país. Además, tales preocupaciones se profundizan cuando se evidencia la incapacidad del Estado colombiano de controlar y combatir efectivamente el tráfico de narcóticos, cuestión que concierne directamente a organizaciones como el Departamento de Estado de los Estados Unidos, a su Agencia de lucha contra el narcotráfico DEA y las cortes federales y estatales norteamericanas.

Así mismo, los informes acerca del reagrupamiento de los bloques desmovilizados de las AUC bajo otros nombres, o de la aparición de nuevos actores armados en las regiones denominados de “tercera generación” que llegaban a un total estimado de 76 en el mes de julio de 2007⁴², propician cuestionamientos sobre los resultados del proceso de Negociación, Desmovilización, Desarme y Reinserción entre el gobierno Uribe y los grupos paramilitares, y de la contribución real de tal proceso en la búsqueda de la resolución del conflicto colombiano.

2. La política exterior de estados unidos y sus efectos en el conflicto interno colombiano

2.1 La política exterior de Estados Unidos. Entre la defensa de la Guerra Preventiva por parte de los Republicanos y los cuestionamientos a ésta desde el partido Demócrata

La política exterior de un Estado puede ser definida como el “conjunto de prioridades o preceptos establecidos por los líderes nacionales para servir como líneas de conducta a escoger entre diversos cursos de acción,

40. Pizarro, Eduardo (2004) Op Cit., pp. 62

41. Especialmente, el tema de la eventual simulación de justicia por parte del Estado colombiano en el marco de la Ley de Justicia y Paz aplicada al proceso del gobierno con las AUC está siendo vigilado de cerca por este organismo. Al respecto ver “Estado colombiano en la mira de la Corte Penal Internacional” [en línea], disponible en: http://www.pacocol.org/es/Inicio/Archivo_de_noticias/Noviembre07/352.html, recuperado: 30 de noviembre de 2007

42. González, Leonardo. (2007) “Nuevo mapa paramilitar”. Boletines de INDEPAZ [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/ARTICULO-PRINTER_07202007.html, recuperado: 10 de septiembre de 2007.

en situaciones específicas y dentro del contexto de su lucha por alcanzar sus metas”⁴³. Sin embargo, definir en cuál campaña se embarca un país no es una fácil decisión. Ninguna nación presenta intereses invariables, unívocos ni fácilmente determinables. En el caso de Estados Unidos, es posible diferenciar dos actores que establecen los intereses nacionales de manera distinta. En el ámbito partidista por ejemplo, el Partido Republicano tiene una propensión a privilegiar temas como la seguridad, el control a la producción y tráfico de drogas, la lucha contra el terrorismo y el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas como elementos esenciales que deben ser defendidos por EE.UU., colorarios que se materializan en nuestro caso, en el enfoque dado hasta hace poco al Plan Colombia. Por otra parte, el Partido Demócrata tiende a propugnar por la defensa y el respeto de los derechos humanos en general y de los trabajadores en particular, por el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y por la búsqueda de un medio ambiente sano.

Hasta el 2006, el Partido Republicano ostentó el poder tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo,

estableciendo una agenda en la cual la lucha contra el terrorismo se constituía como el eje central de la Nueva Estrategia de Seguridad. En este sentido, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez ha intentado generar “convergencia ideológica” desde el momento de su posesión, identificando sus postulados respecto al conflicto armado colombiano con los de George Bush. Al negar la existencia de un *conflicto armado interno* en nuestro país y catalogarlo por el contrario como una *amenaza terrorista*⁴⁴, se dio un giro tanto discursivo como ideológico. Según Alcides Costa⁴⁵, para el año 2003 se estableció una convergencia directa entre los intereses hemisféricos de Estados Unidos en la región defendidos por el gobierno Bush, que giraron alrededor de los temas del narcotráfico y el terrorismo, y la política de Seguridad Democrática implementada por el gobierno Uribe, privilegiando ambos mandatarios la respuesta militar como vía para la superación de los conflictos.

No obstante, este panorama de concordancia entre las políticas del Palacio de Nariño y las de la Casa Blanca ha cambiado sustancialmente. Desde las elecciones parlamenta-

43. Frederic, S. (2001). *Manual de Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI*, Bogotá, Ed. Mc. Graw Hill, pp. 113

44. El 31 de enero de 2005 fue la fecha escogida por el gobierno Uribe para adoptar este término de manera oficial. [en línea]. disponible en: <http://terra.com.co/actualidad/nacional/06-02-2005/nota221168.html>. Recuperado el 20 de octubre de 2007.

45. Costa, Alcides. (2005), “El conflicto colombiano: una perspectiva global” en: Ardila, Martha, Cardona Diego, Tickner, Arlene (Eds.) (2005) *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Bogotá, FESCOL; CEREC, pp.16

rias del 7 de noviembre de 2006, las mayorías en el Congreso norteamericano pasaron a ser Demócratas, y temas que se consideraban como de segundo plano se han reintroducido en la agenda de política exterior desde el 4 de enero de 2007, día en que tomó posesión el nuevo Congreso de los Estados Unidos.

Igualmente, las concepciones en torno a la seguridad mundial y a las relaciones que EE.UU. establecen con el mundo propuestas por los Republicanos se han cuestionado, generando un desgaste sobre la doctrina de la Guerra Preventiva y de la respuesta principalmente militar que ésta requería. Así, las relaciones con Colombia se han complejizado, en la medida en que los congresistas detentan un gran poder de control y condicionamientos a las ayudas que su país ofrece al nuestro. Demócratas y Republicanos consideran a Colombia como un país sensible para los intereses norteamericanos, sólo que la definición de los puntos críticos varía dependiendo de cada partido.

Nuestro conflicto tiende a consolidarse como un “show case”, en una doble vía ⁴⁶. Para los miembros del Partido Republicano, el terrorismo y el narcotráfico son dos flagelos de los cuales Colombia no ha podido librarse y deben seguir siendo combatidos. Con esta misión los Estados Unidos

podrían demostrar su presencia en la región andina y de paso, aclarar que la lucha contra el terrorismo internacional no es una lucha solamente contra el terrorismo islámico, que podría interpretarse como una “guerra de civilizaciones”⁴⁷, sino que igualmente se combaten a los grupos terroristas asentados en occidente. De tal manera se explica ser el primer receptor de ayuda estadounidense en nuestro hemisferio.

De otro lado, los miembros del partido demócrata ven en las posiciones asumidas frente al caso Colombiano la oportunidad de demostrar su oposición abierta a la política exterior desarrollada por George Bush durante sus mandatos. Igualmente, como partido están especialmente interesados en las violaciones a los derechos humanos que ocurren en nuestro país a manos tanto de miembros de los grupos armados ilegales como de los efectivos de las Fuerzas Militares y de Policía. A su vez, temas como el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el respeto de las minorías indígenas y afrodescendientes, la conservación del medio ambiente y el comercio bilateral se constituyen en temas críticos de la relación gobierno Uribe-Demócratas, y en temas desde los que se ha empezado a construir una nueva agenda bilateral.

46. Idea original sugerida por Gustavo Morales Vega Director de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad Javeriana de Cali, en conversaciones propias de la escritura y revisión del presente artículo.

47. Pizarro, Eduardo (2004). Op. Cit., pp. 293

Específicamente, el proceso de negociación, desmovilización, desarme y reinserción (de ahora en adelante NDDR) entre el gobierno Uribe y las AUC se ha consolidado como un foco de atención para el nuevo Congreso. Son motivo de preocupación las relaciones establecidas entre el paramilitarismo, acusado de crímenes de lesa humanidad, y sectores de la clase política local particularmente cercanos al Primer Mandatario, que se han visibilizado tras el escándalo de la “para-política”, que hoy deja un saldo de al menos 80 políticos investigados y 33 capturados.

Las Autodefensas Unidas de Colombia son catalogadas como organizaciones terroristas por el Departamento de Estado desde el 2001 y se analizan seriamente las repercusiones que tal penetración de los grupos armados ilegales puede traer para el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas, para el respeto de los derechos humanos y, en resumidas cuentas, para la consolidación y fortalecimiento de Colombia como un Estado Social de Derecho viable a largo plazo que no represente una amenaza para la seguridad regional.

Teniendo en cuenta la importancia que la política exterior norteamericana adquiere para nuestro país, específicamente en cuestiones como la inversión, el comercio, el respaldo internacional y la ayuda militar y

técnica, es necesario conocer los actores e instancias que intervienen en los procesos de su formulación y la condicionan de manera significativa.

2.2 Actores que intervienen en el diseño y ejecución de la política exterior estadounidense, e instancias que intervienen en la definición de las políticas hacia Colombia

Según la Carta Política de los Estados Unidos, el Presidente de la República, George Bush como cabeza de la rama ejecutiva, es el principal responsable del diseño de la política exterior y del manejo de las relaciones que Estados Unidos establece con otros países, labor adelantada en constante consulta con el Consejo Nacional de Seguridad. Sin embargo, esta labor se adelanta en medio de constantes relaciones con entes como el Departamento de Defensa, y el Departamento de Justicia, organismo al cual se adhiere la Agencia para la lucha contra el narcotráfico, DEA, encargada de la coordinación de actividades de inteligencia relacionadas con el narcotráfico en el exterior y del suministro de entrenamiento para el personal de los gobiernos extranjeros⁴⁸.

Paralelamente, la Rama Legislativa moldea de manera constante la política exterior por medio de la vigilancia y el control continuo de las decisiones tomadas por la rama

48. Bagley, Bruce (1998). *Ibid.* Pp. 169.

ejecutiva, principalmente a través de mecanismos como investigaciones y audiencias llevadas a cabo tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes. Hoy, cuando las mayorías parlamentarias tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes son Demócratas, se sienten la fuerza y la presión que pueden llegar a ejercer en el diseño y ejecución de la política exterior estadounidense hacia Colombia y el mundo.

Particularmente hacia el caso colombiano, políticos como los senadores demócratas Patrick Leahy y Harry Reid (este último líder de la mayoría demócrata en el Senado), y los representantes Linda Sánchez y Phill Hare, entre otros, se han convertido en voceros de la reivindicación del respeto a los Derechos Humanos formulada desde el Legislativo. De igual manera, la más oponente candidata a la presidencia de la República de EE.UU. de cara a las próximas elecciones, Hillary Rodham Clinton se ha convertido en una crítica del libre comercio, tema que afecta directamente la pendiente aprobación del TLC entre Colombia y los Estados Unidos ⁴⁹.

Aunque no son la rama Ejecutiva y Legislativa los únicos actores que interviene en tal proceso. La prensa y los *lobbies* entran a jugar papeles determinantes. Al respecto, es ilustrativo el debate generado en torno al cambio de posición de un diario hacia el gobierno Uribe: El “New York Times”, diario de tendencia abiertamente demócrata tiene una influencia reconocida en los ciudadanos estadounidenses y en el mundo entero, y si en un primer momento demostró su apoyo a las actuaciones del Presidente Uribe, hoy ha dado un giro y en una de sus editoriales afirmó que ni Álvaro Uribe ni su gobierno “han hecho lo suficiente por llevar ante la justicia a los paramilitares matones y a los dirigentes políticos que los apoyan” y por tal razón, la aprobación del TLC con Colombia debe ser retrasada, como un instrumento de presión para introducir cambios y mejorar la situación de los derechos humanos en nuestro país ⁵⁰. Por otra parte, los lobbies son aquellos grupos que defienden intereses sectoriales y entidades como Human Rights Watch, Amnesty International y WOLA (Washington Office for Latin America) se han constituido como

49. *El Universal* (2007, 10 de octubre), “Hillary Clinton debate sobre el libre comercio en EEUU” [en línea], disponible en: http://www.eluniversal.com/2007/10/10/imp_int_art_hillary-clinton--deb_521100.shtml, recuperado: 8 de noviembre de 2007.

50. *The New York Times* (2007, 8 de octubre), “Democrats Talk Sense to Democrats” [editorial] [en línea], disponible en: <http://www.nytimes.com/2007/10/08/opinion/08mon3.html?partner=rssnyt&emc=rss>, recuperado: 20 de octubre de 2007. Referenciado en: Irigorri, Juan Carlos (2007, 8 de octubre), “The New York Times vuelve a ‘jalarle las orejas’ al Presidente Uribe”, en *Revista Semana* [en línea], disponible en: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=106780, recuperado: 20 de octubre de 2007.

líderes en el cabildeo sobre el tema de los derechos humanos.

Como es posible observar, en el análisis de la relación bilateral establecida entre Colombia y Estados Unidos es necesario considerar no sólo una multiplicidad de tópicos sino también de actores que de una u otra forma intervienen y moldean las decisiones que desde Washington se toman con respecto a Colombia. Actores que como vemos tienen gran repercusión, y que pueden asumir mayor o menor protagonismo, dependiendo de las dinámicas propias de la política interna estadounidense, que hoy se encuentra en una coyuntura de polarización política y electoral significativa.

3. La Injerencia creciente de los Demócratas

Desde el mismo día en que fueron anunciadas las negociaciones entre el gobierno de Álvaro Uribe y las Autodefensas Unidas de Colombia, el tema se convirtió en el centro de la agenda pública nacional. Como era de esperarse trascendió las fronteras nacionales involucrando nuevos actores, entre ellos a los Estados Unidos de América, país que como se vio tiene y ha tenido gran relevancia para la formulación de las políticas, tanto internas como exteriores de Colombia.

Las posiciones asumidas por la Casa Blanca han estado revestidas de un carácter ambivalente a pesar

de manifestarse un apoyo formal a las intenciones del gobierno Uribe. Aunque no se presentó una oposición declarada, se mantuvieron y mantienen serias reservas frente al desarrollo e implementación de los acuerdos y frente a los resultados finales que puedan obtenerse.

Así, en las primeras etapas del proceso de NDDR iniciado en el año de 2002, el papel de los Estados Unidos se vio reducido a la reafirmación de una política unilateral de sometimiento de los líderes paramilitares acusados de narcotráfico a través del mecanismo de la extradición, y a un discreto apoyo al proceso en términos económicos y por medio de la aprobación de la Misión de Acompañamiento al Proceso enviada por la OEA a nuestro país.

Sin embargo, estos anuncios de conformidad discreta siempre estuvieron acompañados de cierto escepticismo, en temas como el de las violaciones a los derechos humanos perpetradas por los paramilitares, el de la aplicación de la ley que otorgara beneficios a los antiguos miembros de las Autodefensas, y de manera especial, en el tema del delito del tráfico de narcóticos, tema en el que la extradición se convierte en una suerte de Espada de Damocles, que pende siempre sobre el proceso y sobre los líderes paramilitares.

La posición asumida oficialmente por los Estados Unidos no estuvo nunca lejos de la crítica. En julio del

2003, justo después de ser anunciada la firma del acuerdo entre las AUC y el gobierno colombiano, el entonces Director de la Oficina de Asuntos Andinos del Departamento de Estado de los EE.UU., Phill Chicola se pronunció diciendo que *“Debe hacerse justicia. No vamos a abandonar la petición de extradición de los señores Carlos Castaño y Salvatore Mancuso, los dos líderes de las AUC acusados, entre otras cosas, de haber enviado 17 toneladas de cocaína a EE.UU. y Europa en 1997”*⁵¹, reiterando así su posición inflexible. Igualmente, el gobierno estadounidense reconoció el haber permitido una reunión entre un funcionario de su Embajada y un asesor civil de las AUC en mayo de ese mismo año, sólo con la intención de ratificarles a los miembros de esta organización las políticas asumidas por la Casa Blanca hasta ese momento.

Posteriormente, en julio del 2004, el otrora embajador de los Estados Unidos en Colombia, William Wood, criticó fuertemente la decisión de permitir la visita al Congreso de la República de Salvatore Mancuso, Ramón Isaza e Iván Roberto Duque, miembros del Estado mayor de las Autodefensas Unidas de Colombia,

(AUC), quienes recibieron un salvoconducto de 48 horas para poder viajar a Bogotá y presentarse ante el legislativo colombiano. El acto fue calificado por el alto funcionario como “un escándalo”⁵².

Aunque el discurso oficial apoye reiteradamente los esfuerzos del gobierno colombiano, los pronunciamientos de los distintos sectores en EE.UU. frente al proceso de paz han ido creciendo tanto en intensidad como en profundidad. Desde las pasadas elecciones legislativas en Estados Unidos, aquellas que significaron la consolidación de las mayorías demócratas en Senado y Cámara de Representantes, el tema del proceso de NDDR con los paramilitares se ha convertido en el talón de Aquiles para las gestiones del gobierno Uribe.

Así, algunos representantes demócratas han asumido un papel de abiertos contradictores al proceso de paz con las AUC, uniendo sus voces a las de las ONG tanto colombianas como internacionales, interesadas desde hace varias décadas en el tema de las violaciones a los derechos humanos en nuestro país. ONGs que sólo ahora han encontrado la suficiente resonancia en la opinión pública, gracias al apoyo del partido

51. “EE.UU. y la UE piden justicia en el acuerdo de paz con los paramilitares colombianos” [en línea] disponible en: http://www.abc.es/hemeroteca/historico-19-07-2003/abc/Internacional/eeuu-y-la-ue-piden-justicia-en-elacuerdo-de-paz-con-los-paramilitares-colombianos_195691.html. Recuperado el 22 de noviembre de 2007.

52. *BBCMundo.com* (2004, 29 de julio), “Colombia/ AUC: críticas de EE.UU.” [en línea], disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3938000/3938333.stm, recuperado: 22 de noviembre de 2007.

opositor al gobierno Bush. Igualmente, la oposición colombiana, específicamente el Polo Democrático, ha encontrado la oportunidad de lograr una interlocución en el ámbito internacional, inscribiéndose en esta suerte de alianza opositora a Uribe, que denuncia sus nexos con los grupos paramilitares y que considera que el apoyo otorgado por los EE.UU. a nuestro país debe ser condicionado. La polarización es innegable y el uso del concepto de “para-uribismo” se ha vuelto recurrente.

Pero las críticas expresadas en los discursos y los medios de comunicación, han trascendido el ámbito de la retórica, han comenzado a materializarse de diversas formas, y han logrado poner en una situación incómoda al Primer Mandatario de los colombianos. La revaluación de los componentes del Plan Colombia y de la Iniciativa Regional Andina, y la aprobación del TLC entre Washington y Bogotá se han convertido en dos mecanismos a través de los cuales el partido demócrata demuestra su poder de injerencia en los asuntos relacionados con nuestro país.

El Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina han sido las estrategias a través de las cuales EE.UU. apoyó los esfuerzos de los tres últimos gobiernos colombianos en la lucha antinarcóticos que se funden con la lucha contrainsurgente. A través de dicha ayuda Washington reafirma su influencia tanto en Colombia como en

toda la región andina. Su aplicación ha sido debatida de manera constante, específicamente por su contenido casi exclusivo de apoyo militar para confrontar a las guerrillas. Componente que se complementa con una estrategia de fumigación aérea de cultivos ilícitos, la cual es discutida tanto por su efectividad como por las sospechas de daños colaterales causados a la población civil y a los cultivos lícitos que rodean las plantaciones de coca.

Los miles de millones de dólares invertidos en tales iniciativas han sido cuestionados. En un artículo publicado en la Revista Foreign Affairs recientemente y titulado “*The Agony of Álvaro Uribe*”, Cynthia J. Arnson, directora del Programa para Latinoamérica del Centro de Estudios Woodrow Wilson, un importante centro de investigación reconocido mundialmente, retoma tales críticas, al enunciar que “los resultados de la guerra contra las drogas, una razón clave por la que Estados Unidos ha provisto más de USD\$5,6 billones en su mayoría hacia antinarcóticos y ayuda militar para Colombia durante los últimos siete años son menos que estelares... la pureza de la cocaína en las calles de EEUU ha incrementado mientras los precios han caído... el monto de cultivos de coca en Colombia en 2006 aumentó por segundo año consecutivo y se han incrementado las tensiones con los vecinos de Colombia, especialmente Ecuador”⁵³.

Criticas como las anteriores han generado que los legisladores estadounidenses pasen de los dichos a los hechos.

Ya en el año 2006, el monto de ayuda destinado por los EE.UU. a Colombia través de la Ley de Ayuda al exterior se aprobó tras la imposición de serios condicionamientos. Estos se evidenciaron en la exigencia del respeto a los derechos humanos establecidos en la llamada Enmienda Leahy ⁵⁴, y se profundizaron con la introducción de un nuevo requisito: la verificación por parte del Departamento de Estado de que el gobierno colombiano adopta las medidas necesarias para asegurar que las Fuerzas Armadas no participaran en la violación de derechos humanos⁵⁵. Aunque esta certificación es cuestionada por sus alcances parciales, y por la ambigüedad de sus términos, ha sido efectivamente requerida por los miembros del Congreso estadounidense para el desembolso de los recursos. Igualmente, en ese año se aprobó el bajo monto de USD\$20 millones para apoyo a los procesos

de desmovilización y reinserción de miembros de los grupos armados ilegales, AUC, FARC y ELN, cuyos desembolsos estuvieron también su-peditados a la certificación por parte del Departamento de Estado del cumplimiento de varios aspectos.

La terminación de las relaciones entre ex combatientes que desempeñaban actividades ilícitas y sus antiguas estructuras paramilitares y el sometimiento a las condiciones impuestas en la Política de Desmovilización (en términos de confesión de las conductas delictivas, la revelación de las fuentes de financiamiento y el suministro de información relativa al paradero de los secuestrados y desaparecidos) se consolidaron como puntos clave para contar con el ambivalente apoyo del país del norte ⁵⁶.

Igualmente lo ha sido el compromiso de colaboración efectiva con los Estados Unidos en la extradición de los líderes o miembros solicitados por la justicia de este país por cargos de homicidio, secuestro, narcotráfico y otras violaciones de la ley de EE.UU., elemento que siempre fue

53. Arnson, Cynthia. (2007, octubre-diciembre), "La agonía de Álvaro Uribe", en: *Foreign Affairs en español*, vol. 7, núm. 4

54. Según tal enmienda, introducida por iniciativa del senador demócrata Patrick Leahy, "Los fondos otorgados bajo la ley de ayuda extranjera para combatir el narcotráfico no pueden destinarse a unidades de las fuerzas de seguridad de otro país si el Secretario de Estado tiene evidencias creíbles que estas unidades han cometido serias violaciones a los derechos humanos, salvo que el Secretario determine en informe al Congreso que ese gobierno están tomando los pasos necesarios para llevar a los responsables de dichos abusos a la justicia". "HR Watch/Americas sobre ayuda militar a Colombia", (1997, junio) [en línea], disponible en: <http://www.colombiasupport.net/199706/hrwa0697.html>, recuperado: 15 de noviembre de 2007.

55. Ayuda Gringa para el 2006" [en línea], disponible en: http://www.indepaz.org.co/xsys/index2.php?option=com_content&task=view&id=690.shtml, recuperado: 4 de mayo de 2007.

56. "Ayuda Gringa para el 2006". *Ibid.*

visto como una amenaza para los jefes paramilitares. No obstante, esta percepción parecería estar cambiado al interior de los altos círculos del poder paramilitar y recientemente han circulado versiones en las cuales se establece que los líderes de las AUC estarían dispuestos a pagar sus penas en el exterior, saldando así las cuentas con la justicia colombiana, pero también con la norteamericana ⁵⁷.

Paralelo a tal proceso de condicionamientos a las ayudas provenientes de EE.UU., en enero de 2007 se formuló por las autoridades colombianas la denominada “Estrategia para Fortalecer la Democracia y Promover el Desarrollo Social”, concebida como un plan a 6 años basada en los “logros de la primera estrategia de paz, denominada Plan Colombia” ⁵⁸ la cual fue promovida en el Congreso estadounidense por los mismos funcionarios del Departamento de Estado, Charles Shapiro y Anne Patterson, en el pasado mes de abril. Según lo expuesto al órgano legislativo, sería el inicio de una “nueva etapa” en la cual los Estados Unidos apoyarían los esfuerzos de Colombia para combatir el tráfico

de droga, que ayudará a conseguir la “paz y la reconciliación” en nuestro país, haciendo mayor hincapié en ampliar la presencia del Estado en las zonas rurales remotas y en la búsqueda “del desarrollo económico mediante el crecimiento sostenible y el comercio”, sin abandonar por ello el apoyo a los programas contra los narcóticos y el terrorismo que sigue siendo determinante ⁵⁹.

Así, atendiendo parcialmente a los llamados de sectores opositores, se ha hablado de la introducción del “principio de flexibilidad”, del cual hace parte el fortalecimiento de las estrategias de erradicación manual de cultivos ilícitos, que son consideradas como más baratas y más eficaces en alguna circunstancias. En palabras del Ministro de Defensa colombiano, Juan Manuel Santos, en nuestro país se necesita administrar con más flexibilidad las facetas social, militar y lucha antinarcóticos del Plan Colombia: “*Hemos descubierto que si estos tres frentes se alinean, vamos a ser mucho más efectivos en cada uno de los frentes*” ⁶⁰.

Este giro que privilegia la erradicación manual de cultivos ha sido

57. El Espectador (s.f.), “La ruta ‘gringa’ de los jefes paras” [en línea], disponible en: <http://www.elespectador.com/elespectador/Secciones/Detalles.aspx?idNoticia=15271&idSeccion=20>, recuperado: 10 de noviembre de 2007.

58. “Nuevo enfoque de ayuda de Estados Unidos a Colombia” (2007, 26 de abril) [en línea], disponible en: <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfiles spanish&y=2007&m=20070426152015en eerg0.294079>, recuperado: 22 de septiembre de 2007.

59. “Nuevo enfoque de ayuda de Estados Unidos a Colombia”. *Ibid.*

60. *El Financiero en línea* (2007, 25 de julio), “EU acepta idea de flexibilizar el Plan Colombia” [en línea], disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/cfpages/print.cfm?docId=70674>, recuperado el 22/09/2007.

promovido y apoyado por los miembros del Partido Demócrata, pues para llevarla a cabo se requeriría de la redistribución de recursos (aproximadamente USD\$8 millones) que antes estaban destinados a las fumigaciones aéreas, estrategia continuamente criticada por tal bancada. Se habla de redistribución, pues no se contempla la posibilidad de ampliar los recursos destinados a nuestro país ⁶¹.

No obstante, tal partido sigue expresando serias dudas sobre los efectos a largo plazo de la erradicación forzosa, sea manual o por aspersión. El emblemático senador Patrick Leahy lo expresó de la siguiente manera: *“Si no damos a la gente los recursos para desarrollar negocios legítimos, el problema no desaparecerá. Es por ello que necesitamos más desarrollo alternativo”* ⁶².

Esta actitud escéptica ante los resultados del Plan Colombia se ha visto reflejada no sólo en la discusión de la destinación de los recursos, sino también en la aprobación de los desembolsos de los dineros provenientes de los fondos asignados a nuestro país. El 10 de abril de 2007, el portavoz del Departamento de Estado Sean MacCormack anunció la liberación de USD\$55,2 millones que ha-

bían sido retenidos hasta la emisión de la certificación de que “el gobierno y las Fuerzas Armadas colombianas cumplen con los requisitos legales de Estados Unidos relacionados con el mejoramiento del desempeño en cuanto a derechos humanos y la ruptura de vínculos con grupos paramilitares colombianos” ⁶³. La disponibilidad de estos recursos sólo fue confirmada después de que la Secretaria de Estado Condolezza Rice enviara el 5 de abril la certificación al órgano legislativo.

Paralelo al bloqueo de fondos, algunos miembros del Partido Demócrata han emprendido otra estrategia: la realización de foros, la emisión de comunicados y la realización de conferencias de prensa en las cuales el tema de los Derechos Humanos es el protagonista, y de las cuales el presidente Uribe casi nunca sale bien librado.

En el marco del viaje del mandatario a Washington el 7 de junio de 2007, se asociaron ONGs como WOLA, Human Rights Watch, Amnesty International, Trans African Forum, el poderoso sindicato de trabajadores de EEUU, AFL-CIO y los representantes a la Cámara demócratas Jan Schakowsky, Jim McGo-

61. *El Tiempo*, (2007, 24 de julio) “Erradicación manual de cultivos es apoyada por demócratas en Estados Unidos”, [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com/justicia/2007-07-25ArticuloFriendlyPrint/220907/html>, recuperado: 22 de septiembre de 2007.

62. Erradicación manual de cultivos es apoyada por demócratas en Estados Unidos”. *Ibíd.* pp.1

63. “Determinación positiva permite desembolso de fondos de EE.UU. a Colombia” (2007) [en línea], disponible en: <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-spanish&y=2007&m=April1207.html>, recuperado: 22 de septiembre de 2007.

vern y Linda Sánchez para citar a una conferencia de prensa en la cual los miembros del Congreso, los líderes sindicales y los líderes del movimiento defensor los derechos humanos se unieron en oposición a la visita del Primer Mandatario y en la cual se pidió radicalmente al legislativo la búsqueda de un cambio de política hacia Colombia.

En la citación enviada a los medios de comunicación y sectores interesados, se instaba a usar ropa negra, en memoria de los 400 líderes sindicales asesinados en Colombia, la gran mayoría con impunidad, desde que Álvaro Uribe tomó posesión⁶⁴. Estos actos han llevado a una suerte de “paramilitarización” de la figura del gobernante en la opinión pública estadounidense y han tendido un manto de duda sobre la legitimidad y los alcances reales del proceso de NDDR.

En este mismo evento, hicieron presencia voceros de las víctimas del conflicto colombiano. La organización “Un día de Esperanza” liderada por John Jairo Garcés, hijo de un líder sindical asesinado en la ciudad de Buenaventura, fue también una de las instituciones que convocó al evento en el cual se recalcaron los pobres resultados del gobierno Uribe en la

defensa de los derechos humanos en general, y de los sindicalistas en particular. Las declaraciones del congresista Phill Hare durante su ponencia en tal evento son reveladoras:

“Soy un líder sindical... Si yo hubiese nacido en Colombia, hay una fuerte posibilidad de que yo no estuviera con ustedes hoy aquí. Podría estar muerto... En Colombia, mi lucha por mejores salarios, mejores condiciones laborales, y una pensión de seguro podrían haberme costado la vida. 2100 líderes laborales han sido asesinados en Colombia desde 1991. Ha habido solo 37 condenas. Ahora, el Presidente Uribe, el Presidente Bush y algunos miembros del Congreso quieren recompensar a Colombia con un Tratado de Libre Comercio. Déjenme decirles con una obvia dosis de ironía sobre mi cadáver... Los trabajadores americanos merecen más. Los trabajadores colombianos merecen más. Nosotros como Congreso debemos buscar que se haga lo mejor”⁶⁵.

En estas declaraciones se hace referencia al segundo tema que se ha convertido en clave para las relacio-

64. Washington Office on Latin America (WOLA), “Uribe’s Return to Washington Puts Focus on Human Rights in Colombia” [en línea], disponible en: http://www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=449&Itemid=8, recuperado: 20 de julio de 2007.

65. Washington Office on Latin America (WOLA), “Hare says Colombia is an Unfit Partner for Trade” [en línea], disponible en: http://www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=449&Itemid=8, recuperado: 20 de julio de 2007.

nes Uribe-Congreso norteamericano: La aprobación del Tratado del Libre Comercio entre ambos países. Dicho acuerdo comercial fue aprobado por el Congreso colombiano, pero para su entrada en vigor es necesaria la ratificación del Congreso de los Estados Unidos, institución al interior de la cual se han manifestado serias reticencias a la firma de dicho Tratado, por lo menos en las condiciones en las cuales está negociado actualmente.

A pesar de que los congresistas colombianos aprobaron en noviembre la introducción de un protocolo modificatorio en el cual se incluyen nuevas cláusulas en temas susceptibles a los demócratas como los ambientales, de inversión y laborales, Colombia ha recibido en el Congreso norteamericano un trato diferenciado. Aunque son tres los países con los cuales Estados Unidos ha negociado acuerdos recientemente, Perú, Panamá y Colombia, las condiciones en que han evolucionado los procesos de ratificación han sido distintas. En el caso de Perú, el acuerdo ya fue aprobado por el Congreso el miércoles 7 de noviembre y las perspectivas de aprobación del acuerdo con Panamá son altas. Sin embargo, el caso colombiano se distingue por ser sumamente controversial.

Esa diferencia ha sido recalçada no sólo por los políticos sino también por los medios de comunicación norteamericanos, poniendo el tema en el centro de la agenda pública. El 7 de noviembre el New York Times se pronunció nuevamente contra Colombia, y en su editorial titulada “Aprobar el TLC con Perú” instó a los congresistas demócratas a dar el visto bueno al acuerdo con el país inca, pero pidió que se le pusieran paños fríos al acuerdo con nuestro país hasta que “el gobierno de Álvaro Uribe demuestre progreso en llevar a la justicia a los líderes paramilitares culpables de violaciones a los derechos humanos y sus partidarios en el gobierno colombiano”⁶⁶. La exigencia de resultados reales se hace recurrente.

En reacción a lo anterior, un intenso cabildeo ha sido emprendido por el gobierno de Uribe. Este se evidencia en las constantes visitas de altos miembros del ejecutivo a los Estados Unidos, como el Presidente mismo, el Vicepresidente Francisco Santos y la directora del Departamento Nacional de Planeación, Carolina Rentería, y en las invitaciones a nuestro país a grupos de parlamentarios o funcionarios estadounidenses como la Representante Comercial de EE.UU., Susan Schwab, el Ministro de Agri-

66. “NYT apoya TLC con Perú y se opone al de Colombia” (2007, 7 de noviembre) [en línea], disponible en: <http://www.ansa.it/ansalatina/notizie/rubriche/restodelmundo/2007/11071645344933.html>, recuperado: 7 de noviembre de 2007.

cultura, Check Conner, y del Secretario de Comercio Carlos Gutiérrez. Sin embargo, los esfuerzos no han logrado los resultados esperados y la discusión de la aprobación del TLC con Colombia tendrá que ser aplazada mínimo hasta el próximo año. Según los cálculos más optimistas hechos por el Ministerio de Comercio, sólo faltaría conseguir 15 votos para que el acuerdo de libre comercio se apruebe en el próximo periodo legislativo ⁶⁷. Sin embargo, el panorama en la realidad parece ser peor.

Pero tal reticencia por parte de los miembros del Congreso no se debe únicamente a intereses altruistas o benefactores. Además de los factores internos de Colombia que hacen dudar a los legisladores como los nexos de algunos miembros del gobierno con los grupos paramilitares y la ineficacia de la política contra las drogas, hay factores propios de la dinámica interna estadounidense que están cambiando. Según el mismo Ministro de Comercio colombiano, Luis Plata, son reconocidas las implicaciones que la firma del Tratado puede tener en términos electorales, de cara a la contienda por la Presi-

dencia que culminará el 4 de noviembre del próximo año, al manifestar que *“No sólo es la firma del TLC de Colombia. Es la posición de los demócratas frente a los tratados. Ellos son más renuentes. Por ejemplo, la señora (Hillary) Clinton está en campaña y tratados como éstos o le suman votos”*⁶⁸.

Esa renuencia demócrata a la firma de los tratados de libre comercio se viene presentando desde hace varios años. Por ejemplo, en el 2006 sólo 15 de los 202 representantes demócratas que ejercían funciones en ese año votaron a favor de los TLC con Centroamérica ⁶⁹. Igualmente, esta suerte de proteccionismo se ha fortalecido en los últimos años, en los que las condiciones económicas han cambiado para los estadounidenses: la concentración de la riqueza se ha elevado súbitamente, a niveles nunca antes vistos desde 1920⁷⁰, en promedio los salarios de los trabajadores de Norteamérica se han estancado o han caído, los beneficios en salud y pensiones han también decaído ⁷¹, en un marco de profundo debate acerca de los beneficios de la globalización y del comercio internacional, en el cual

67. *El Tiempo* (2007, 15 de noviembre), “Al Tratado de Libre Comercio le faltan 15 votos para ser aprobado en Congreso de E.U.” [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/economia/2007-11-15/ARTICULO-WEBNOTA_INTERIOR-3816494.html, recuperado: 22 de noviembre de 2007.

68. “Demócratas de EÉUU son renuentes a TLC por motivos electorales, dice Bogotá” [en línea] Disponible en: <http://globovision.com/news.php?nid=70003>, recuperado: 7 de noviembre de 2007.

69. *El Tiempo*, (2007, 20 de julio) “Por qué no habrá TLC con E.U.” [en línea], disponible en: http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/hakim_0720.pdf, recuperado: 7 de noviembre de 2007.

70. Polaski Sandra, citada en Arnson Cynthia (2007, octubre-diciembre), “La agonía de Álvaro Uribe”, en: *Foreign Affairs en español*, vol. 7, núm. 4, pp. 7.

71. Arnson, Cynthia (2007) *Ibíd.* pp.7

Colombia es considerado solo un pequeño jugador según Arnson.

Como es posible observar, los factores internos de Estados Unidos se han constituido como determinantes en la relación entre la Casa Blanca y el Palacio de Nariño. El cambio de partido predominante en el poder legislativo, su oposición a las políticas adoptadas por Bush y la inminencia de un proceso electoral que conducirá a la elección de un nuevo Presidente en el 2008, probablemente demócrata, han llevado a que se instaure un clima de incertidumbre y ambivalencia frente al gobierno de Colombia y a que el proceso de NDDR con las Autodefensas Unidas de Colombia se ubique en el ojo del huracán.

Las sospechas de vínculos del gobierno con los grupos paramilitares, los pobres resultados en materia de tráfico de narcóticos, y la compleja situación de derechos humanos no dejan satisfechos a muchos sectores influyentes en los Estados Unidos de América y esa insatisfacción repercute fuertemente, obstaculizando de una manera u otra la gestión del gobierno Uribe y deteriorando la imagen del proceso de NDDR adelantado por las AUC.

4. Las posturas de diferentes sectores en Estados Unidos y su implicación en el proceso de NDDR

La postura de los actores estadounidenses hacia el proceso de NDDR con las AUC hace mucho dejó de ser

única y centralizada. Las implicaciones que estas posturas traen para el eventual éxito de esta iniciativa del gobierno son igual de numerosas que las voces que se pronuncian a favor o en contra.

Podría decirse que las intenciones del gobierno Bush de enmarcar la lucha contra los grupos armados ilegales colombianos en la lucha contra el terrorismo, de privilegiar la salida armada a los conflictos y de mantenerse en la solicitud de extradición de los jefes paramilitares no han hecho más fáciles las cosas para el gobierno Uribe ni para la resolución definitiva del conflicto armado colombiano.

Al catalogarse a las Autodefensas Unidas de Colombia como una organización terrorista se ha limitado la comprensión del conflicto armado en el cual esta organización desarrolla sus actividades, y se han reducido los márgenes de maniobra y de negociación del gobierno y desconociendo igualmente el carácter político que reviste a tal organización. Este carácter político es el resultado de la serie de condiciones particulares que dieron forma y facilitaron el surgimiento de este actor armado, y que deben ser tenidas en cuenta para la formulación de las políticas que buscan la finalización de los enfrentamientos armados en Colombia.

Por otra parte, esa actitud de ambivalencia y de apoyo condicionado al proceso de NDDR deja en una posición poco cómoda a Álvaro Uri-

be, pues los discursos provenientes de los Estados Unidos en los que es catalogado como un “aliado incondicional” del gobierno Bush en la región y como un “hombre ejemplar” no se han acompañado en la práctica de acciones resueltas de apoyo a su proceso bandera con las AUC. Tal situación demuestra la asimetría existente entre las relaciones colombo-americanas y que esa “alianza incondicional” de los dos países de la que hablan los Republicanos en Estados Unidos sólo se aplica en la praxis en las posturas asumidas por Colombia.

De otro lado, las voces que se elevan desde los círculos Demócratas también pueden ser consideradas por algunos como inconvenientes para el desarrollo del proceso. Las críticas expresadas al interior de tal partido no sólo han llevado a un deterioro de la imagen del Presidente colombiano sino a fuertes cuestionamientos acerca de la legitimidad y efectividad de los acuerdos surgidos de los encuentros del gobierno con tal grupo armado ilegal.

Una vez más, pende sobre nuestro país el calificativo de “Estado débil”, pues lo que se cuestiona de fondo es la capacidad del Estado colombiano para garantizar tanto el respeto de los derechos de sus ciudadanos como una correcta y proporcional administración de justicia, elemento que es considerado como vital en los análisis respecto

a la fortaleza de los estados en la práctica.

Finalmente, las ONGs se han convertido en otro actor de suma importancia para la situación colombiana. Las demandas de justicia ante las violaciones de derechos humanos y las denuncias de la impunidad en que estas pueden verse sumidas han traspasado las fronteras del continente, debido en muchas ocasiones al carácter internacional de dichas organizaciones. Se ha sembrado en la comunidad internacional una serie de reparos respecto al proceso, al gobierno Uribe y a la situación política colombiana, que puede decirse no son infundados pues los hechos sustentan las críticas, como lo demuestran los alcances actuales del proceso de la para-política.

Puede sostenerse entonces que aunque existe una multiplicidad de actores y de posturas, todas parecerían tener en común un elemento de reserva ante el proceso de NDDR, poniendo de presente el eterno dilema entre la búsqueda de la reconciliación y los niveles de justicia demandados. Reservas que se explican también en la medida en que el alcance del proceso es imprevisible y la naturaleza del actor armado involucrado es sumamente compleja.

El carácter *mitad-político, mitad-criminal* que reviste a esta organización ha hecho más complejo su tratamiento jurídico y político, y las apreciaciones hechas desde los acto-

res de la comunidad internacional no siempre reconocen tal situación. Posiciones ambiguas o simplistas han sido asumidas sin tener en cuenta muchas de las condiciones históricas y sociales que han dado surgimiento al paramilitarismo y posteriormente, al proceso por el cual el gobierno de Álvaro Uribe pretende desmontarlo.

Las posiciones desfavorables al proceso de NDDR entre el gobierno Uribe y las AUC asumidas por los distintos sectores estadounidenses pueden catalogarse entonces como un obstáculo para su exitoso desarrollo en el corto plazo. Sin embargo, es necesario reconocer que la creciente relevancia y resonancia internacional de estas posturas adversas también es producto de los cambios vividos en la política interna estadounidense: en el interior de los Estados Unidos, los Republicanos han perdido su papel protagónico en la relación bilateral.

La pérdida de esa única voz republicana que se refería a la confrontación armada en Colombia en términos tan decididos y unilaterales, y en los cuales la vía armada se consolidaba como privilegiada, puede contribuir a largo plazo a la resolución de nuestro conflicto.

Como vimos, en el discurso han empezado a considerarse de nuevo una serie de variables importantes para el fortalecimiento del Estado, no sólo a través del apoyo a las Fuerzas Armadas y de Policía, sino también por medio de la consideración

de otros temas como la promoción de los valores democráticos, la implementación efectiva de justicia y la promoción de un comercio internacional justo que promueva el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de los ciudadanos.

Como se evidenció al inicio del presente artículo, un Estado Fuerte no es únicamente aquel que ejerce control físico sobre su territorio o población, sino aquel que paralelo a lo anterior tiene la capacidad de proveer servicios como los de justicia y de desarrollo económico, necesarios para la construcción de la paz.

En esta medida, ha sido necesario y valioso que tales críticas al proceso se hayan dado. Sólo así fue y será posible seguir develando nuevas verdades, y no sólo las verdades que han decidido contar los jefes paramilitares pasarán a formar parte de la historia política colombiana.

En conclusión, el poder de injerencia que tiene Estados Unidos de América sobre cuestiones internas de Colombia es innegable, y el estudio de su papel en el proceso de NDDR del gobierno con las AUC es sólo una forma de evidenciarlo. Este análisis devela la fuerte sensibilidad que existe en nuestro país ante los EEUU, pues hoy sentimos los costosos efectos de los cambios ocurridos en la política interna norteamericana. También demuestra cómo una serie de temas aparentemente sin relación directa empiezan a reflejar un carác-

ter interdependiente que se evidencia en las políticas exteriores asumidas por los países que repercuten en nuestro país: el comercio internacional (TLC) y las políticas de seguridad empiezan a aparecer condicionados a temas como los derechos humanos o el respeto al medio ambiente.

Sin embargo, es también necesario reconocer que tales escenarios de creciente interdependencia e injerencia de la comunidad internacional en nuestro país, y específicamente de Estados Unidos, son inevitables pero también imprescindibles para la solución de la confrontación armada vivida en Colombia, debido a las vinculaciones cada vez más grandes entre el desarrollo de nuestro conflicto interno y los problemas de alcance global como el tráfico de narcóticos, de armas, y el crimen organizado internacional.

Esa presencia internacional también puede convertirse en la forma a través de la cual el estado colombiano involucra a los actores del exterior y los compromete en un esquema de corresponsabilidad, en el que se reconozca que los problemas que vive hoy nuestro país son producto entre otros de dinámicas complejas en el ámbito global y que los esfuerzos emprendidos por un solo país nunca serán suficientes. Para muchos, este principio de corresponsabilidad es el que ha brillado por su ausencia en las relaciones establecidas en las últimas décadas entre la Casa Blanca y la Casa de Nariño.

Solo queda esperar que esta situación se modifique. Que con el cambio en los actores predominantes dado en el Legislativo norteamericano y el que es esperado para el año 2008 en el Ejecutivo, este principio de corresponsabilidad se retome en la práctica, y que las declaraciones de principios democráticos y de respeto a la dignidad de los pueblos se materialicen en la política exterior implementada hacia Colombia.

No obstante, la definición de esa nueva agenda no debe darse de manera unilateral y sin tener en cuenta las necesidades internas de nuestro país. La cooperación internacional debe suponer negociaciones entre las partes para llegar a metas comunes, y no sólo el encuadramiento en sus propios intereses de la intervención solicitada por Colombia, como lo han venido haciendo hasta ahora los Estados Unidos ⁷².

No deberíamos pasar de la imposición de una agenda antiterrorista y belicista a una nueva agenda democrática, sea cual sea, sin llevar a cabo un proceso de diálogo y de concertación bilateral. Tampoco es recomendable abandonar los esfuerzos políticos y sociales internos para alcanzar la paz, confiados en que la intervención de actores extranjeros, sean los Estados Unidos o cualquier otro, contribuirá de manera significativa a la resolución de nuestro conflicto.

Sólo así, atendiendo a las particularidades de los actores y las dinámi-

cas internas del conflicto colombiano, pero entendiendo igualmente sus conexiones y repercusiones en el ámbito internacional, podrá encontrarse el tan anhelado camino hacia la paz. Camino que también nos conducirá a la liberación de calificativos que hoy son usados para referirse a nosotros y que justifican el intervencionismo, sólo así no seremos más un Área Gris.

Bibliografía

- Aranson, Cynthia. (2007, octubre-diciembre), “La agonía de Álvaro Uribe”, en: *Foreign Affairs en español*, vol. 7, núm. 4.
- Bartolomé, Mariano (2003, noviembre), “¿Áreas sin Ley o Zonas Grises? Análisis de tres casos en la zona noroeste de América del Sur”, [conferencia], VI Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Buenos Aires.
- BBCMundo.com* (2004, 29 de julio), “Colombia/ AUC: críticas de EE.UU.” [en línea], disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3938000/3938333.stm, recuperado: 22 de noviembre de 2007.
- Colombia, Presidencia de la República, “Sistema Único de Registro de Acción Social” (2007), Cita-
- do en: [en línea], disponible en: <http://www.mediosparalapaz.org/index.php?idcategoria=38&resaltar=cifras>, recuperado: 13 de septiembre de 2007.
- Colombia, Vicepresidencia de la República (2007), programa presidencial para la acción integral contra minas antipersonal, “Situación por MAP y MUSE. 1990- 1 de septiembre de 2007” [en línea], disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/minas/descargas/victimascondicion.pdf>, recuperado: 14 de octubre de 2007.
- Colombia, Vicepresidencia de la República, Programa presidencial de DD.HH. y DIH, “Masacres” [en línea], disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/indicadores/2006/masacres.pdf>, recuperado: 10 de septiembre de 2007.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), (2006, 12 de septiembre) “Codhes informa. Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento” núm. 69, Bogotá, Colombia [en línea], disponible en: <http://www.codhes.org/Info/Boletines/BOLETIN69DEFINITIVO.pdf>, recuperado: 17 de septiembre de 2007.

- Corporación Observatorio para la paz (2002), “Las verdaderas intenciones de los paramilitares”, Bogotá, Intermedio Editores.
- Costa, Alcides. (2005), “El conflicto colombiano: una perspectiva global” en: Ardila, Martha, Cardona Diego, Tickner, Arlene (Eds.) (2005) *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Bogotá, FESCOL; CEREC.
- Duncan, Gustavo (2007). *Los Señores de la Guerra. De Paramilitares, Mafiosos y Autodefensas en Colombia*, Bogotá, Editorial Grupo Planeta.
- Ejército Nacional de Colombia (2006), “Encuestas” [en línea], disponible en: <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=73038>, recuperado: 11 de noviembre de 2007.
- El Espectador* (s.f.), “La ruta ‘gringa’ de los jefes paras” [en línea], disponible en: <http://www.elespectador.com/elespectador/Secciones/Detalles.aspx?idNoticia=15271&idSeccion=20>, recuperado: 10 de noviembre de 2007.
- El Financiero en línea* (2007, 25 de julio), “EU acepta idea de flexibilizar el Plan Colombia” [en línea], disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/cfpages/print.cfm?docId=70674>, recuperado el 22/09/2007.
- El Tiempo* (2007, 15 de noviembre), “Al Tratado de Libre Comercio le faltan 15 votos para ser aprobado en Congreso de E.U.” [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/economia/2007-11-15/ARTICULO-WEBNOTA_INTERIOR-3816494.html, recuperado: 22 de noviembre de 2007.
- _____. s.f. “Número de desplazados en Colombia sigue aumentando pese a desmovilización de ‘paras’, dice CICR” [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/conflicto/noticias/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3717776.html, recuperado: 15 de septiembre de 2007.
- _____. (2007, 20 de julio) “Por qué no habrá TLC con E.U.” [en línea], disponible en: http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/hakim_0720.pdf, recuperado: 7 de noviembre de 2007.
- _____. (2007, 24 de julio) “Erradicación manual de cultivos es apoyada por demócratas en Estados Unidos”, [en línea],

- disponible en: <http://www.eltiempo.com/justicia/2007-07-25/ArticuloFriendlyPrint/220907/html>, recuperado: 22 de septiembre de 2007.
- El Universal* (2007, 17 de septiembre), “Colombia espera que Ecuador no presente demanda ante La Haya” [en línea] Disponible en: http://www.eluniversal.com.co/noticias/20070917/ctg_nal_colombia_espera_que_ecuador_no_presente_.html, recuperado: 28 octubre de 2007.
- El Universal* (2007, 10 de octubre), “Hillary Clinton debate sobre el libre comercio en EEUU” [en línea], disponible en: http://www.eluniversal.com/2007/10/10/imp_int_art_hillary-clinton--deb_521100.shtml, recuperado: 8 de noviembre de 2007.
- Frederic, S. (2001). *Manual de Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI*, Bogotá, Ed. Mc. Graw Hill.
- González, Leonardo. (2007) “Nuevo mapa paramilitar”. Boletines de INDEPAZ [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/ARTICULO-PRINTER_07202007.html, recuperado: 10 de septiembre de 2007.
- Iragorri, Juan Carlos (2007, 8 de octubre), “The New York Times vuelve a ‘jalarle las orejas’ al Presidente Uribe”, en *Revista Semana* [en línea], disponible en: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=106780, recuperado: 20 de octubre de 2007.
- Kaldor, Mary. (2001), *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Barcelona, Tusquets Editores.
- Mason, Ann. (2002, septiembrenoviembre). “Exclusividad, autoridad y Estado”, en *Revista Análisis Político* núm. 47, pp.55-76.
- Max Manwaring. (1993) “*Gray Area Phenomena, Confronting the New World Disorder*”, Boulder CO, Westview Press.
- Pardo, Rafael. (2004), *La historia de las guerras*, Bogotá, Ediciones B Colombia.
- Pizarro León-Gómez, Eduardo. (2004), *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado colombiano*. Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2003), Informe Nacional de Desar-

rollo Humano “*El Conflicto, callejón con salida*”, PNUD.

The New York Times (2007, 8 de octubre), “Democrats Talk Sense to Democrats” [editorial] [en línea], disponible en: <http://www.nytimes.com/2007/10/08/opinion/08mon3.html?partner=rssnyt&emc=rss>, recuperado: 20 de octubre de 2007.

Misión de Observación electoral (MOE) et al, (2007) “Radiografía regional. Mapa de riesgo” (2007). Misión de Observación Electoral, Corporación Nuevo Arco Iris, López Claudia, Universidades Javeriana, andes y del Rosario y Fundación Seguridad y Democracia. Citado en: *Boletín Hechos del Callejón No.25*, PNUD.

Ramírez, Socorro. (2005), “Encrucijadas de la cooperación internacional en Colombia”, en Ardila, Martha; Cardona, Diego y Ramírez, Socorro (Eds.) (2005) *Colombia y su política exterior en el Siglo XXI*. Bogotá, FESCOL; CEREC.

Rodríguez, Gina. (2005) “Elites, conflicto y narcotráfico en Colombia” [en línea], disponible en: www.docentes.unal.edu.co/gprodriguez/ docs/

ELITES%20CONFLICTO%20Y%20NARCOTRAFICO%20EN%20COLOMBIA.doc, recuperado: 10 de septiembre de 2007.

Rotberg, R. (2002, julio - agosto). “Failed States in a World of Terror” en *Foreign Affairs*, vol.81, p.130. Citado en: Pizarro León-Gómez, E. (2004). *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado colombiano*. Bogotá, Grupo Editorial Norma.

U.S Department of State (2007), “Departamento de Estado designa 40 organizaciones terroristas extranjeras” [en línea], disponible en: <http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/37191.htm>, recuperado: 9 de noviembre de 2007.

Valencia Agudelo, León y Romero, Mauricio. “Paramilitares y políticos” (2007, marzo) en: *Revista Arcanos* año 10, núm.13, Bogotá, Corporación Nuevo Arco Iris.

Villamizar, A., Espejo, G (2005). “El gasto en seguridad y defensa en Colombia: de la Contención a la Ofensiva” [en línea], disponible en: <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/especiales/informeEspe->

cial14.pdf, recuperado: 11 de noviembre de 2007.

Washington Office on Latin America (WOLA), “Hare says Colombia is an Unfit Partner for Trade” [en línea], disponible en: http://www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=449&Itemid=8, recuperado: 20 de julio de 2007.

Washington Office on Latin America (WOLA), “Uribe’s Return to Washington Puts Focus on Human Rights in Colombia” [en línea], disponible en: http://www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=449&Itemid=8, recuperado: 20 de julio de 2007.

Sin autor específico

“Ayuda Gringa para el 2006” [en línea], disponible en: http://www.indepaz.org.co/xsys/index2.php?option=com_content&task=view&id=690.shtml, recuperado: 4 de mayo de 2007.

“Demócratas de EEUU son renuentes a TLC por motivos electorales, dice Bogotá” [en línea] Disponible en: <http://globovision.com/news.php?nid=70003>, recuperado: 7 de noviembre de 2007.

“Determinación positiva permite desembolso de fondos de EE.UU. a Colombia” (2007) [en línea], disponible en: <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-spanish&y=2007&m=April1207.html>, recuperado: 22 de septiembre de 2007.

“Ecuador y Colombia se enfrentan en la OEA por la fumigación aérea en la frontera” (2007, 1 de septiembre) [en línea], disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/376657.asp>, recuperado: 20 octubre de 2007.

“Estado colombiano en la mira de la Corte Penal Internacional” [en línea], disponible en: http://www.pacocol.org/es/Inicio/Archivo_de_noticias/Noviembre07/352.html, recuperado: 30 de noviembre de 2007.

“EE.UU. y la UE piden justicia en el acuerdo de paz con los paramilitares colombianos” [en línea] disponible en: http://www.abc.es/hemeroteca/historico-19-07-2003/abc/Internacional/eeuu-y-la-ue-piden-justicia-en-elacuerdo-de-paz-con-los-paramilitares-colombianos_195691.html. Recuperado el 22/11/07.

- “HR Watch/Americas sobre ayuda militar a Colombia”, (1997, junio) [en línea], disponible en: <http://www.colombiasupport.net/199706/hrwa0697.html>, recuperado: 15 de noviembre de 2007.
- “Informe de Estados Fallidos para el año 2007” [en línea], disponible en: http://www.fpes.org/ago_sep_2007/story_22_20.asp, recuperado: 23 de noviembre de 2007.
- “Nuevo enfoque de ayuda de Estados Unidos a Colombia” (2007, 26 de abril) [en línea], disponible en: <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfiles spanish&y=2007&m=20070426152015eneer g0.294079>, recuperado: 22 de septiembre de 2007.
- “NYT apoya TLC con Perú y se opone al de Colombia” (2007, 7 de noviembre) [en línea], disponible en: <http://www.ansa.it/ansalatina/notizie/rubriche/restodelmundo/2007/11071645344933.html>, recuperado: 7 de noviembre de 2007.

Cohesión social e integración regional. Reflexiones sobre la experiencia del Mercosur

Martín Obaya*
mobaya@unibo.edu.ar

Mariana Vázquez**
mmagdala11@yahoo.com.ar

Recibido: 15/03/2008

Aprobado evaluador interno: 30/03/2008

Aprobado evaluador externo: 06/05/2008

Resumen

El objeto central de este artículo es analizar la relación entre la cohesión social y los procesos de integración regional. Para ello, se presenta, ante todo, una síntesis del desarrollo conceptual que la CEPAL realizó sobre el primer término de la relación, tomando en consideración las particularidades que presenta la realidad latinoamericana. Luego, el artículo se focaliza sobre la relación entre cohesión e integración en la experiencia de la Unión Europea, que desde sus inicios y, especialmente desde los años setenta, entiende la cohesión como una condición necesaria y, a la vez, un objetivo del proceso de integración. Finalmente se presentan algunas reflexiones sobre la experiencia del Mercosur en este ámbito, especialmente a partir del giro político que el proceso ha experimentado desde 2003. Se consideran allí algunas particularidades de orden económico, político y social propias de este proceso, que señalan claros límites a la aplicación automática de las modalidades desarrolladas en Europa.

Palabras clave

Cohesión social, integración regional, América Latina, Mercosur, Unión Europea

Abstract

The main objective of this article is to analyze the relationship between social cohesion and regional integration. In order to do this, we first introduce a synthesis of the conceptual development carried out by CEPAL over the former, taking into consideration some singularities that characterize the Latin America situation. Then, the article focuses on the relationship between cohesion and integration in the European Union sphere. From its very beginning, and especially from the 70s, this region has conceived cohesion both as a necessary condition and an objective of the integration process. Finally, some considerations about the Mercosur experience in this field - especially after the political turn the process has experienced from 2003- are exposed. Some economic, political and social singularities revealing the limits of the application of the European model in the Mercosur area are considered.

Keywords

Social cohesion, regional integration, Latin-America, Mercosur, European Union

* Martín Obaya es economista de la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Relaciones Internacionales, Europa-América Latina, en la Universidad de Bologna (Italia). Coordinador del Punto Europa-Buenos Aires (Universidad de Bologna, Representación en Buenos Aires) y coordinador editorial de la revista *Puente @ Europa*. Profesor Universidad de Buenos Aires y Universidad del Museo Social (Argentina)

** Mariana Vázquez es politóloga de Universidad de Buenos Aires. Ha realizado estudios de posgrado en el Institut d'Etudes Politiques de Grenoble (Francia) y la Universidad de Buenos Aires. Coordinadora académica de la Escuela de Formación en Políticas Públicas y Liderazgo Social del Círculo de Legisladores de la Nación Argentina. Profesora en la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de Tres de Febrero y el Instituto del Servicio Exterior, Argentina.

Conceptualización inacabada, realidades diversas, consensos ¿en construcción...?

No hay consenso, ni académico ni político, acerca de una definición acabada del concepto de cohesión social. Presentado, algunas veces, como conjunto multidimensional de factores económicos, sociales o institucionales, otras, como meta deseable de políticas públicas (nacionales o regionales) o como condición para el desarrollo, las implicancias políticas de su definición son sumamente relevantes. Y esto es así, considerando tanto la escena doméstica como el escenario de la gobernanza internacional.

Conviene intentar interpretar la creciente invocación al concepto de cohesión social durante los últimos años en el marco de la recuperación, más general, de aquellos marcos de análisis – de larga tradición – que han buscado integrar la esfera económica con la esfera social¹. Las perspectivas analíticas adoptadas en la actualidad pueden ser, no obstante este enfoque común, ciertamente muy distintas: se encuentran, por ejemplo,

desde aquellas que piensan la política social como subordinada a la política económica hasta las que se concentran, en cambio, en la capacidad de las políticas sociales para promover la participación económica y así generar tasas de retorno positivas en la economía. Sin embargo, a pesar de las diferencias, todas ellas coinciden en poner énfasis en la capacidad de los sistemas de política social para promover y facilitar el crecimiento económico y, al mismo tiempo, impulsar el desarrollo social.

La predominancia de este enfoque se refleja en la agenda social de organismos internacionales y regionales, como Naciones Unidas – que ha sido el principal responsable de esta recuperación² – o la Unión Europea –cuya agenda, como veremos, asume el rol positivo que la política social puede desempeñar para favorecer la competitividad de la región³. Por su parte, también las principales organizaciones de América Latina, especialmente a partir de la segunda mitad de la década del noventa, cuando empieza a hacerse cada vez más visible la “deuda social” y la in-

1. Como señala Sônia Draibe, este enfoque integrado tiene una larga tradición que se remonta a los estudios de Marx, Weber, Durkheim y Polanyi, destacándose la sofisticada formulación elaborada por John Maynard Keynes quien logró captar “el círculo virtuoso de lo económico y lo social en la dinámica de crecimiento económico y desarrollo social” que, en definitiva, fue aquella que iluminó la construcción del estado de bienestar de posguerra. Ver Draibe, Sônia (2006, diciembre), “Estado y regímenes de bienestar: lecciones de la literatura contemporánea” en *Puente@Europa*, año 4, núm. 4, p. 21, disponible en: www.obreal.unibo.it/Review.aspx?Action=Data&IdReview=16

2. *Ibid*

3. Unión Europea, Comisión Europea (2000, 28 de junio), “Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones: Agenda de política social”, COM (2000) 379 final.

eficacia de las reformas estructurales del “Consenso de Washington” para ofrecer una solución al respecto, comienzan a adoptar este enfoque en su agenda de desarrollo y cooperación internacional, a partir del concepto de cohesión social ⁴.

Si bien el objeto principal de este artículo es la problemática de la cohesión social en el ámbito de los procesos de integración regional, parece conveniente plantear al menos sintéticamente los principales avances analíticos –por cierto, aun en estado embrionario– alcanzados en América Latina referidos principalmente al ámbito nacional, para luego concentrarnos en la dimensión regional de esta problemática.

En el continente, han sido principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en estrecha colaboración con la Unión Europea, y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las organizaciones que han realizado los mayores esfuerzos para desarrollar un concepto de cohesión social que sirva como punto de partida para el diseño de estrategias políticas. En este artículo haremos referencia al documento más reciente y completo publicado hasta el momento por esta última institución: *Cohesión social. Inclusión y*

sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe ⁵.

Se reconocen allí, en primer lugar, los usos diversos que se han dado a este concepto: a) vinculado a la idea de “anhelo de comunidad” ante un escenario de globalización y profundas transformaciones, asociada a una mayor fragmentación social y la pérdida de lazos estables; b) puede encontrarse también como equivalente o aproximación a los conceptos de equidad, inclusión social y bienestar, tal es el enfoque adoptado, especialmente, en Europa, lo que podría encontrar origen en la propia tradición de ciudadanía social de los países europeos, donde se da por sentado que existe una relación intrínseca entre la inclusión social y la provisión de mecanismos de integración y plena pertenencia a la sociedad; o c) como el grado de consenso de los miembros de un grupo social sobre la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común.

La importancia de definir el concepto radica en que el mismo tendrá, a su vez, un correlato en el plano normativo. Según el primer enfoque, por ejemplo, con el fin de recuperar la “comunidad perdida”, se buscará “potenciar la riqueza simbólica del multiculturalismo, las promesas de la sociedad de la información y la difu-

4. Punte@Europa (2007, diciembre), “Entrevista a Klaus Bodemer”, año 5, núm.3-4, pp. 33-37, disponible en: www.obreal.unibo.it/File.aspx?IdFile=1035

5. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2007, enero), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL / AECI / SEGIB.

sión del ideario democrático, con el fin de avanzar hacia sistemas capaces de crear nuevos mecanismos de inclusión social y participación ciudadana”; si se adopta el enfoque europeo, se pretenderá “reducir la brecha de ingresos y garantizar mayor acceso al empleo, la educación y los servicios de salud”; mientras que a partir del tercero, se trabajará no tanto sobre los mecanismos, sino más bien sobre la percepción de pertenencia de los individuos a un proyecto o situación común.

El documento de la CEPAL infiere de estos enfoques que la cohesión social puede hacer referencia tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social (sistemas de salud, educación, protección social, trabajo, etc.) como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad (confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, etc.).

El documento define entonces la cohesión social “como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan”. Un concepto de este tipo, se sostiene, permite establecer un vínculo entre “las percepciones y valoraciones de la ciudadanía, que reflejan un grado de

confianza, adhesión y respaldo a un sistema político y un ordenamiento socioeconómico, y el análisis de las condiciones socioeconómicas que atañen a la cohesión social”.

Al mismo tiempo, se considera que la cohesión social es, a la vez, un fin y un medio. Los párrafos siguientes contribuyen a ilustrar este enfoque⁶:

[...] la cohesión social es un fin y un medio a la vez. Como fin, es objetivo de las políticas públicas, en la medida que estas apuntan a que todos los miembros de la sociedad se sientan parte activa de ella, como aportantes al progreso y como beneficiarios de este.

[...] Pero la cohesión social también es un medio, y esto en más de un sentido. Las sociedades que ostentan mayores niveles de cohesión social brindan un mejor marco institucional para el crecimiento económico y operan como factor de atracción de inversiones al ofrecer un ambiente de confianza y reglas claras. Por otra parte, las políticas de largo plazo que aspiran a igualar oportunidades requieren un contrato social que les otorgue fuerza y continuidad, y un contrato de tal naturaleza supone el apoyo de una amplia gama de actores, dispuestos a

6. *Ibíd.*, p. 17

negociar y consensuar amplios acuerdos. Con tal fin, los actores deben sentirse parte del todo y estar dispuestos a ceder en sus intereses personales en aras del beneficio del conjunto. La mayor disposición de la ciudadanía a apoyar la democracia, a participar en asuntos públicos y espacios de deliberación, a confiar en las instituciones y el mayor sentido de pertenencia a la comunidad y de solidaridad con los grupos excluidos y vulnerables facilitan la suscripción de los pactos sociales necesarios para respaldar políticas orientadas al logro de la equidad y la inclusión.

El incipiente desarrollo analítico del concepto de cohesión social no solo plantea limitaciones para la formulación de políticas, sino que obviamente dificulta también las posibilidades de hacer operativo dicho concepto a partir de la elección de indicadores que sean idóneos para medir el grado de cohesión social de una sociedad y, en particular, que sean capaces de captar la especificidad de la problemática latinoamericana⁷. Sin embargo, las instituciones regionales están trabajando en su desarrollo. Puesto que no es éste el

espacio para abordar extensamente la cuestión, podemos simplemente señalar que la CEPAL, por ejemplo, ha propuesto un sistema de indicadores que, en concordancia con la definición propuesta, pueden dividirse en indicadores “de brecha” (referidos a los niveles de ingresos, empleo, educación, salud, vivienda, etc.), institucionales (funcionamiento de la democracia, instituciones del estado, instituciones de mercado, familia) e “indicadores de pertenencia”, que se refieren al componente subjetivo de la cohesión (multiculturalismo, confianza en las personas, confianza en las instituciones, participación, expectativas respecto del futuro, valores y normas compartidas)⁸.

Un análisis de la situación de América Latina desde esta perspectiva⁹ demuestra que, a pesar de las mejoras experimentadas en los últimos años, la región se encuentra en un escenario que parece adoptar la forma de un círculo vicioso, una “trampa del progreso”¹⁰ de la cual los países de la región no pueden escapar. Las condiciones estructurales, tan alejadas del ideal de la cohesión social, son las que constituyen, a su vez, el principal obstáculo para revertir esta situación, radicando aquí la especificidad y principal dificultad

7. Una discusión al respecto puede encontrarse en CEPAL, op. cit., pp. 34-41.

8. Ver Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2007, diciembre), *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL-EUROsociAL.

9. *Ibíd.*, Cáp. III y IV.

que enfrenta América Latina para hacer frente a esta problemática¹¹.

Cohesión social e integración regional

No es fácil vincular las ideas que han sido sintéticamente presentadas en la sección anterior con la utilización que del concepto de cohesión social se ha hecho con referencia a los procesos de integración regional. De manera general, la cuestión en este ámbito se ha centrado en el aspecto distributivo y no en la dimensión subjetiva de pertenencia referida en las páginas precedentes. Se ha entendido más bien como un principio que “implica [...] una distribución relativamente equitativa en términos sociales y territoriales de las oportunidades de empleo, de la riqueza y el ingreso, y de las mejoras en la calidad de vida que se corresponden con las crecientes expectativas”¹².

Sin embargo, esta definición – por cierto menos sofisticada – permite que también en el caso de la integración, la cohesión pueda ser entendida como un fin – al tratarse de una política cuyo objetivo es mejorar las con-

diciones para que los miembros de una sociedad “se sientan parte activa de ella, como aportantes al progreso y como beneficiarios de este”–, y, al mismo tiempo, sea considerada como una condición para que se pueda concretar el progreso hacia formas más complejas de integración, toda vez que este proceso –como ha demostrado la experiencia europea en un sentido positivo y la experiencia histórica latinoamericana en el sentido opuesto – requiere de una cierta “disponibilidad a negociar y consensuar amplios acuerdos” entre los actores sociales afectados por el proceso de integración.

Es fundamental, sin embargo, comprender que los procesos de integración regional no conducen necesariamente al fortalecimiento de la cohesión social. Por el contrario, sin la implementación de mecanismos adecuados, pueden desencadenar dinámicas que, si bien podrían redundar en beneficios netos positivos en términos económicos, pueden, al mismo tiempo, tener efectos muy negativos sobre la cohesión social a partir de los efectos de redistribución

10. Este es el término utilizado por Freres y Sanahuja a partir de un concepto desarrollado por José Antonio Alonso que resulta análogo al de “trampa de la pobreza”; ver Freres, Christian y Sanahuja, José Antonio (2006), “La cohesión social y las relaciones Unión Europea-América Latina”, en Julio Cotler (edit.), *La cohesión social en la agenda de América Latina y la Unión Europea*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos-OBREAL, p. 41.

11. su documento, la CEPAL propone el establecimiento a nivel nacional de un “contrato de cohesión social” que puede ser interpretado como un intento para quebrar este círculo vicioso. Ver: CEPAL, Op. Cit., Cáp. VI.

12. Traducción propia. Smith, Alisdair y Tsoukalis, Loukas *Report on Economic and Social Cohesion*, College of Europe, Brujas, mimeo, citado en: Padoan, Pier Carlo (2001), “Political Economy of New Regionalism and World Governance” en Mario Telò (edit.), *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic Era*, Ashgate, Burlington.

a favor de determinados países, regiones o sectores.

Ya en los años cincuenta, en tiempos de la creación de la Comunidad Económica Europea, Gunnar Myrdal, quien obtuviera el premio Nobel de economía en 1974, sostenía: “la integración económica internacional, como la integración nacional, es también, en el fondo, un problema mucho más amplio que el comercio y aun la economía. Incluye problemas de cohesión social y de solidaridad internacional práctica”. Agregaba, “[el] comercio por sí solo no aporta ninguna solución a este problema, y la liberalización del comercio que ha tenido lugar realmente ha tendido a perpetuar, cuando no a aumentar, esta desigualdad”¹³.

El desarrollo de estas dinámicas ha sido explicado más recientemente por las teorías vinculadas a la nueva geografía económica, que demuestran los efectos de aglomeración que pueden producirse como consecuencia de la firma de acuerdos preferenciales de comercio y la posibilidad de que se reproduzcan esquemas de tipo centro-periferia dentro del mercado ampliado, lo que provocaría una distribución desigual de los costos y be-

neficios de la integración a favor de aquellos países con un mayor nivel de desarrollo inicial¹⁴.

Esto implica necesariamente avanzar hacia la reducción de las desigualdades, ya sea entre países, regiones, como entre los grupos sociales que participan del proceso. Conciente de esto, la CEPAL ha sostenido que “[se] debe reconocer no solo la necesidad de establecer contrapesos a la integración, sino también, y sobre todo, que una de las claves del éxito de la integración económica es el fortalecimiento de la cohesión económica, social y territorial”¹⁵.

La experiencia europea en el ámbito de la cohesión social

Aun tomando en consideración las especificidades que impone el contexto latinoamericano, la experiencia del proceso de integración europea constituye en este sentido una referencia ineludible para cualquier región que pretenda alcanzar un nivel de integración que exceda el mero intercambio de bienes. A tal efecto, se presentarán a continuación los principales mecanismos diseñados por la Comunidad Europea y sus Estados miembros con el objeto de abordar la

13. Myrdal, Gunnar (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Londres, Duckworth and Co., citado en Lázaro Araujo, Laureano (2005), “Integración económica y cohesión: una visión española de la experiencia europea”, en CEPAL, *Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas*, Santiago de Chile, CEPAL-SER-Comisión Europea, p.87

14. Una explicación sencilla puede encontrarse en Krugman, Paul R. y Obstfeld, Maurice (1995), *Economía internacional. Teoría y política*, 3ra. ed., Madrid, Mc. Graw Hill, pp. 218-229.

15. CEPAL, (2005, octubre), *Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas*, Santiago de Chile, CEPAL-SRE-Comisión Europea., p. 7

problemática de la cohesión al interior del proceso de integración.

El concepto ha estado presente en el discurso europeo desde comienzos del proceso de integración, aunque, como veremos, comenzó a tomar mayor fuerza con el Acta Única Europea hacia mediados de los años ochenta. Sin embargo, como señalan Freres y Sanahuja, su sentido ha ido modificándose con el transcurso del tiempo. Si en un primer momento el objetivo principal era promover la convergencia de rentas, a través de acciones orientadas hacia los grupos sociales y las regiones de menor desarrollo relativo, a fines del siglo XX y comienzos del XXI, la discusión sobre la cohesión social se ha reorientado hacia un debate sobre el llamado “modelo social europeo”. Esta trayectoria del concepto implica también nuevas discusiones sobre hasta qué punto el problema debe ser encarado en el ámbito comunitario, en el ámbito regional o en el del estado-nación, sobre cuál ha de ser la articulación entre los diversos niveles y sobre si la respuesta a estas preguntas es idéntica en diversas geografías.

El primer mecanismo que podemos distinguir pertenece a la esfera de la política comunitaria – es decir, al “primer pilar” de la Unión Europea. Se trata de la “política regional” que, fundada sobre los conceptos de

solidaridad y cohesión económica, “favorece la reducción de las diferencias estructurales entre las regiones de la Unión, el desarrollo equilibrado del territorio comunitario y una verdadera igualdad de oportunidades entre las personas”¹⁶.

Como hemos señalado, si bien el objetivo de reducir las diferencias entre los territorios de la Comunidad figuraban ya en el preámbulo del Tratado de Roma de 1957, es recién durante los años setenta, con el ingreso del Reino Unido – que tenía regiones económicamente muy deprimidas –, cuando comienzan a implementarse acciones concretas en este sentido. El objetivo de cohesión económica y social cobra una nueva dimensión con el Acta Única Europea de 1986, cuando se registra, por un lado, la decisión de avanzar hacia la conformación del mercado único y, por el otro, el ingreso de países como España y Portugal, que tenían niveles de desarrollo significativamente menor al del resto. Se reconocía así que las dinámicas desencadenadas por el mercado único tendrían efectos deletéreos para los nuevos países y para las regiones más atrasadas de la región. Esta política se convertía, por lo tanto, en un instrumento necesario para promover el consenso requerido para avanzar hacia formas de integración más profundas. La incorporación de

16. Para una presentación sintética de esta política, ver Unión Europea, Política Regional, [en línea], disponible en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/s24000.htm>

finitiva de la política de cohesión al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) se haría efectiva en 1992 con el Tratado de Maastricht (artículos 158 al 162 TCE).

En la actualidad, los instrumentos financieros de esta política son:

- Fondos estructurales: tienen por objeto reducir las divergencias de desarrollo entre las regiones. Están integrados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que es la principal herramienta financiera de los programas regionales; el Fondo Social Europeo (FSE) para las acciones de formación y lucha contra el desempleo; el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) para las acciones de desarrollo rural; y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) para la pesca.

- Fondos de cohesión: ayuda a los Estados miembros cuyo ingreso nacional bruto por

habitante sea inferior al 90% de la media comunitaria a reducir su atraso económico y social así como a estabilizar su economía. Financia acciones en el ámbito del transporte y el medio ambiente.

El segundo mecanismo forma parte integral de lo que se conoce como *Estrategia de Lisboa*¹⁷, acordada en el Consejo Europeo realizado en aquella ciudad portuguesa en el año 2000, y tiene por objetivo, como indicábamos anteriormente, “modernizar el modelo social europeo”. La metodología adoptada para su implementación es el “método abierto de coordinación”¹⁸, lo que lo convierte en un mecanismo intergubernamental, donde el protagonismo queda en manos del Consejo mientras que la Comisión tiene a su cargo de la supervisión del proceso. Las acciones previstas no pretenden armonizar las políticas sociales de los Estados miembros, sino alcanzar “objetivos europeos comunes” y “aumentar la coordinación de las políticas sociales

17. La tiene como objetivo hacer de la Unión Europea la economía más competitiva del mundo y alcanzar el pleno empleo antes de 2010. Se basa en tres pilares: un pilar económico, que debe preparar la transición hacia una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento; un pilar social, que debe permitir la modernización del modelo social europeo gracias a la inversión en los recursos humanos y a la lucha contra la exclusión social; un pilar medioambiental, que señala el hecho de que el crecimiento económico debe ir disociado de la utilización de los recursos naturales.

18. Se trata de un método de carácter intergubernamental, según el cual los Estados miembros evalúan a otros Estados miembros y la Comisión desempeña únicamente una función de supervisión. El método abierto de coordinación se aplica a los ámbitos que son competencia de los Estados miembros como el empleo, la protección social, la inclusión social, la educación, la juventud y la formación. Se basa principalmente en: la identificación y la definición común de objetivos que deben cumplirse (que son adoptados por el Consejo); instrumentos de medida, definidos conjuntamente (estadísticas, indicadores, directrices); y la “evaluación comparativa”, es decir, la comparación de los resultados de los Estados miembros y el intercambio de las mejores prácticas.

en el contexto del mercado interior y la moneda única”¹⁹.

La elección de un mecanismo que se limite a la coordinación entre estados, en un proceso de integración en el que la dimensión comunitaria ha ido acumulando cada vez más competencias, se comprende mejor al considerar que la política social reviste una extrema sensibilidad para los Estados miembros. Los países europeos han históricamente desarrollado distintos regímenes de bienestar caracterizados por diferentes mecanismos institucionales, instrumentos y orientaciones que se corresponden con acuerdos o pactos alcanzados a nivel nacional y que se han orientado a satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos, a garantizar la estabilidad política y a fortalecer la cohesión social a nivel interno²⁰. La resistencia que los estados demuestran ante cualquier intento de intromisión comunitaria en este ámbito está ligada al hecho de que estos regímenes de bienestar constituyen el corazón mismo de sus políticas redistributivas y, al mismo tiempo, representan los principales

recursos que son objeto de la disputa política entre partidos.

En consecuencia, en el caso específico de la Agenda de política social y del programa de acción adoptado para la lucha contra la exclusión social de diciembre de 2001²¹, se han establecido acciones que se limitan: a) al desarrollo de indicadores para analizar la problemática de la exclusión social; b) al intercambio de información y mejores prácticas; y c) a la promoción del diálogo entre los agentes interesados y a la conformación de redes transnacionales.

Es interesante, finalmente, destacar las diferencias que existen en términos de recursos entre ambos mecanismos, ya que son ilustrativas de su capacidad redistributiva y, en consecuencia, de la sensibilidad que el tema reviste para los países y su reticencia para delegarlo a la esfera comunitaria: mientras que la política regional explica el 35,7% del presupuesto comunitario, lo que representa, aproximadamente, 0,41% del PBI agregado de todos sus Estados miembros²², el gasto en beneficios sociales promedio para la Europa de

19. Ver Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones (2000, 28 de junio), Op. Cit.

20. El punto de referencia obligado para el estudio de estos regímenes son los trabajos de Esping-Andersen quien, en base a tres criterios – la relación público – privada en la previsión social, el grado de desmercantilización (*de-commodification*) de los bienes y servicios sociales y sus efectos en la estratificación social – elaboró un tipología y caracterización de estos regímenes: el régimen liberal, el régimen conservador y el régimen social-demócrata. Ver: Esping-Andersen citado en Draibe, S. Op. Cit., p. 22

21. Unión Europea, Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2001, 7 de diciembre), “Decisión 50/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de diciembre de 2001 por la cual se aprueba un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social.”, en *Diario oficial de las comunidades europeas*, 12 de enero del 2002.

27 países, es de alrededor del 20% del PBI.

La geografía de un concepto. Debates sobre la adopción del enfoque europeo en América Latina y el Caribe

La ausencia de una definición clara del concepto de cohesión social lleva a que, en ciertos contextos, tienda a confundirse su dimensión explicativa con su dimensión operativa o política. A partir de la situación específica de América Latina a la que hicimos brevemente referencia en la primera sección y de la presentación de los principales mecanismos previstos en Europa para hacer frente al problema de la cohesión al interior del proceso de integración, la pregunta que se cae por su propio peso es hasta qué punto es posible aplicar el enfoque europeo en América Latina y el Caribe. Y la respuesta a esta pregunta, en su dimensión operativa, tiene consecuencias relevantes en términos de la implementación de políticas públicas a nivel regional y/o en la definición de una estrategia de cooperación birregional.

Es interesante al respecto un ejercicio realizado por Machinea y Uthoff²³. Estos autores presentan un escenario hipotético de instrumen-

tación de mecanismos de cohesión en la región, siguiendo los criterios definidos en la política regional europea para el aporte y recepción de recursos. La puesta en marcha de un mecanismo de fondos regionales “al estilo europeo” en América Latina y el Caribe, dadas las grandes disparidades al interior de los países de la región, presenta para ellos el problema de que los países con mayor ingreso per cápita, serían los principales contribuyentes y no tendrían incentivos para hacer los aportes de recursos necesarios, dado que en ellos mismos existen zonas con problemas de inequidad y pobreza. Un caso paradigmático en ese sentido sería el de la República Federativa de Brasil.

Concluye el trabajo que “(...) un fondo regional de estas características enfrenta dos dificultades: a) la enorme cantidad de recursos necesarios, básicamente debido a la mala distribución del ingreso dentro de los países; y b) la inviabilidad política como resultado de que los países que aportarían al fondo tienen fuertes demandas para asistir a sus propios sectores más postergados”²⁴. Asimismo, se señala que, más allá de estos ejercicios, continúa vigente la necesidad de encontrar mecanismos de cohesión social dentro de los países, así como

22. El presupuesto total estimado para el período 2007-2013 representa el 1,14% de este monto.

23. Machinea, José Luis y Uthoff, Andras (2005) “La importancia de la cohesión social en la inserción internacional de América Latina”, en CEPAL, *Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas*, Op. Cit., pp. 23-45

24. *Ibíd.*, p. 41

también de crear las bases comunes para llegar a acuerdos institucionales orientados al logro de la integración económica y la cohesión social.

Consideramos que este tipo de ejercicios deben ser complejizados aún más, por lo menos en dos sentidos. En primer lugar, considerándose la diversidad de incentivos que dan lugar a la cooperación entre estados, a partir de un enfoque solidario. Y, en segundo lugar, otorgándose en el análisis un mayor nivel de autonomía a la dimensión política, teniéndose en cuenta su capacidad para transformar los valores (en el sentido weberiano clásico) en términos de cómo se definen y redefinen dichos incentivos.

Nuevamente, en el centro del debate se encuentra la pregunta acerca de cuál es el lugar de la integración regional y del objetivo de la cohesión social en la elección del modelo de desarrollo de cada uno de los países y la articulación de los niveles doméstico y regional en la definición de las políticas. El análisis de este cuadro debe ser necesariamente multidimensional y dinámico.

Avances y retrocesos en un caso de integración regional en América Latina: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Los gobiernos surgidos en América del Sur en los últimos años han expresado el cuestionamiento de mode-

los de exclusión previos, reflejados a su vez en opciones de integración que hemos llamado “autoreguladas”.²⁵ Estos cambios de orientación se han reflejado en mayor o menor medida en la agenda del proceso de integración regional. Ha constituido un avance importante en este sentido la aprobación, en el MERCOSUR, del Programa de Trabajo 2004-2006. Este programa recupera en la agenda de la integración un espectro temático que quita el eje de acción de lo exclusivamente comercial, dando centralidad a otras cuestiones. El documento se divide en cuatro partes: MERCOSUR económico-comercial, MERCOSUR social, MERCOSUR institucional y nueva agenda de la integración.

Nos gustaría señalar aquí algunas de las propuestas presentes en aquel programa que se han concretado en los últimos tres años y que consideramos importante destacar en el marco de este documento.

Sin embargo, antes de avanzar en esa dirección, es preciso aclarar algunas cuestiones vinculadas a la institucionalidad de este esquema de integración. Una de las particularidades más importantes del MERCOSUR, en comparación con la Unión Europea, tiene que ver con que la arquitectura institucional creada, no reconoce ningún ámbito comunitario, que tenga autonomía de iniciativa,

25. Geneyro, Rubén y Vázquez, Mariana (2007), *El MERCOSUR por dentro*, Bogotá, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

decisión o ejecución con respecto a los Estados partes. Estos mantienen su poder de veto en toda circunstancia, lo cual debe ser seriamente considerado (o reconsiderado) a la hora de diseñar estrategias del bloque en aras de promover la cohesión social y/o la cooperación con terceros esquemas o Estados. Hasta el momento podemos reconocer sólo dos niveles, interactuando en el MERCOSUR: el nacional y el regional, este último intergubernamental, pero no un tercer nivel comunitario o supranacional.

Nos gustaría señalar entonces algunas decisiones del MERCOSUR, concretadas en los últimos años, vinculadas al tema del presente documento.

En primer lugar, la creación, a partir de la decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) No. 45/04, del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR, “destinado a promover la competitividad y la cohesión social de los Estados partes, reducir las asimetrías (en particular de los países y regiones menos desarrolladas), (...) y fortalecer la estructura institucional del proceso de integración”. Asimismo la aprobación, a partir de la decisión del CMC No. 08/07, de los primeros proyectos-piloto a ser financiados con dichos fondos.

En segundo lugar, el establecimiento, a partir de la aprobación de la decisión del CMC No. 34/06, de las “directrices para un Plan Estratégico para la superación de las asimetrías en el MERCOSUR”.

Con este objetivo, la decisión del CMC No. 06/07 instituye a un Grupo de Trabajo Ad Hoc, a nivel de viceministros, para conducir el proceso de implementación de aquella decisión y para examinar propuestas específicas presentadas en este contexto.

En tercer lugar, el mandato a los órganos pertinentes del MERCOSUR (Córdoba, julio de 2006), para elaborar una propuesta de Plan de Desarrollo e Integración Productiva del MERCOSUR, actualmente en discusión.

Estos tres elementos marcan un importante, si bien aún tímido en cuanto a sus resultados, cambio conceptual con respecto al tipo de integración promovido en la década del '90. Es importante, también, señalar los avances en las dimensiones social y político-institucional de la integración.

Con respecto a la primera, es preciso destacar acciones tanto en cuanto a las tareas encaminadas por los ministerios y autoridades de desarrollo social del bloque, como en lo referente a la participación de la sociedad civil.

La reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR ha realizado un importante trabajo en los últimos tres años. Nos gustaría destacar los avances en dos frentes. Por un lado, la institucionalización de la dimensión social de

la integración, cuyo mayor logro ha sido la creación de la Secretaría Social Permanente del bloque y del Instituto Social del MERCOSUR²⁶. Y, por otro lado, los progresos en cuanto a la construcción conceptual del MERCOSUR social, a la elaboración de consensos y de acuerdos políticos y metodológicos que culminan en propuestas concretas de acciones comunes en las áreas, entre otras, de seguridad alimentaria, niñez y explotación sexual infantil.²⁷

La cuestión de la participación social en el proceso de integración ha comenzado a concebirse como una responsabilidad de los Estados partes. Actualmente, cada uno de los países cuenta con áreas responsables de crear y fortalecer espacios nacionales y comunes para la participación social en el proceso de integración. Se destaca la puesta en marcha del Programa Regional SOMOS MERCOSUR, cuyo objetivo principal es fortalecerla y ampliarla, con una visión regional. Es en el marco de este programa que se han organizado el I Encuentro por un MERCOSUR productivo y social en Córdoba, Argentina, en julio de 2006 y la Cumbre Social del MERCOSUR en Brasilia, Brasil, en diciembre del mismo año.

Ambos encuentros han impulsado un riquísimo debate entre las organizaciones sociales nacionales y regionales, los gobiernos y la ciudadanía en general, acerca del modelo de integración.

Finalmente, desde el punto de vista de la dimensión político-institucional del MERCOSUR y, vinculado a ella, a la cuestión de la democratización de la representación política y social, destacamos la creación del Parlamento del MERCOSUR²⁸ y del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR²⁹.

Reflexiones para la discusión

El escenario de América Latina y el Caribe plantea serios interrogantes con respecto a las condiciones para la cohesión social, cualquiera sea la definición de la misma que se escoja. El trabajo de la CEPAL³⁰ citado presenta algunos de los más relevantes. Señalamos sólo los siguientes: en primer lugar, la dificultad para lograr las tasas de crecimiento que generen los recursos necesarios para promover un mayor bienestar, así como para conjugar crecimiento y equidad; en segundo lugar, la brecha entre el acceso a los bienes materiales y los

26. A través de la Decisión del CMC No. 03/07.

27. Hemos desarrollado ampliamente este tema en la contribución al capítulo "MERCOSUR", del documento de trabajo: "Dimensión social de la Integración en América Latina y el Caribe", Sistema Económico 28. Creado por el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, firmado el 9 de diciembre de 2005.

29. Creado por la Decisión del CMC No. 41/04.

30. CEPAL. Op. Cit., pp. 18-21

bienes simbólicos; en tercer lugar, la fragmentación del mapa de actores sociales y el deterioro de lazos societarios que impiden la construcción de consensos y proyectos colectivos; en cuarto y último lugar, la pérdida de confianza y la escasa adhesión ciudadana a un marco normativo de reciprocidad y respeto a la legalidad, que no se percibe como sólido ni compartido. Un enfoque multidimensional de la cohesión social se requiere para dar respuesta a estas cuestiones. Y, en ese sentido, si esta última se presenta a su vez como condición para el desarrollo económico, político y social, el principal interrogante es cómo romper ese círculo que vincula a ambos procesos y cuál es el lugar de la integración regional en ese marco.

Compartiremos en este último punto algunas reflexiones, fuentes de debate, que surgen de los puntos anteriores, poniendo mayor énfasis en el caso presentado del MERCOSUR.

Asimetrías de política y divergencias: la “existencia” de Brasil

Más allá del aspecto de la convergencia estructural abordado principalmente por el FOCEM, vinculado a lo que se conocen como “asimetrías estructurales” – esto es, las diferencias relativas entre los países res-

pecto a sus variables demográficas, en términos de la dimensión de sus economías, del grado de desarrollo de sus sistemas productivos, etc. –, existen también “asimetrías de política” que, si bien pueden en términos formales estar asociadas a la política de competencia y no directamente a la de cohesión, tienen fuertes efectos distributivos a nivel nacional, regional, o sectorial. Pese a que este tema formó parte de la agenda desde la firma del Tratado de Asunción, los avances realizados han sido muy limitados³¹.

Las políticas industriales o de competitividad aplicadas a nivel nacional cuentan con recursos que exceden en mucho los fondos de convergencia previstos y, por lo tanto, pueden revertir cualquier intento en este sentido y reforzar aquellas dinámicas que conducen a una mayor divergencia entre los países y, según lo que hemos visto, tienden a socavar las bases de la cohesión al interior del proceso de integración.

Desde esta perspectiva, el caso concreto del MERCOSUR plantea un desafío que difícilmente adquiera una dimensión similar en cualquier otro proceso de integración que pretenda alcanzar cierta complejidad³²: la presencia de un país de escala

31. Ver, por ejemplo, Bouzas, Roberto y da Motta Veiga, Pedro (2007, junio) “La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política: implicaciones para el Mercosur”, Red de Investigaciones del Mercosur; y Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Secretaría del MERCOSUR (2005), *Integración positiva para la convergencia estructural*, Cuarto informe semestral de la Secretaría del MERCOSUR, 5 de diciembre de 2005; R. Bouzas y P. da Motta Veiga, Op. Cit.

continental, con una larga tradición en la promoción activa de sus sectores productivos y con ambiciones de protagonismo a nivel internacional, como es Brasil.

Este rasgo particular de la configuración del MERCOSUR obliga a pensar en mecanismos novedosos, toda vez que la experiencia europea, dadas estas condiciones, resulta muy diferente en este sentido: ¿podría pensarse que un país como Brasil – tanto a nivel federal como estatal – estaría dispuesto a subordinar o disciplinar sus políticas industriales, de competitividad o de atracción de inversiones en pos del desarrollo del proceso de integración? ¿Cómo articular entonces los modelos de desarrollo a nivel nacional de manera que no constituyan una traba para el avance hacia una mayor integración a nivel regional?

Las capacidades institucionales del MERCOSUR

A partir de un enfoque multidimensional de la cohesión social y centrando específicamente la atención en el esquema de integración, es preciso preguntarse acerca de su ingeniería institucional. El MERCOSUR

ha avanzado mucho en su construcción institucional, pero presenta en la actualidad déficits importantes que deben ser considerados a la luz de una visión de la integración regional, coherente con el objetivo del desarrollo, que promueva la cohesión social. Plantearemos sólo algunos elementos para el debate.³³

En primer lugar, el MERCOSUR tiene un importante déficit de rendición de cuentas: es difícil para actores tanto políticos como sociales, e incluso para funcionarios de agencias estatales no vinculadas a la gestión diaria del proceso, identificar quién es responsable, quién toma cuál decisión, en el proceso de integración. Este déficit trae aparejada una carencia de legitimidad que tiene un importante impacto sobre el nivel de efectividad y eficacia de las decisiones. Como señala un documento de la Fundación Friedrich Ebert de 2004: “El escaso grado de compromiso con las decisiones tomadas en el ámbito institucional del MERCOSUR constituye una clara señal de que muchos actores gubernamentales o no gubernamentales tienen dificultades para aplicar o para hacer cumplir decisiones respecto de las cuales

32. Solo en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte las asimetrías son mayores, aunque en este caso, se trata solo de un área de libre comercio. Ver, Secretaría del MERCOSUR, Op. Cit. Basta solo señalar que este país representa el 66% de la superficie total, el 79% de la población y el 78% del PBI, mientras que, en el otro extremo se ubican Paraguay, cuyas proporciones ascienden a 3%, 2,6% y menos del 1%, respectivamente, y Uruguay, 1,5% para los dos primeros valores y 1,7% para el último.

33. Hemos desarrollado en profundidad esta cuestión en Vázquez, Mariana (2006), “Las instituciones del MERCOSUR. Un análisis crítico”, en *La institucionalidad del MERCOSUR: Una reforma necesaria*, Buenos Aires, Central de Trabajadores Argentinos, Ediciones Debate Internacional, Serie Integración Regional.

no fueron consultados”³⁴. Esta situación se relaciona también con las dificultades del esquema de integración para promover la creación de un sentido de pertenencia enmarcado en reglas compartidas.

En segundo lugar, el modelo institucional vigente, como señalamos con anterioridad, no refleja en ninguna de sus instituciones un proyecto colectivo sino que, en un marco intergubernamental, se pretende dificultosamente articular proyectos nacionales, que colocan al proyecto común en lugares más o menos importantes de la agenda, según la coyuntura política doméstica y regional. Esta situación tiene que ver en parte, pero no exclusivamente, con la asimetría básica del bloque descripta. La figura del presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR es la única que contempla un atisbo de supranacionalidad, con un impacto positivo: todos los proyectos que han surgido de esa institución (FOCEM, Programa MERCOSUR libre de aftosa, Instituto Social del MERCOSUR, entre otros) tienen la particularidad de haber sido concebidos con una visión regional, superadora de los enfoques nacionales sobre las temáticas en cuestión.

En tercer lugar, es importante destacar la ausencia de formaciones permanentes de los órganos decisio-

rios, formaciones que en organizaciones internacionales consolidadas contribuyen a crear una cultura institucional y una agenda comunes en los temas de su competencia.

Por último, el MERCOSUR adolece de un grave déficit de transparencia. Sólo a título ilustrativo, de enero de 2003 hasta noviembre de 2005, en sus 45 reuniones, los órganos decisivos del MERCOSUR (Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común y Comisión de Comercio del MERCOSUR) han producido 235 documentos reservados como anexos a sus actas, sobre un total de 382. El Grupo Mercado Común, en particular, en el mismo período, clasificó como reservado el 45% de los anexos a las actas (110 sobre 243). Evidentemente, el involucramiento de las sociedades que forman parte del esquema regional, en este marco, se vuelve por lo menos dificultoso, partiendo del presupuesto de que la primera condición para una participación efectiva es la información.

La cohesión social y la asociación con la Unión Europea

La Unión Europea es el actor externo que más activamente ha contribuido a incorporar el tema de la cohesión social en la agenda latinoamericana, lo que se ha reflejado en la inclusión de este tema en el diálogo

34. Friedrich Ebert Stiftung-Uruguay (2004), *Desafíos institucionales para el MERCOSUR. Las relaciones entre Estados, Instituciones Comunes y Organizaciones de la Sociedad*, Montevideo.

político a nivel birregional y en los programas de cooperación diseñados para la región. Resulta, entonces, interesante plantearse algunas preguntas respecto a ciertos aspectos de esta relación.

En primer lugar, es importante señalar que plantear la cuestión de la cohesión social como uno de los ejes del diálogo birregional puede resultar no muy sencillo, toda vez que, como hemos visto, la CEPAL sostiene en su documento que las perspectivas analíticas difieren, lo que puede tener, a su vez, consecuencias al momento de formular políticas y adoptar estrategias comunes.

En segundo lugar, algunos autores han planteado que este tema puede ser visto por algunos países como una “nueva forma de intervencionismo desde los países ricos”³⁵. La cohesión social, en tiempos del post-Consenso de Washington, considerando su carácter multidimensional, podría ser vista como una nueva forma de condicionalidad sobre una cantidad de sectores distintos. Esto se aprecia ya en la aplicación del Sistema de Preferencias Generalizadas (para acceder al cual es necesario haber firmado ciertos acuerdos en materia sociolaboral), y podría ser así en la ejecución de la cooperación birregional.

En tercer lugar, se puede señalar un problema que, sin lugar a duda, constituye uno de los principales “nudos” de la relación birregional, especialmente en el caso del Mercosur: la política agrícola común europea. Esta cuestión reviste una especie de paradoja: mientras que la cuestión agrícola ha funcionado en Europa – especialmente en sus orígenes – como una especie de política de cohesión, opera en los procesos de negociación de acuerdos de asociación con la región, en los que el pilar del libre comercio reviste un rol protagónico, como un elemento que es visto como disruptivo de la cohesión interna de los socios latinoamericanos, bloqueando toda posibilidad de concretar la asociación.

La última reflexión está vinculada a la reciente propuesta de la Comisión para establecer una asociación estratégica con Brasil, formalizando de este modo una relación especial con el socio mayor de la región³⁶. A partir de este cambio estrategia podemos preguntarnos si no existe una cierta contradicción entre la propia experiencia de cohesión de la Unión Europea – que como hemos visto ha buscado reducir las diferencias entre regiones y países al interior de su proceso de integración – y el establecimiento de un tratamiento diferenciado para determinados países

35. Freres, Christian y Sanahuja, José Antonio (2006), Op. Cit., p. 42.

36. Ver: Unión Europea, Comisión Europea “Relaciones externas”, [en línea], disponible en: http://ec.europa.eu/external_relations/brazil/intro/index.htm.

que participan de otros procesos de integración.

Bibliografía

Bouzas, Roberto y da Motta Veiga, Pedro (2007, junio) “La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política: implicaciones para el Mercosur”, Red de Investigaciones del Mercosur.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2005, octubre), *Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas*, Santiago de Chile, CEPAL-SRE-Comisión Europea.

_____ (2007, enero), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL / AECI / SEGIB.

_____ (2007, diciembre), *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL-EUROsociAL.

Draibe, Sônia (2006, diciembre), “Estado y regímenes de bienestar: lecciones de la literatura contemporánea” en *Puente@Europa*, año 4, núm. 4, pp. 20-33, disponible en: www.obreal.unibo.it/Review.aspx?Action=Data&IdReview=16

unibo.it/Review.aspx?Action=Data&IdReview=16

Freres, Christian y Sanahuja, José Antonio (2006), “La cohesión social y las relaciones Unión Europea-América Latina”, en Julio Cotler (edit.), *La cohesión social en la agenda de América Latina y la Unión Europea*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos-OBREAL.

Friedrich Ebert Stiftung-Uruguay (2004), *Desafíos institucionales para el MERCOSUR. Las relaciones entre Estados, Instituciones Comunes y Organizaciones de la Sociedad*, Montevideo.

Geneyro, Rubén y Vázquez, Mariana (2007), *El MERCOSUR por dentro*, Bogotá, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

Krugman, Paul R. y Obstfeld, Maurice (1995), *Economía internacional. Teoría y política*, 3ra. ed., Madrid, Mc. Graw Hill.

Lázaro Araujo, Laureano (2005), “Integración económica y cohesión: una visión española de la experiencia europea”, en CEPAL, *Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas*,

Santiago de Chile, CEPAL-SER-Comisión Europea, pp 85-98.

Machinea, José Luis y Uthoff, Andras (2005) “La importancia de la cohesión social en la inserción internacional de América Latina”, en CEPAL, *Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas*, Santiago de Chile, CEPAL-SER-Comisión Europea, pp. 23-45.

Mercado Común del Sur (MERCOSUR), (2005), Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, firmado el 9 de diciembre de 2005.

_____, Secretaría del MERCOSUR (2005), *Integración positiva para la convergencia estructural*, Cuarto informe semestral de la Secretaría del MERCOSUR, 5 de diciembre de 2005

_____, Consejo del Mercado Común (CMC), (2007), “Instituto social del MERCOSUR”, Decisión del CMC núm. 03/07, Rio de Janeiro, CMC.

_____, Consejo del Mercado Común (CMC), (2007), “Foro consultivo de municipios, estados federados, provincias y departamentos del

MERCOSUR”, Decisión del CMC núm. 41/04, Belo Horizonte, CMC.

Padoan, Pier Carlo (2001), “Political Economy of New Regionalism and World Governance”, en Mario Telò (edit.), *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic Era*, Burlington, Ashgate.

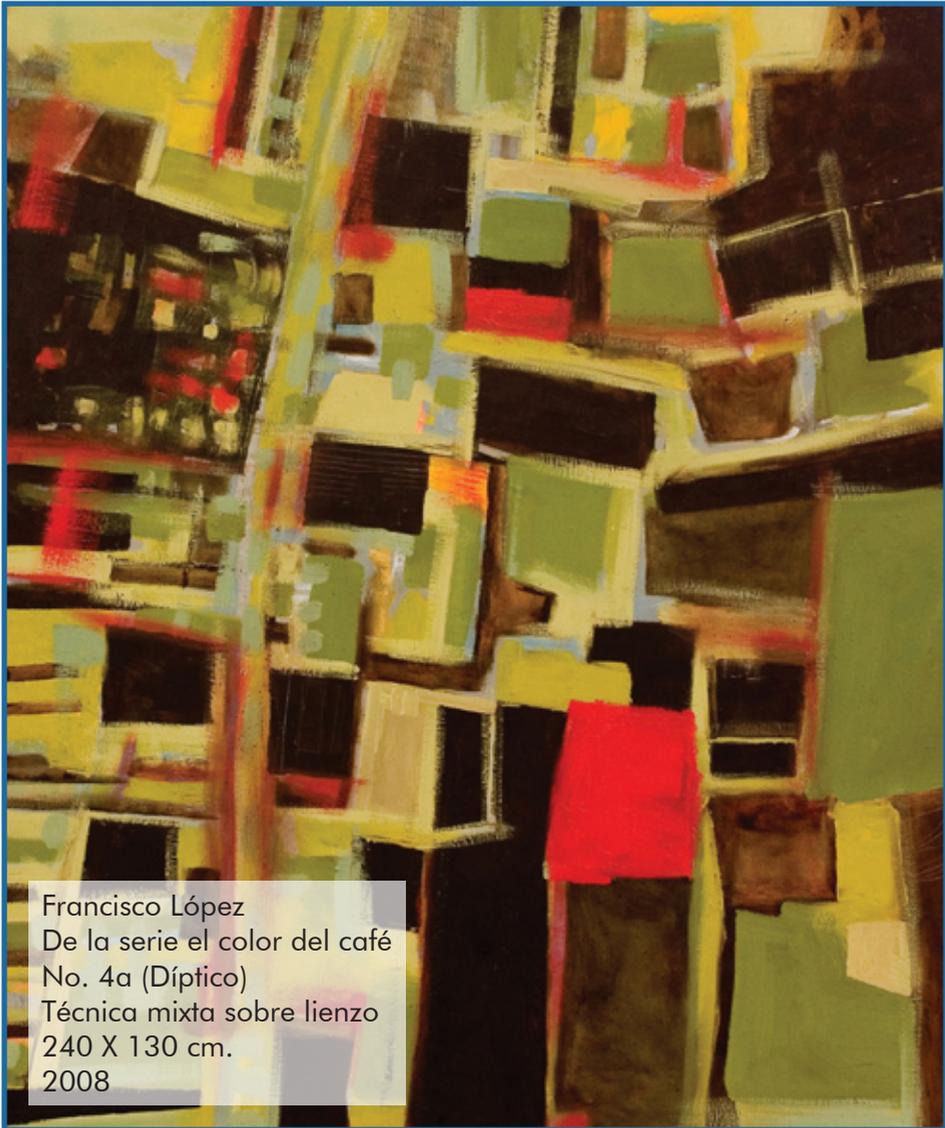
Puente@Europa (2007, diciembre), “Entrevista a Klaus Bodemer”, año 5, núm.3-4, pp. 33-37, disponible en: www.obreal.unibo.it/File.aspx?IdFile=1035

Sistema Económico Latinoamericano (SELA), (2007, julio), *Dimensión social de la Integración en América Latina y el Caribe*, Caracas, Secretaría Permanente del SELA.

Smith, Alisdair y Tsoukalis, Loukas *Report on Economic and Social Cohesion*, College of Europe, Brujas, mimeo, citado en Padoan, Pier Carlo (2001), “Political Economy of New Regionalism and World Governance” en Mario Telò (edit.), *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic Era*, Ashgate, Burlington.

- Unión Europea, Comisión Europea (2000, 28 de junio), “Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones: Agenda de política social”, COM (2000) 379 final.
- Unión Europea, Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2001, 7 de diciembre), “Decisión 50/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de diciembre de 2001 por la cual se aprueba un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social.”, en *Diario oficial de las comunidades europeas*, 12 de enero del 2002
- Unión Europea, *Política Regional*, [en línea], disponible en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/s24000.htm>
- Unión Europea, Comisión Europea “Relaciones externas”, [en línea], disponible en: http://ec.europa.eu/external_relations/brazil/intro/index.htm.
- Vázquez, Mariana (2006), “Las instituciones del MERCOSUR. Un análisis crítico”, en *La institucionalidad del MERCOSUR: Una reforma necesaria*, Buenos Aires, Central de Trabajadores Argentinos, Ediciones Debate Internacional, Serie Integración Regional.

A mano alzada



Francisco López
De la serie el color del café
No. 4a (Díptico)
Técnica mixta sobre lienzo
240 X 130 cm.
2008

Impacto del acuerdo Can-Mercosur en las exportaciones del departamento del Valle Del Cauca-Colombia.*

Lya Paola Sierra**
lyap@javerianacali.edu.co

Recibido: 14/04/2008

Aprobado evaluador interno: 30/04/2008

Aprobado evaluador externo: 13/05/2008

Resumen

El presente trabajo busca identificar las oportunidades potenciales de los productos del Valle del Cauca ante la puesta en marcha del acuerdo de complementación CAN-MERCOSUR. Para ello se considera: la oferta potencial del Valle de Cauca, las condiciones de acceso derivadas del acuerdo y la demanda potencial de los socios comerciales. Los resultados permiten establecer que el Acuerdo CAN-MERCOSUR no generará un aumento inmediato en las exportaciones del departamento en la mayoría de sectores.

Palabras clave

Integración regional, acuerdos de libre comercio, CAN-MERCOSUR, flujos comerciales, Valle del Cauca.

Abstract

The present work measures the impact of the Agreement CAN- MERCOSUR on the exporter sectors in the Valle del Cauca- (Colombia) region. For this we analyze the potential supply of Valle del Cauca's producers, de tariff conditions of the agreement and the MERCOSUR potential demand. The results establish that the "Free Trade Agreement" CAN MERCOSUR will not have an important impact in the majority of the sectors.

Keywords

Regional trade, Free Trade Agreement, CAN-MERCOSUR, commercial flows, Valle del Cauca.

Este artículo es resultado del trabajo de investigación desarrollado por la autora en el marco del grupo de investigación IDEAS categoría A de Colciencias.

** Lya Paola Sierra es profesora asistente del departamento de Economía de la Pontificia Universidad Javeriana, Cali.

Introducción

El Acuerdo de Complementación Económica entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entra en vigencia en Colombia a partir de enero de 2005, después de seis años de negociaciones y cinco años de trámites gubernamentales. La convergencia gradual entre estos dos bloques regionales sembraría las bases para la construcción de la Comunidad Suramericana de Naciones, respondiendo a la propuesta de los presidentes de catorce naciones suramericanas en diciembre de 2004 en Cusco, Perú.

Sin embargo, llama la atención el hecho de que la firma y posterior entrada en vigencia de este acuerdo de complementación CAN-MERCOSUR pasa casi inadvertida para la opinión pública en Colombia, debido en parte a la atención creciente requerida por las negociaciones del tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y fundamentalmente a la baja participación que tiene el MERCOSUR en las relaciones comerciales Colombianas. Es así como entre el año 1994 y el 2005, en promedio Colombia exportó al Mercado Común del Sur solo el 1.6% del total de sus exportaciones, mientras que a Estados Unidos envió el 40%.

Las relaciones comerciales entre nuestro país y el bloque sur son escasas y poco diversificadas, es así como solo diez partidas arancelarias

representan el 63% de las ventas de Colombia al MERCOSUR, de las cuales cuatro sectores, el editorial, el plástico, los textiles y el petróleo y sus derivados concentran el 80% de ellas. Ahora, si se mira por el lado de la balanza comercial, el déficit de Colombia con este grupo económico no solo ha permanecido, sino que ha venido creciendo a un promedio de 20% entre el año 2000 y el 2004.

Al analizar los flujos comerciales externos del departamento del Valle del Cauca se percibe, de una parte, un alto grado de concentración de sus líneas de productos exportados y de otra, un reducido número de países clientes de las ventas al exterior del departamento.

El grado de concentración, anteriormente señalado, se evidencia en el bajo número de productos competitivos, en el año 2000 el 78% del valor total de las exportaciones correspondían a solo once (11) grupos de productos y el reducido número de países de destino, cuando se establece que en el año 2003, el 63% de las exportaciones eran adquiridas por tres países, en su orden, Venezuela, Ecuador y Estados Unidos.

Mientras tanto, por el lado de las importaciones, la situación es bien distinta, pues los bienes comprados por el departamento del Valle al mundo, están representados en una variada gama de productos y presentan un alto grado de dispersión con respecto a los países de origen.

Este panorama pone de relieve claros indicios respecto de la necesidad, cada vez más latente, de ampliar el número de socios comerciales, sobre todo si se considera el grado de incertidumbre que tienen el manejo de los asuntos políticos y el comportamiento de las demandas internas de algunos de los principales socios comerciales del Valle del Cauca, como es el caso de los países andinos, concretamente Venezuela y Ecuador.

Contribuir a este propósito de diversificar líneas de productos y ampliar los mercados de destino, es el objetivo del presente trabajo que se propone identificar las oportunidades comerciales potenciales para el Valle del Cauca en los mercados de los países miembros del MERCOSUR, a raíz de la puesta en marcha del acuerdo de complementación económica CAN-MERCOSUR, en lo referente a la producción y las exportaciones del departamento.

Este estudio busca reconocer las posibilidades reales de expansión de las exportaciones del departamento a los países del MERCOSUR, para ello, se parte de la descripción metodológica utilizada; para pasar, en una segunda sección, a la realización de un análisis del estado actual del comercio en el Valle del Cauca y de sus relaciones comerciales con el merca-

do común del sur; continuando, en una tercera sección, con un somero recuento de las características generales del acuerdo de complementación económica CAN-MERCOSUR y terminar con el resultado del análisis de las oportunidades comerciales derivadas de las mejoras en el acceso del departamento en el MERCOSUR.

Es importante aclarar que si bien es cierto, el presente trabajo abarca un análisis del comercio existente del Valle del Cauca con el MERCOSUR, del acuerdo mismo de complementación CAN-MERCOSUR y de algunas ventajas del acceso al mercado, no aborda aspectos importantes que impactan la economía como el empleo y el ingreso de otros productos (por fuera de la oferta exportable actual) en la participación de los beneficios del acuerdo. Tampoco se considera la competencia de productos provenientes de los socios de la CAN. Estos son temas cuyo estudio se puede derivar del presente trabajo y pueden contribuir al análisis de los impactos del acuerdo en un horizonte más amplio ¹.

Además, si se tiene en cuenta que todo acuerdo de integración económica tiene la finalidad de procurar la ampliación de los mercados tanto para vender como para com-

1. El acuerdo de complementación Económica CAN-MERCOSUR, también considera objetivos adicionales con respecto a acciones de desarrollo, complementación y cooperación en otros sectores económicos de interés mutuo. La naturaleza del acuerdo trasciende la simple liberalización comercial de bienes. Estos aspectos no están incluidos en el presente trabajo

prar productos, con todos los demás beneficios que de esto se derivan, se hace también indispensable aclarar que en este trabajo, en lo referente al análisis de oportunidades comerciales, aborda esta temática solo desde la óptica de las exportaciones del departamento.

1. Metodología

Las oportunidades comerciales del Valle del Cauca en el marco del acuerdo CAN-MERCOSUR, se definen como las posibilidades que tiene el departamento de expandir sus exportaciones a los países del bloque sur. Siguiendo a la metodología de Terra (2006) y ALADI ².

En la realización de éste análisis se tuvo en cuenta, tanto la oferta potencial del Valle del Cauca, como las condiciones de acceso derivadas del acuerdo y la demanda potencial del socio comercial. Para realizar la exploración de cada uno de los anteriores aspectos, se seleccionó un grupo de productos, llamados oferta exportable, representativos de las ventas del departamento a cada país del MERCOSUR.

En cuanto la identificación de la oferta exportable del Valle del Cauca se consideraron las exportaciones del departamento definidas por subpartidas del sistema arancelario armonizado a seis dígitos con destino a los

diferentes países del MERCOSUR de la siguiente manera:

- Se seleccionaron treinta (30) posiciones arancelarias que cubren el 91.12% del monto exportado hacia Argentina en el periodo comprendido entre los años 1996 – 2005.

- Se seleccionaron treinta (30) posiciones arancelarias que cubren el 94.89% del monto exportado hacia Brasil en el periodo comprendido entre los años 1996 – 2005.

- Se seleccionaron veinte (20) posiciones arancelarias que cubren el 96.40% del monto exportado hacia Uruguay en el periodo comprendido entre los años 1996 – 2005.

- Se seleccionaron veintidós (22) posiciones arancelarias que cubren el 96.34% del monto exportado hacia Paraguay en el periodo comprendido entre los años 1996 – 2005.

Después de identificar las posiciones arancelarias exportadas por el departamento al MERCOSUR, se observó la oferta potencial del Valle del Cauca, representada en el valor de las exportaciones por segmento económico y la tasa de crecimiento de éstas en los últimos años.

Se espera que una mayor reacción, ante oportunidades comerciales

2. Terra, I y ALADI. "Análisis del Impacto del Acuerdo CAN- MERCOSUR sobre la producción y las exportaciones de Paraguay". Publicación No 19/2005, Departamento de apoyo a los PMDER. Julio 2006, Montevideo.

derivadas de la reducción de aranceles se encuentre en los segmentos en donde, tanto el valor de las ventas, como el crecimiento de las exportaciones sea alto. Las posibilidades de expansión de la oferta exportable también dependen de las condiciones de acceso derivadas del acuerdo. Los factores que se tuvieron en cuenta para dicho análisis son:

- **Arancel Residual:** Se refiere al arancel vigente justo antes de entrar en vigencia el acuerdo. Cabe esperar que entre mayor sea el arancel residual mayor va a ser el impacto de la liberación comercial.
- **Plazo para la liberación:** Se obtiene del Programa de Liberación Comercial del acuerdo, específicamente de los cronogramas de desgravación. Se espera que entre menor plazo de liberación mayor impacto inmediato.

En síntesis, se puede concluir que las condiciones de acceso que representan un mayor impacto en la producción y exportaciones vallecaucanas se encuentran en un arancel residual alto y un plazo de desgravación corto.

La demanda potencial de cada uno de los países del MERCOSUR es crucial para analizar el deseo de los consumidores por los productos que exporta el Valle del Cauca. Para

explorarla se utiliza el valor de las importaciones de cada socio comercial y la tasa de crecimiento de éstas.

2. Análisis de las relaciones comerciales del Valle del Cauca con el MERCOSUR

2.1. Exportaciones del Valle del Cauca

Las exportaciones del Valle del Cauca al mundo han tenido una tendencia creciente en su evolución durante los últimos años³. Sin embargo, en su estructura, como se puede ver en el cuadro No.1, las ventas al exterior del departamento se han concentrado en unos pocos clientes. Al examinar los principales destinos de las exportaciones del Valle del Cauca se observa que tres países miembros de la Comunidad Andina de Naciones, Venezuela (15,96%), Ecuador (13,47%) y Perú (8,93), representan el 38,4%; que sumado Estados Unidos de Norte América (18,07%), alcanzan el 56,4%; y al considerar también el 5º socio comercial más importante para las exportaciones del Valle, México (4,73%); es claro que los cinco principales destinos representan casi el 62% del total de exportaciones.

Aún más, si se consideran únicamente los tres principales socios comerciales, Estados Unidos de Norte América (18,07%), Venezuela (15,96%) y Ecuador (13,47%). En

3. Las ventas al exterior tuvieron un aumento promedio de 8,6% en el periodo comprendido entre 1996 y 2005.

su orden, se observa que alcanzan el 48,2%, prácticamente la mitad de las exportaciones del Valle del Cauca. En el último año Estados Unidos pasa a ser el principal socio comercial del Valle del Cauca tanto en el valor de las exportaciones como en la variedad de productos exportados.

Respecto de la diversificación de las exportaciones, tomando en con-

sideración el número de posiciones arancelarias, en el año 2005 el departamento exportó, a sus tres principales socios comerciales, 652 productos a Estados Unidos de Norte América, 456 a Venezuela y 687 a Ecuador, lo cual modifica su orden de importancia respecto del valor en dólares, pues en este aspecto Ecuador es el 1º, Estados Unidos 2º y Venezuela 3º.

Cuadro No. 1
Exportaciones totales según país de destino. Valle del Cauca*
Años 2004-2005. Valores F.O.B en dólares

País	Exportaciones			No de Posiciones Arancelarias		
	2004 Millones de dólares	2005 Millones de dólares	Participación %	2004	2005	Variación %
Venezuela	231	259	15,96%	456	459	0,7%
Estados Unidos	222	294	18,07%	671	652	-2,8%
Ecuador	188	219	13,47%	687	640	-6,8%
Perú	95	145	8,93%	386	387	0,3%
México	68	77	4,73%	263	242	-8,0%
Panamá	32	29	1,79%	648	528	-18,5%
Puerto Rico	30	36	2,22%	167	174	4,2%
Haití	26	24	1,50%	31	20	-35,5%
Brasil	18	23	1,44%	55	40	-27,3%
Costa Rica	17	17	1,04%	326	295	-9,5%
Guatemala	17	16	0,99%	230	230	0,0%
Bolivia	14	11	0,70%	125	116	-7,2%
Argentina	6	6	0,44%	27	37	37,0%
Paraguay	0,940	0,237	0,05%	10	5	-50,0%
Uruguay	0,58	1,4	0,08%	20	17	-15,0%
Otros	303	335	11,55%	2.870	2.691	-6,2%

*Fuente: elaboración propia en base a datos del DANE

A pesar de que en el 2005 se presenta un aumento generalizado en el valor de las ventas al exterior del departamento, no ocurre lo mismo con el número de posiciones arancelarias, las cuales bajaron en la mayoría de los países. Las exportaciones a Paraguay, por ejemplo, aumentaron de 18 millones en el año 2004 a 23 millones de dólares en el 2005, sin embargo, el número de productos exportados se redujo a la mitad. Igualmente, Uruguay y Brasil registraron reducciones del 15% y 27% en el número de posiciones arancelarias vendidas a esos países.

Mirando los países involucrados dentro del acuerdo de complementación materia de este estudio, se nota que la participación de los países del MERCOSUR en el total de exportaciones del departamento ha sido muy baja, Brasil con apenas 1,44% es el destino más importante de las ventas del Valle y Paraguay es el menos importante con 0,05% del total de exportaciones para el año 2005. Además, si se mira el periodo comprendido entre 1996 y 2005 se encuentra que la participación del MERCOSUR como destino de las exportaciones totales del Valle, ha venido decreciendo, así como el número de posiciones arancelarias.

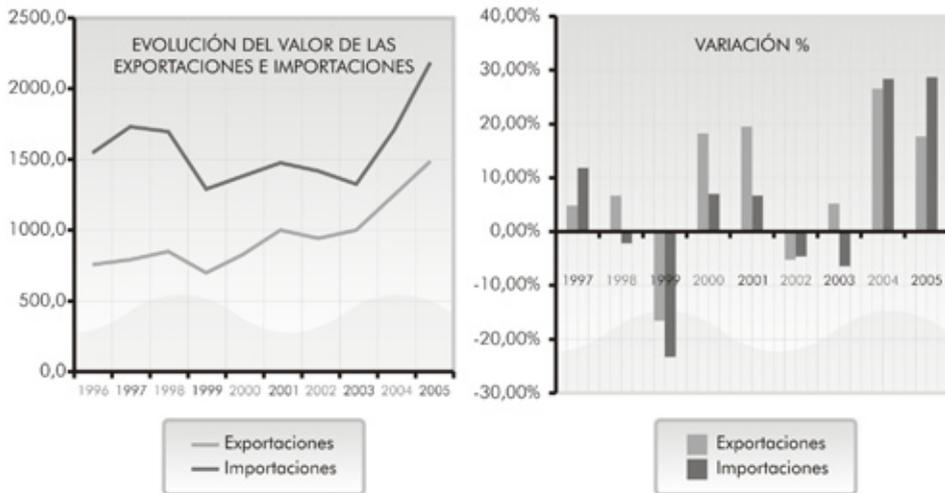
La poca importancia del bloque sur como cliente del Valle del Cauca es tal que mientras en el año 2000 las ventas a Brasil representaban el 4,2% de las exportaciones, su participación

se redujo hasta aproximadamente a 1,5% en el 2004. Algo similar ocurrió con Argentina que redujo su participación de 1,6% en 1999 a 0,4% en el 2005. En promedio el Valle del Cauca solo exporta a los países del MERCOSUR el 3.13% del total de sus exportaciones.

2.2. Importaciones del Valle del Cauca

En el periodo de tiempo comprendido entre los años 1996 y 2005, las importaciones del Valle del Cauca han tenido un aumento de 5,1% en promedio. El crecimiento de las importaciones tuvo un comportamiento más acentuado a partir del año 2003, las cifras comparadas del 2004 y 2005, reportan un incremento anual de 28,5%. Estos incrementos presentados en las importaciones en los últimos años, son comparables a los registrados a inicios de los años noventa y también se ha dado en las exportaciones aunque en una menor medida. (Ver gráfico 1). El valor de las importaciones anuales ha estado significativamente por encima de las exportaciones desde mitad de los años noventa. Sin embargo en el año 2003, como se puede ver en el gráfico 1, se presentó un gran acercamiento entre estos valores debido a la reducción de las importaciones acompañada de un aumento de las exportaciones (ver gráfico de la variación) a causa probablemente de la revaluación del tipo de cambio.

Gráfico 1
Exportaciones e Importaciones del Valle del Cauca. 1996-2005*



*Fuente: elaboración propia en base a datos del DANE

A diferencia de lo presentado en las exportaciones, las compras por importaciones del departamento son muy variadas y los proveedores están dispersos por todo el mundo. Sin embargo, Estados Unidos con 394 millones de dólares y China con 155 millones de dólares, son los principales proveedores de bienes para el Valle del Cauca participando con un 29,7% y 10,4% respectivamente. El sesenta por ciento de las importaciones restantes provienen de una gran cantidad de países que participan solo con un dígito en las importacio-

nes totales del departamento. (Ver cuadro No.2)

Una mirada al comportamiento de las importaciones entre el año 2004 y 2005, muestra que los países de mayor incremento en sus ventas al Valle del Cauca fueron Singapur, Panamá y la India con 160%, 127% y 108% respectivamente. Países de Asia como China, Japón, Corea del Sur e Indonesia registraron incrementos en sus exportaciones al Valle del Cauca superiores al 25%. Las compras a Perú y Brasil aumentaron 51% y 24% respectivamente.

Cuadro No. 2
Importaciones totales según país de origen. Valle del Cauca*
Años 2004-2005. Valores F.O.B en dólares

País	Importaciones			No de posiciones arancelarias		
	2004 Millones de dólares	2005 Millones de dólares	% del Total	2004	2005	Variación %
Estados Unidos	377	394	29,7%	2187	2152	-1,6%
China	115	155	10,4%	1685	1826	8,4%
Perú	80	120	7,7%	165	216	30,9%
Venezuela	78	75	5,9%	162	169	4,3%
Chile	73	85	6,1%	216	241	11,6%
México	72	72	6,1%	570	613	7,5%
Argentina	67	72	5,4%	302	367	21,5%
Brasil	80	99	6,9%	812	840	3,4%
Canadá	52	53	4,1%	250	236	-5,6%
Japón	45	58	4,0%	567	551	-2,8%
Ecuador	45	42	3,4%	153	110	-28,1%
Alemania	38	40	3,0%	733	698	-4,8%
Corea del Sur	38	68	4,1%	416	418	0,5%
India	28	58	3,3%	295	341	15,6%
Francia	27	26	2,0%	390	416	6,7%
Indonesia	25	33	2,2%	136	124	-8,8%
Italia	22	20	1,6%	671	658	-1,9%
España	21	24	1,7%	627	660	5,3%
Taiwán	16	19	1,4%	542	632	16,6%
Reino Unido	11	9	0,8%	288	300	4,2%
Austria	11	8	0,7%	109	116	6,4%
Paraguay	9	2	0,4%	9	4	-55,6%
Tailandia	8	8	0,6%	183	235	28,4%
Países Bajos	8	12	0,8%	143	148	3,5%
Suiza	6	5	0,4%	242	217	-10,3%
Bélgica	6	6	0,5%	88	121	37,5%
Uruguay	6	6	0,4%	33	45	36,4%
Suecia	5	5	0,4%	119	106	-10,9%
Panamá	4	9	0,5%	173	588	239,9%
Hong Kong	4	5	0,3%	277	367	32,5%
Dinamarca	3	3	0,2%	88	99	12,5%
Malasia	2	2,71	0,2%	62	91	46,8%
Singapur	1	3	0,2%	64	56	-12,5%
Otros	303	335	11,55%	2.870	2.691	-6,2%

Tanto el valor de las importaciones del Valle del Cauca como la variedad de productos comprados al exterior se ha venido incrementado a partir del 2003. En los últimos dos años el número de posiciones arancelarias compradas al mundo ha aumentado alrededor del 22%. Así por ejemplo, las compras a Perú, aumentaron de US\$80 a US\$120 millones, en el 2005, y la cantidad de posiciones arancelarias tuvo un incremento de 31%.

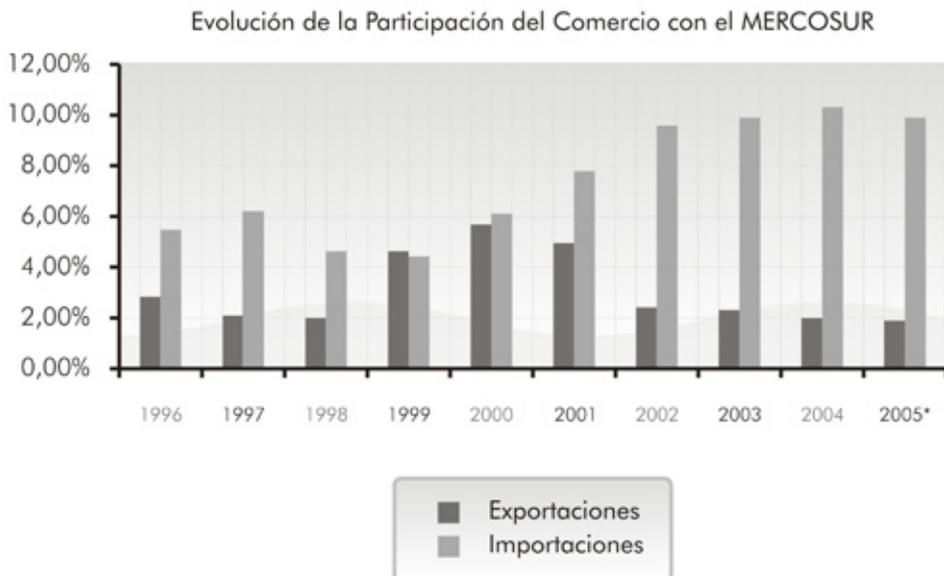
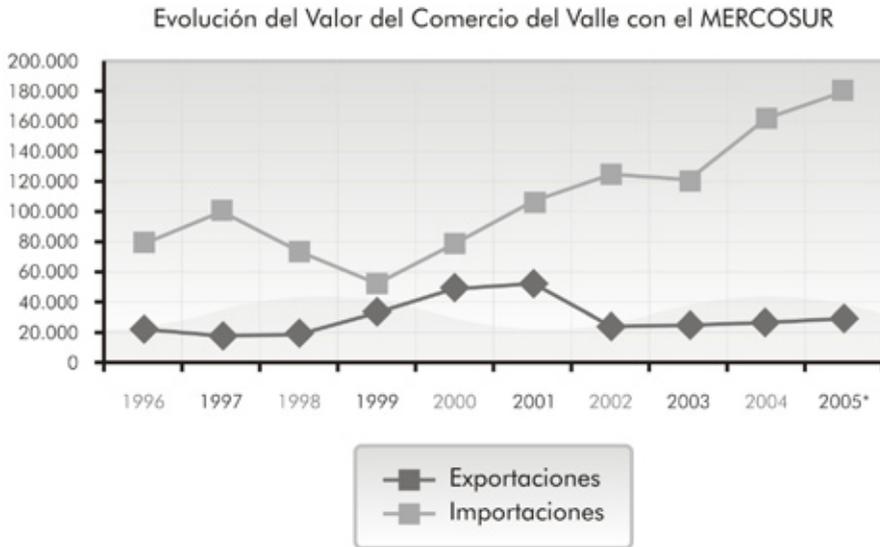
Las importaciones originarias de Argentina y Brasil presentaron aumentos tanto en valor de US\$147 a US\$171 millones – 16% – como en cantidad de posiciones arancelarias, de 1114 a 1207. Uruguay mantuvo estable su valor en US\$6 millones, pero incrementó las posiciones arancelarias de 33 a 45. Y Paraguay, por el contrario, reporta reducciones tanto en el valor de importaciones del orden de 77% como en las posiciones negociadas del 55%. Entre las importaciones provenientes del MERCOSUR, Brasil con 7% seguido de Argentina con 5%, del total importado, tienen la mayor contribución en las compras del departamento.

Contrario al comportamiento de las exportaciones, las compras del departamento al MERCOSUR han venido en aumento a partir de 1999, al igual que el grado de importancia como proveedor. En el año 1999, el Valle del Cauca efectuaba compras al bloque sur por un valor de 53 mi-

llones de dólares que representaban el 4,3% del total de importaciones y en el 2005 las compras aumentaron a 162 millones de dólares que contribuyen con un 10,3% del total. En promedio el bloque de países del MERCOSUR tiene una participación del 7,43% del total de importaciones del Valle del Cauca para el periodo comprendido entre los años 1996 y 2005. Respecto de la evolución del valor del comercio del Valle del Cauca con el MERCOSUR, en la parte superior del gráfico 2 se puede ver claramente el aumento considerable del valor de las importaciones provenientes del bloque sur, contrario a la tendencia de las exportaciones del departamento a esa misma región a partir del 2001.

En cuanto a la evolución de la participación del comercio del Valle con el MERCOSUR, se puede observar (gráfico 2) el aumento en la brecha entre la importancia que tiene el MERCOSUR como socio comercial del Valle del Cauca; el bloque sur ha perdido importancia como cliente del departamento –la participación de éste en las exportaciones totales del Valle disminuye considerablemente – y ha ganado importancia como proveedor de bienes –la participación de las importaciones originarias de estos países aumenta – en la década del 2000.

Gráfico 2
Relación Comercial del Valle del Cauca con el MERCOSUR*



3. Características generales del acuerdo de complementación económica CAN - MERCOSUR

El acuerdo de complementación económica entre los dos bloques, radicado como ACE59, fue suscrito el 28 de octubre de 2004 y entró en vigencia en Colombia a partir de enero del 2005, luego de la expedición del Decreto Ley 141 del mismo año. Contiene aspectos puramente comerciales como el Programa de liberación de bienes tendiente a alcanzar una zona de libre comercio, así como una normatividad referente al régimen de origen; salvaguardias; medidas especiales para productos agrícolas; subvenciones; normas técnicas; medidas sanitarias y fitosanitarias; y solución de controversias.

Adicionalmente, el acuerdo contiene otros aspectos de integración importantes entre la región, tales como disposiciones sobre materias complementarias y acciones de desarrollo; complementación y cooperación en otros sectores económicos de interés mutuo; entre otras. Ejemplos de lo dicho son las disposiciones para la promoción de inversiones recípro-

cas y el mejoramiento de la infraestructura en cuanto al transporte a través de los países participantes en el acuerdo.

Como se advirtió en la introducción, este trabajo se centra en el programa de liberación comercial establecido en el acuerdo de complementación y específicamente sobre la desgravación arancelaria consecuencia de éste. Las desgravaciones son anuales, progresivas y se aplican sobre el arancel vigente a terceros países ⁴. Por lo tanto, a medida que pasa el tiempo los márgenes de preferencia arancelaria van aumentando hasta alcanzar el 100%. Así mismo, los cronogramas de desgravación tienen en cuenta las asimetrías entre los países, por lo que están diferenciados de acuerdo al nivel de inicio, ritmo de desgravación y plazo. Algunos de los tipos de cronogramas utilizados son: General, Patrimonio Histórico ⁵, Sensible ⁶ e Inmediato. En el cuadro No.3 se pueden ver las preferencias iniciales que cada país del MERCOSUR le concede a Colombia y viceversa, así como el plazo de liberación y el año de liberación total del comercio.

4. A excepción de algunos productos agrícolas sujetos al Mecanismo de Estabilización de Precios (MEP). A estos productos se aplicará la desgravación de acuerdo a los aranceles consignados en el Anexo I del acuerdo que representa el componente fijo del arancel.

5. Los ítems que hacen parte del Patrimonio Histórico son los que se habían negociado ya en acuerdos de alcance parcial entre los países suscritos con anterioridad al ACE59. a saber, AAP No 28, 30, 39, 48, 18, 21, 23, 25 etc. Se tomó como punto de partida estos acuerdos para profundizar la liberación entre los bloques.

6. Son aquellos productos que fueron negociados con algunas condiciones iniciales por tratarse de sectores estratégicos para el desarrollo regional. Estas mercancías tienen cupos con preferencias arancelarias estáticas y varias observaciones al respecto.

Cuadro No.3
Programa de Liberación comercial entre Colombia y el MERCOSUR*

Tipo de Cronograma	Argentina otorga a Colombia			Colombia otorga a Argentina		
	No de Ítems	Preferencia Inicial	Plazo años liberación	No de Ítems	Preferencia Inicial	Plazo años liberación
General	2	35%	5	240	20%	6
General	3.759	30%	10	3.887	15%	12
P. Histórico	1.588	15 a 100%	8	1.059	10 a 100%	10
Sensible	68	15%	12	565	7%	15
Sensible	315	10%	15	0	0	0
Sensible PH	0	10%	15	35	10 a 100%	15
Inmediata	775	100%	0	696	100%	0

Tipo de Cronograma	Brasil otorga a Colombia			Colombia otorga a Brasil		
	No de Ítems	Preferencia Inicial	Plazo años liberación	No de Ítems	Preferencia Inicial	Plazo años liberación
General	500	35%	5	976	20%	6
General	3.218	45%	10	2.462	15%	12
P. Histórico	1.401	40 a 100%	8	1.039	10 a 100%	10
Sensible	109	15%	12	309	7%	15
Sensible PH	27	10%	15	64	10 a 100%	15
Inmediata	1.266	100%	0	1.645	100%	0

Tipo de Cronograma	Paraguay otorga a Colombia			Colombia otorga a Paraguay		
	No de Ítems	Preferencia Inicial	Plazo años liberación	No de Ítems	Preferencia Inicial	Plazo años liberación
General	30	15%	6	992	35%	6
General	4.644	15%	12	3.686	35%	10
P. Histórico	24	10 a 100%	10	34	10 a 100%	10
Sensible	835	0%	15	385	7%	15
Sensible PH	9	10 a 100%	15	8	10 a 100%	15
Inmediata	979	100%	0	1.393	100%	0

Tipo de Cronograma	Uruguay otorga a Colombia			Colombia otorga a Uruguay		
	No de Ítems	Preferencia Inicial	Plazo años liberación	No de Ítems	Preferencia Inicial	Plazo años liberación
General	712	25%	6	958	25%	6
General	3.550	25%	12	2.251	25%	12
P. Histórico	1.024	10 a 100%	10	1.220	10 a 100%	10
Sensible	343	7%	15	428	7%	15
Sensible PH	42	10 a 100%	15	41	10 a 100%	15
Inmediata	851	100%	0	1.583	100%	0

*Fuente: elaboración propia en base a datos del DANE

Como primera medida, Brasil es el país del MERCOSUR que otorga preferencias arancelarias más inmediatas; 1.266 mercancías tienen acceso inmediato, 500 más en los cinco años siguientes y 3.218 ítems adicionales tendrán una preferencia del 100% en 10 años.

Argentina, otorga entrada inmediata a 775 productos colombianos y es el segundo país del bloque sur que brinda mejores tratamientos arancelarios para Colombia seguido por Uruguay y Paraguay.

Sin embargo, se puede apreciar que Colombia fue mucho más laxo al otorgar preferencias inmediatas de lo que fueron las naciones del MERCOSUR con Colombia. Por ejemplo, otorga desgravación inmediata a 1.645 ítems provenientes de Brasil, a 1.393 provenientes de Paraguay y a 1.585 mercancías importadas de Uruguay; mientras que Colombia tiene libre entrada inmediata a Brasil solo con 1.266 ítems, a Paraguay con 979 y a Uruguay con 851 ítems. Argentina es la excepción en lo referentes a número de mercancías con desgravación inmediata, pero solo otorga a 2 ítems desgravación a 5 años, mientras que Colombia le brinda la entrada de 240 de sus productos en seis años.

A pesar de lo anterior, tanto Argentina como Brasil liberan más rápidamente sus mercados que Colombia; nuestro país otorga un número mayor de mercancías con desgravación arancelaria a 15 años, mientras

que los dos países del sur ya nos han liberado la mayoría de bienes para ese periodo. Este hecho refleja el grado de asimetrías entre las naciones y la oportunidad que se da a Colombia, en términos de tiempo, para invertir en acelerar su competitividad en estos sectores.

4. Oportunidades derivadas de las mejoras en el acceso del Valle del Cauca en los mercados del MERCOSUR

4.1. Resumen de los segmentos beneficiados en el acuerdo

A continuación se hace una breve reseña de los principales segmentos que resultaron beneficiados por indicador. A saber: Oferta Exportable, Crecimiento de las Exportaciones, Condiciones de Acceso y Demanda potencial del socio comercial. El análisis se realizará para cada país destino en el MERCOSUR.

En el cuadro 4, se muestran los productos que resultan favorecidos con respecto a los análisis de oferta exportable, crecimiento de la oferta exportable, condiciones de acceso derivados del AC59 y demanda potencial para Brasil. Con respecto a las condiciones de acceso el acuerdo de complementación se da mayores ventajas a varios segmentos entre los que se encuentra las llantas y neumáticos, el cual también posee una favorable demanda potencial por parte de Brasil.

Cuadro No. 4
Resumen de productos de la oferta exportable a
Brasil favorecidos en el análisis de oportunidades*

Oferta Potencial*	Crecimiento de las Exportaciones	Condiciones de Acceso	Demanda Potencial de Brasil
* Partes, Repuestos y piezas para automóviles de tipo familiar y de turismo.	* Instrumentos y aparatos médicos	* Partes, Repuestos y piezas para automóviles de tipo familiar y de turismo.	*Artículos para el hogar. Artículos de vidrio para beber (vasos, copas, etc.)
*Partes, repuestos y piezas para automóviles de tipo autobuses y camiones	* Libros	*Conductores eléctricos	*Llantas y neumáticos
*Productos farmacéuticos.	* Cartones	* Cuadernos	
*Chocolate blanco	*Cascos sin forma ni acabados	*Cepillos de dientes	
*Instrumentos y aparatos médicos		*Llantas y neumáticos	
*Libros			
*Chicles y demás gomas de mascar			
Artes gráficas			

*Oferta potencial: Valor de las exportaciones del departamento por segmento económico que superan un millón de dólares durante el periodo.

Fuente: elaboración propia en base a datos del DANE, TRADEMAP y ALADI.

Las exportaciones a Argentina tienen una evolución positiva en algunos de los segmentos de la oferta exportable que denota se está ganando mercado. Los cepillos de dientes y los artículos de oficina tienen grandes ventajas en cuanto a desgravaciones en el acuerdo de complementación (ver cuadro No.5). El primero, tiene claras oportunidades,

pues también hace parte de la oferta potencial, y ha venido creciendo positivamente en los últimos años. Las llantas y neumáticos, aunque arroja oportunidades en la demanda potencial de Argentina, las condiciones de acceso no podrían ser peores. Este segmento hace parte de los productos sensibles de ese país, por lo que tiene 13 años de plazo de desgravación.

Cuadro No. 5
Resumen de productos de la oferta exportable a
Argentina favorecidos en el análisis de oportunidades*

Oferta Potencial*	Crecimiento de las Exportaciones	Condiciones de Acceso	Demanda Potencial de Argentina
* Partes, Repuestos y piezas para automóviles de tipo familiar y de turismo.	* Partes, Repuestos y piezas para automóviles de tipo familiar y de turismo.	*Cepillos de dientes	*Instrumentos y aparatos de telecomunicaciones
*Partes, repuestos y piezas para automóviles de tipo autobuses y camiones	* Todos los productos Editoriales (libros,, álbumes, cuadernos, etc.)	*Artículos de oficina	* Productos farmacéuticos
*Libros	*Cepillos de dientes	* Materiales de construcción	*Editorial (Hojas y bolígrafos)
*Chicles y demás gomas de mascar	*Compresa y tampones higiénicos, pañales para bebés y artículos higiénicos similares.		* Llantas y neumáticos
*Cepillos de dientes			
*Chocolate blanco			
* Productos editoriales (los demás)			

*Oferta potencial: Valor de las exportaciones del departamento por segmento económico que superan un millón de dólares durante el periodo.

Fuente: elaboración propia en base a datos del DANE, TRADEMAP y ALADI.

En cuanto a las oportunidades detectadas para las exportaciones con destino Uruguay, (ver cuadro No.6), es importante resaltar que aunque existen solo dos segmentos que participan en la oferta potencial, las condiciones de acceso que brinda el acuerdo son favorables para tres

segmentos: cosméticos y productos de aseo como el jabón; artículos de vidrio para beber (vasos, copas) y cepillos de dientes. Los dos primeros también resultan favorecidos con una demanda potencial de Uruguay positiva.

Cuadro No. 6
Resumen de productos de la oferta exportable a
Uruguay favorecidos en el análisis de oportunidades*

Oferta Potencial*	Crecimiento de las Exportaciones	Condiciones de Acceso	Demanda Potencial de Uruguay
*Productos farmacéuticos (para uso humano)	*Telecomunicaciones y sonido	*Cosméticos y productos de aseo (jabón)	*Cosméticos y productos de aseo (jabón)
*Chicles y demás gomas de mascar	* Artes gráficas	*Artículos para el hogar. Artículos de vidrio para beber (vasos, copas, etc.)	*Artículos para el hogar. Artículos de vidrio para beber (vasos, copas, etc.)
*Libros	*Cepillos de dientes	* Materiales de construcción	*Editorial (Hojas y bolígrafos)
	*Cosméticos y productos de aseo (jabón)	*Cepillos de dientes	* Artes gráficas

*Oferta potencial: Valor de las exportaciones del departamento por segmento económico que superan un millón de dólares durante el periodo.

Fuente: elaboración propia en base a datos del DANE, TRADEMAP y ALADI.

El acuerdo no ofrece ninguna oportunidad comercial para el Valle del Cauca a Paraguay. Los productos de la oferta exportable del departamento son en su mayoría productos sensibles para ese país, por lo que los cronogramas de desgravación son de 13 años. Así mismo el ninguno de los segmentos tiene una oferta potencial mayor a un millón de dólares durante

el periodo. Tal vez lo único a resaltar es el gran dinamismo de las exportaciones vallecaucanas en el sector de telecomunicaciones y sonido, a Paraguay al igual que en Uruguay. Se puede esperar que este aumento esté representado por el gran avance que ha tenido en los últimos años el departamento en este segmento.

Conclusiones

Las relaciones comerciales del Valle del Cauca con el MERCOSUR son muy precarias y han venido perdiendo mucho valor. Las razones por las cuales se puede afirmar lo anterior son las siguientes:

1. La participación de los países del MERCOSUR en el total de las exportaciones del Valle del Cauca ha disminuido en los últimos años, así como el número de posiciones arancelarias que reportaron ventas a estos países a excepción de Argentina. La variedad de productos exportados a este país aumentó un 37% del 2004 al 2005.

2. Las exportaciones a los países del bloque sur por parte del departamento están muy concentradas en unos pocos segmentos. Solo se registran exportaciones a los cuatro países en chocolate blanco, cuadernos, libros, chicles y demás gomas de mascar, cepillos de dientes y algunos productos farmacéuticos.

3. Las importaciones del Valle del Cauca desde el MERCOSUR van en aumento, tanto en valor como en variedad a excepción de las compras desde Paraguay que presentaron disminuciones en

estos dos aspectos en los últimos años.

4. El déficit comercial del departamento con los países del MERCOSUR ha aumentado significativamente a partir del 2001.

Con respecto al AC59, Brasil otorga preferencias arancelarias más inmediatas seguido de Argentina, Uruguay y por último Paraguay.

En cuanto a la oferta potencial, el valle del cauca tiene ya una estructura bien formada de exportaciones para Brasil y Argentina. La oferta potencial del Valle para Brasil que supera el millón de dólares durante el periodo 1996-2005 está representada en ocho (8) segmentos y para Argentina en seis (6). Las exportaciones a Uruguay y a Paraguay son todavía precarias; solo los productos farmacéuticos y los chicles y demás gomas de mascar presentaron ventas a Uruguay por más de un millón de dólares durante el periodo; Paraguay no presenta ningún segmento que supere este valor.

En cuanto al crecimiento de la oferta exportable del Valle del Cauca, las ventas a Brasil tienen mucho más segmentos con tasas negativas con respecto al resto de países. Esta situación evidencia que el departamento está perdiendo mercado sobre todo en los segmentos de autopartes, repuestos y piezas de automóvil, chocolate blanco y pañales, toallas

tampones higiénicos y artículos similares.

Se puede concluir que el acuerdo de complementación CAN-MERCOSUR brinda oportunidades para la expansión de las exportaciones del Valle del Cauca solo en unos contados segmentos. Sin embargo, es importante aprovechar los cronogramas de desgravación más laxos a la entrada de productos colombianos a Brasil en una mayor variedad de productos. Así mismo, es importante seguir aprovechando el crecimiento dinámico que han tenido algunos de los productos del Valle en Argentina y Uruguay.

Como se puede ver las condiciones de acceso del AC59 no van a hacer que crezcan inmediatamente las exportaciones, sin embargo, el acuerdo es el comienzo y brinda una pauta para revitalizar los flujos comerciales entre los bloques. Se espera también, que con las políticas públicas que contempla el acuerdo se logre una integración mucho mayor en toda Latinoamérica que la de un simple tratado de libre comercio.

Bibliografía

- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), (2005) “Análisis descriptivo del Acuerdo de Complementación Económica N° 59 suscrito entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, estados partes del mercosur y Colombia, Ecuador y Venezuela países miembros de la Comunidad Andina”, Montevideo, ALADI/SEC/di 1891.
- _____ (2004). “El impacto del ALCA en el sector industrial de los países miembros de la ALADI: resultados del análisis sectorial”, ALADI/SEC/dt 458.
- _____ (2006). “Impacto del Acuerdo CAN-MERCOSUR sobre la producción y las exportaciones del Paraguay”, Departamento de apoyo a los PMDER, publicación núm.19/05.
- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) [en línea], disponible en: www.aladi.org
- Comunidad Andina de Naciones (CAN), [en línea], disponible en: www.comuniadandina.org
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) [en línea], disponible en: <http://www.dane.gov.co/>
- Proexport [en línea], disponible en: www.proexport.com

Trade statistics for international business development (TRADEMAP) [en línea], disponible en: www.trademap.org

Medios, instituciones y opinión pública: un triángulo de poder dentro del escándalo de la parapolítica

Liza Fernanda López*
lizal@javerianacali.edu.co

Recibido: 08/01/2008

Aprobado evaluador interno: 04/03/2008

Aprobado evaluador externo: 07/05/2008

Resumen

El artículo presenta la influencia del posicionamiento del tema de la parapolítica –inicialmente como un fenómeno de medios – en las ramas del poder público y en la percepción de la opinión pública nacional. A partir de una revisión de medios, se evidencia un cambio en la jerarquización de temas de la agenda mediática, ahora volcada hacia el escándalo de la parapolítica. Dicho cambio en la agenda, ha impuesto nuevos desafíos a las instituciones públicas, y ha condicionado la proactividad que caracterizaba a la agenda gubernamental. A su vez, la influencia mediática ha tenido efectos variados y diferenciados entre las audiencias. Mientras la figura presidencial parece inalterable, esta imagen positiva no parece coincidir con las otras ramas del poder público.

Palabras clave

Parapolítica, opinión pública, medios de comunicación, agenda institucional, agenda de medios

Abstract

This article presents the influence and the positioning of a topic noun as “Parapolítica” among the branches of public power and the national wide public opinion. According with a media research, on one hand, it seems that there is a turn of the hierarchial structuring inside the mediating agenda that now is more interested on the scandal of the “Parapolítica”. This change in the agenda have had develop new challenges for public institutions, also had conditioned the characteristic proactivity shown by the governmental agenda. On the other hand, this essay would like to describe the situation where the mediatic influence has had effects varied and differentiated between the hearings. Whereas the presidential figure seems unalterable, this positive image does not seem to agree with the other branches of the public power.

Keywords

“Paragate”, public opinion, mass media, media agenda, government agenda

* Liza Fernanda López es politóloga e integrante del Observatorio de Asuntos Internacionales, adscrito a la Carrera de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali.

Introducción

En junio de 2005, Clara López Obregón – dirigente del Polo Democrático Alternativo – denunció ante la Corte Suprema de Justicia, algo que parecía sacado de la más terrorífica de las leyendas, la consolidación de un imperio de poder y sangre, navegando tranquilamente bajo el beneplácito silencioso de la clase política dirigente regional y nacional. Lo que en apariencia era inverosímil, fue confirmado posteriormente por el congresista Gustavo Petro – también del Polo – quien señaló al entonces embajador de Colombia en Chile Salvador Arana, al senador Álvaro García Romero y a dos mayores del Ejército por vínculos con paramilitares. Ese mismo año, fueron expulsados de las listas al Congreso del oficialismo uribista, cinco legisladores señalados como presuntos amigos de las autodefensas, aunque luego todos estos fueron acogidos por otros movimientos políticos simpatizantes con el gobierno Uribe y alcanzaron su curul.

La punta del iceberg de todo este proceso se alcanzó en noviembre de 2006, cuando la justicia ordenó la detención de los congresistas Álvaro García (Movimiento Nacional Progresista), Jairo Merlano (Cambio Radical), Eric Julio Morris (Colombia Democrática), todos de movimientos

afines al presidente Uribe, y por delitos como concierto para delinquir, homicidio y promoción de grupos paramilitares¹. La ex congresista Muriel Benito Rebollo y el anteriormente mencionado embajador Salvador Arana también fueron detenidos, este último, acusado de ser el autor intelectual del asesinato del alcalde de Corozal Sucre Eudaldo León Díaz Salgado (militante del Polo).

En febrero de 2007, el escándalo alcanzó al senador Álvaro Araújo lo cual perturbó a la opinión pública nacional por tratarse del hermano de la entonces canciller María Consuelo Araújo, sobrino político del procurador Edgardo Maya, primo del magistrado de la Corte Constitucional Jaime Araújo y, como si fuera poco, también primo del gobernador de Cesar, Hernando Molina (detenido por parapolítica), además de pertenecer a uno de los clanes políticos más poderosos a nivel regional y nacional. La Corte ordenó su captura junto a la de Dieb Maloof, Mauricio Pimiento, Luís Eduardo Vives, Alfonso Campo y Jorge Caballero, todos congresistas de la Costa Atlántica e investigados por presuntos vínculos con paramilitares.

El primer “golpe bajo” del destape “*paragate*” al gobierno Uribe, fue la dilatada renuncia de la canciller María Consuelo Araújo que se produ-

1. Colombia Hoy. (2006, diciembre). “Cronología de la crisis parapolítica” [en línea], disponible en: <http://blog.colombiahoy.org/2006/12/09/cronologia-de-la-crisis-parapolitica.aspx>, recuperado: junio 6 de 2007.

jo el 19 de Febrero de 2007. La oposición, encarnada por el Liberalismo y el Polo, así como por la Comunidad Internacional exigieron su cabeza tras las investigaciones adelantadas por la Fiscalía, que comprometían a su padre y hermano en delitos como secuestro agravado y concierto para delinquir, por lo que con visible tristeza, Uribe aceptó su dimisión. Tres días después, vino el segundo golpe. La Fiscalía ordenó la captura del director nacional del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), Jorge Noguera, por poner al servicio del paramilitarismo de la Costa Atlántica esta entidad pública.

El 17 de Abril, el gobierno recibió su tercer revés. El senador Petro, durante el debate al paramilitarismo en Antioquia, reveló que bajo la gobernación de Antioquia encabezada por Uribe, se autorizó la administración de algunas Convivir ² a importantes jefes de las hoy Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y además acusó a Santiago Uribe (hermano del presidente) de haber promovido grupos paramilitares ³.

La opinión pública se encontraba absorta ante las imágenes, sindicaciones, acusaciones, pruebas, investigaciones, detenciones y debates que en palco transmitieron

los medios de comunicación. La parapolítica mostraba el verdadero alcance del poder paramilitar en los estamentos legislativos y demás ramas del poder público. Los medios, no solamente operaron como correas de transmisión o cajas de resonancia del conflicto de intereses de los actores involucrados en la parapolítica. Los *mass media* también asumieron una posición crítica, operando como grupo de presión, bajo la necesidad de visibilizar y canalizar la atención de las audiencias y de la opinión pública hacia un escándalo de corrupción de proporciones internacionales.

El descubrimiento de las relaciones clandestinas entre paramilitares y clase política dirigente tiene serias implicaciones para el desarrollo de la política nacional, pero sobre todo, tiene pertinencia particular para disciplinas como la Ciencia Política y la Comunicación cuyo estudio va más allá del análisis de las relaciones de poder y los procesos de comunicación en la sociedad. Además, ambas cumplen una función importantísima para el *cambio social*. La necesidad y posibilidad de construir un futuro mejor, un proyecto colectivo más incluyente y democrático para la ciudadanía.

2. También llamadas cooperativas de defensa agrarias, creadas como servicios especiales de seguridad privada durante 1994-1997. La intención del gobierno nacional, encabezado por César Gaviria Trujillo, era fortalecer la defensa de la seguridad campesina en zonas de combate con la guerrilla.

3. *El Tiempo* (2007, 17 de abril), "De calumnia califica el gobierno acusaciones de Gustavo Petro contra presidente Álvaro Uribe" [en línea], disponible en: <http://eltiempo.com>, recuperado: 20 de Abril de 2007.

El objetivo de este artículo es evaluar la influencia de los medios de comunicación en el posicionamiento del tema de la “parapolítica” en la agenda pública nacional durante el período de 2006-2007. Para ello, primero, se analiza la incidencia de los *medios* de comunicación en la *agenda institucional* respecto al nuevo fenómeno de la parapolítica y segundo, se evalúa la incidencia de la *agenda de los medios* en la opinión pública nacional.

Teniendo en cuenta el lapso de tiempo en que se desarrolló el tema de la parapolítica, el registro de medios abarca desde el mes de noviembre de 2006 hasta octubre de 2007. A su vez, se registraron siete medios impresos, radiales y televisivos entre ellos, el periódico El Tiempo, el periódico El Espectador y la revista Semana reflejaron, en un mayor grado, el fenómeno de la parapolítica.

1. De poder a poder

La comunicación política ha sido definida “como el intercambio de símbolos o mensajes que con un significativo alcance han sido compartidos por, o tienen consecuencia para, el funcionamiento de los sistemas políticos”⁴. R.R Fagen argumenta que “una actividad comunicacional

se considera política en virtud de las consecuencias, actuales y potenciales, que esta tiene para el sistema político”⁵. Estas definiciones destacan la retroalimentación entre la comunicación y la política, especialmente la influencia que tiene la primera sobre la segunda. Monzón entiende que “será la democracia moderna quien, al explicar la vida política como un sistema de diálogos entre gobernantes y gobernados, gobierno y oposición, mayorías y minorías, por ejemplo, incorpore esta disciplina entre los contenidos y temas de investigación de la ciencia política”⁶.

Teniendo en cuenta que en los cimientos de la democracia se encuentra el intercambio de discursos, diálogos y mensajes entre las instituciones públicas y la ciudadanía, la información es poder. “Aunque la información no figura en el esquema de los poderes constitucionales clásicos, forma parte del sistema de equilibrios, de frenos, y contrapesos en que consiste un régimen pluralista de libertades”⁷. Antes y durante el gobierno de Samper, fueron los medios de comunicación quienes destaparon los nexos entre el narcotráfico y la campaña política del presidente, escándalo conocido como “el proceso 8000”. Los medios fueron un factor

4. Meadow, citado en Monzón, Cándido. (1992), *Opinión pública y comunicación política*, Madrid, Eudema, p.218

5. R.R Fagen citado en Monzón, Cándido. (1992), *Opinión pública y comunicación política*, Madrid, Eudema

6. Op. Cit. p.219

7. Muñoz, Alonso (1989), *Política y nueva comunicación*, Madrid, Fundesco, p.36

determinante en la imagen y credibilidad del mandatario no solamente ante la opinión pública nacional, sino además ante la Comunidad Internacional.

El despliegue periodístico sobre los “narco-casetes” y las sindicaciones contra Samper y algunos ministros de su gabinete por financiarse de caudalosos recursos provenientes del cartel de Cali y del norte del Valle, afectó colosalmente la imagen del gobierno ante la ciudadanía, pero sobre todo ante la Comunidad Internacional. El país fue desertificado y considerado como paria, tanto así, que una de las prioridades evidentes del gobierno que lo sucedió, fue recuperar y reactivar las relaciones internacionales del país con el resto del mundo, especialmente con Estados Unidos.

Ahora, bajo una experiencia similar, estos mismos medios se han encargado de mostrarle a la ciudadanía los nexos entre los paramilitares y la clase dirigente. La historia confirma el poder de la información en Colombia, dos escándalos de corrupción política en menos de 13 años.

Bajo esta misma perspectiva, muchos autores catalogan a los medios de comunicación como el “cuarto poder” ya que tienen la función de recoger y presentar la información,

interpretarla, explicarla, crear climas de opinión, formar opinión pública, fijar la agenda y ejercer control político al gobierno y otras instituciones, aportando a la teoría clásica del equilibrio del poder que se encuentra fundamentada en las democracias occidentales ⁸.

Para analizar la incidencia de la *agenda de los medios de comunicación* en la *agenda institucional*, hay que tener en cuenta el criterio de los medios para seleccionar la información y construir la agenda temática que es presentada a las audiencias bajo titulares o primeras páginas. La idea de la agenda de los medios es extractada por Cohen cuando afirma que “la prensa en la mayor parte de los casos, no tiene éxito diciéndole a la gente qué tiene que pensar, pero sí puede tener éxito diciéndole sobre qué tiene que pensar” ⁹.

El modelo de agenda-*setting* de MacLeod y McCombs ¹⁰ explica que la difusión, selección y ocultamiento de noticias permite canalizar la atención del público, influyendo en el clima de opinión y la opinión pública. La importancia que los medios dan a ciertas noticias genera una relación causal entre las audiencias, dado que “*el público ajusta su percepción de la importancia relativa de las diversas cuestiones a la importancia que*

8. Monzón, Cándido. (1992), Op. Cit., p.243

9. Bernard C., Cohen (1963), *The Press and Foreign Policy*, New York, Princeton University Press, p.120

10. Charron, Jean (1998) “Los medios y las fuentes” en Gauthier, Gilles; Gosselin, André y Jean Mouchon (comps.), *Comunicación y política*, Barcelona, Gedisa.

le asignan los medios”¹¹. Sin embargo, uno de los campos de estudio de la agenda-setting es el sistema de diálogos e interacción entre los medios – que busca ponderar unos temas – y las fuentes de información – proveedores de noticias –, particularmente aquellos que toman las decisiones políticas de la sociedad, siendo el Estado la fuente consultada por excelencia y el más importante proveedor de información. Tanto es así, que en Colombia las agencias noticiosas se encuentran cercanas al Palacio de Nariño, esto como esquema operativo para adquirir rápidamente información gubernamental. Pues bien, Weaver advierte:

“tenemos que continuar examinando la interacción de las instituciones de los medios con las fuentes de información en un marco de agenda –setting para especificar de manera más precisa qué cuestiones y qué imágenes origina y cómo se mantienen a través del tiempo las agendas temáticas. Tenemos que llegar a comprender mejor cuándo hay mayores probabilidades de que los medios funcionen como simples correas de transmisión pasivas y cuándo tienen más oportunidad de desarrollar un papel activo en cuanto a filtrar y

modelar los temas y las imágenes”¹²

El papel que han desempeñado los medios en el posicionamiento de la “parapolítica” es un tema que nos atañe, pero se tratará posteriormente.

Para dar cuenta de la relación medio-público, primero debemos abarcar las relaciones fuente-medio que, mediante un trabajo conjunto, generan la información posteriormente entregada a las audiencias. Pero la relación fuente-medio no es fácil de evidenciar. Partimos del supuesto que los actores más visibles son quienes tienen más influencia sobre la agenda de los medios. Siguiendo esta base podemos identificar al presidente Álvaro Uribe Vélez, sus “escuderos” o ministros, la oposición y las entidades públicas, como “actores que tienen la capacidad de condicionar, mediante su discurso o su silencio, cierta definición de la realidad”¹³. En este caso, las llamadas fuentes oficiales.

Sin embargo, con lo anterior no se puede reducir la autonomía de la prensa sobre la cobertura de ciertos temas. Ahora bien, en algunos casos la información refleja más los intereses de los medios que de los mismos agentes políticos y aunque el argumento se sostenga en que los dueños de los medios provienen de las grandes élites, la verdad es que la élite en

11. *Ibíd.*, p.72

12. Weaver, citado en Charrón, Jean (1998), *Op. Cit.*

13. Charrón, J. *Op. Cit.*, p.76

su conjunto es bastante heterogénea, así como sus intereses. Además, para los medios es muy importante el tema de la credibilidad, así que tratan de mostrarse ante las audiencias como actores objetivos, neutrales y autónomos frente a posiciones políticas.

Ocupándonos de la relación fuente-medio, en primer lugar, la producción de la información mediática implica operaciones de descodificación/recodificación, interpretación, contextualización, estructuración e intervención (sondeos, seguimientos, etcétera), proceso más complejo que una simple labor de selección, y que demuestra que el acceso de la fuente al sistema de información es complejo¹⁴.

En segundo lugar, la noticia no es en sí misma, un hecho predefinido. Por el contrario, la noticia es una construcción entre la fuente y los medios, obra que condensa características como el dolor, la novedad, lo íntimo, el poder, lo exótico, toda situación que genere conflicto de intereses y por supuesto, bajo una estructura dramática para atraer a las audiencia¹⁵. Temas de corrupción política como la parapolítica, son noticias codiciadas por los medios ya que tienen un ingrediente explosivo, conflicto de poder e indignación ciu-

dadana. Dada estas cualidades de la noticia, muchos estudiosos sobre el funcionamiento de los medios prefieren abandonar el concepto de “agenda *setting*” y reemplazarlo por “agenda *building*”, ya que esta última connotación resalta un proceso más colectivo en la elaboración de la agenda, no solamente en la participación de los medios y las fuentes, sino además, en la inclusión del público¹⁶.

Sea “*setting*” o “*building*”, lo que nos interesa es que la agenda es una relación recíproca, transaccional y cambiante, ligada a los intereses, valores, recursos y limitaciones de las fuentes y los medios que terminan priorizando y jerarquizando unos temas frente a otros. Entran a jugar en la escena todos estos recursos de poder, en donde la noticia será el resultado de la suma de las partes o el lugar de confrontación, por lo que los aportes no tienen que ser siempre simétricos. Aunque en ocasiones, sí se da una efectiva adecuación, cuando los discursos de las fuentes están pensados en prever la reacción de la prensa porque se benefician de esta lógica. “*Cada parte integra, en cierto modo, la lógica de la otra a la suya propia*”¹⁷. Entre la oferta de la fuente y la demanda del medio.

14. *Ibíd.*, p.79

15. Milburn, Michael (1994), *Persuasión y política: la psicología social de la opinión*, México, editorial Limusa, p. 207

16. Charrón, J. *Op. Cit.*, p.80

17. *Ibíd.*, p.80

1.1 El control de la agenda de medios. Poder del gobierno Uribe

La agenda de los medios de comunicación durante el primer período del gobierno Uribe (2002-2006) estuvo enmarcada bajo la intervención constante de la agenda institucional. Uribe, magistralmente, tuvo el control de la agenda de medios gracias a que temas de alto interés gubernamental como el Plan Colombia, La Seguridad Democrática, El Plan Patriota, El TLC con Estados Unidos, La ley de Justicia y Paz y La ley de Transferencias, entre otros, fueron arduamente cubiertos por los medios impresos, televisivos y radiales.

En consonancia con lo anterior, podríamos decir que durante éste período los medios tomaron una posición de correas de transmisión o cajas de resonancia de las estrategias políticas del gobierno, bien sea para mostrar apoyo, oposición o controversia, los temas necesarios a debatir tuvieron eco en la opinión pública y en los medios, aquellos que eran vértice del plan de gobierno. Por ejemplo, durante el período de enero a octubre de 2006, el 38% de las portadas de la revista *Semana* dedicaron este espacio a asuntos de interés gubernamental, específicamente al TLC y a la negociación con los paramilitares, claro está, teniendo en cuenta la co-

yuntura de los comicios presidenciales y la participación del presidente como candidato. Solo un 2% de las portadas estuvo dedicado a los primeros descubrimientos de infiltración de paramilitares en el DAS¹⁸.

Las fuentes oficiales predominaron en el proceso noticioso debido al “clima de opinión” favorable al presidente Uribe. Mientras el país pasaba el trago amargo del desencanto y la frustración de una anhelada paz, que terminó siendo la pesadilla del Caguán. Reflejo de esta tendencia favorable fueron los 5.862.655 (54%) votos con los que – en primera vuelta – Uribe fue elegido en el 2002. Para el segundo mandato presidencial, Uribe obtuvo también en primera vuelta más de siete millones de votos, superando así su propia votación de cuatro años atrás y de paso consiguiendo el respaldo popular más alto en Colombia para elección presidencial alguna. A su vez, la economía (40%) y la seguridad (35%) fueron los temas de mayor importancia para la ciudadanía. La favorabilidad del presidente así como la aprobación de su gestión han oscilado entre el 60% y 75%¹⁹.

Pues bien, sumada a una coyuntura preelectoral favorable, también está bastante ligada al control informativo la poderosísima imagen del

18. *Revista Semana*, 2006, portadas de enero a octubre.

19. Ver: Encuesta de Napoleón Franco & Cía (2007, 30 de enero, 20 de marzo). Encomendada por la revista *Semana*, RCN Radio Cadena Básica, la FM de RCN radio y RCN Televisión, en *Revista Semana* y Encuesta Gallupe Poll (2007, febrero) Bimestral

presidente. Es innegable la vocación de Uribe hacia los medios, activismo en el cual prefiere comunicarse directamente con la sociedad mediante sus consejos comunitarios televisados semanalmente por los canales regionales, las diarias apariciones en los noticieros privados, así como su evidente preferencia hacia el medio radial en el que puede extenderse porque no es editado. Así, muchos otros factores podrían explicarnos el arrasador poder del ejecutivo en la selección y ponderación de temas transmitidos por los medios.

Pero el fenómeno de la parapolítica entró a cambiar en el segundo período de gobierno Uribe. El presidente vio disminuida su capacidad para imponer la agenda temática, así como reducido ostensiblemente su liderazgo e iniciativa en asuntos públicos, debido a la intervención de otras fuentes que en su momento proporcionaron información más relevante para los medios. Así, por ejemplo, las declaraciones de paramilitares, narcos, las investigaciones y debates de la oposición bajo la vocería de Petro y Jorge Robledo captaron cada vez más la atención de los medios desplazando la figura presidencial. Medios como *Semana*, *El Espectador* y *El Tiempo* los convirtieron en sus fuentes adelantando investigaciones periodísticas sobre los nexos

entre políticos y paramilitares que incluso la Fiscalía desconocía y todos ellos se convirtieron en los referentes sobre el tema²⁰. Por ejemplo, entre noviembre de 2006 y junio de 2007, 41% de las portadas de la revista *Semana* estuvieron dedicadas al tema de la parapolítica, en contraste, un 14% tocó temas de iniciativa gubernamental²¹.

El cambio en la jerarquización de temas de la agenda de medios, propiciado por el *boom* periodístico de la parapolítica como hecho noticioso, o como la codiciada *chiva*, incidió sustancialmente en la agenda institucional de la rama judicial, legislativa y ejecutiva. En contados meses, la información como poder, se prestó al servicio de nuevos actores, nuevas controversias y desafíos, pero sobre todo, a las exigencias de la opinión pública que fueron recreadas y conducidas magistralmente por los medios de comunicación al escenario de la política. Este cambio de panorama, reclamó respuestas y soluciones que los protagonistas de lo público asumieron de diversas maneras. Más aún, conllevó a un cambio en el ejercicio político caracterizado anteriormente por su proactividad, ahora condicionada al fenómeno de la parapolítica.

20. Revista *Semana* (2007, 25 de agosto), "Golpe de Mano" [en línea], disponible en: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=105846, recuperado: 2 de septiembre de 2007.

21. Revista *Semana*, 2006-2007, portadas de noviembre a junio.

1.2 La influencia del posicionamiento del tema de la parapolítica en las tres ramas del poder público

La rama judicial, liderada por las altas Cortes y la Fiscalía General de la Nación, tienen en su poder la investigación de los escándalos de corrupción que involucran a legisladores y agentes públicos. Al menos cuatro puntos evidencian la influencia de la agenda de medios en la agenda judicial: 1) la justicia debe definir claramente cuál de los dos organismos, si la Corte Suprema de Justicia o la Fiscalía, va a encargarse de los congresistas implicados en parapolítica que han renunciado a su investidura. 2) decidir sobre el tipo de delito que debe atribuírsele a los responsables y que dicha sentencia no altere la ley de Justicia y Paz. 3) demostrar la capacidad de la justicia para depurar a los mismos integrantes de las instituciones públicas que siguen colaborando con los paras, y 4) despejar las dudas frente la independencia de la rama judicial, especialmente de la Fiscalía. Es decir, los medios de comunicación influyen la agenda de la rama judicial porque la “plena publicidad” pone frente a la opinión pública, la prueba de la independencia y credibilidad de la

justicia colombiana, dependiendo de cómo actúen en este caso.

En el primer caso, los congresistas que decidieron renunciar a su fuero para evitar que la Corte Suprema siga adelantado sus respectivos casos, serán procesados por la justicia ordinaria como ciudadanos y su investigación puede demorarse debido a que en esta instancia existe posibilidad de apelación y el caso pasa por las manos de jueces regionales²². Dadas tales circunstancias, la preocupación de la opinión pública consiste en que los políticos implicados puedan influenciar a los jueces regionales y salir muy bien librados. Muchos argumentan que debido al grave delito de los parapolíticos, la Corte Suprema debería mantener la potestad para investigarlos ya que por ser un cuerpo colegiado de los más altos magistrados, supone también las máximas garantías para los procesados y para la ciudadanía²³.

El segundo caso, más delicado aún, consiste en definir qué tipo de delito es el paramilitarismo. La Corte sentenció que este era un delito común y no político o de sedición. Los argumentos de la Corte fueron que en primer lugar, las AUC no actuaron en contra del Estado sino bajo la complacencia de la fuerza pública.

22. Revista Semana (2007, abril 2-9) “¿impunidad en la parapolítica?” [en línea], disponible en: <http://www.semana.com>, recuperado: 10 mayo de 2007.

23. El Tiempo (2007, 18 de abril) “Corte Suprema no continuará con procesos de ex congresistas que renunciaron a su fuero” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 3 de mayo de 2007.

Para apoyar lo anterior, ahora aparece la parapolítica como prueba fehaciente de la complicidad entre paras y organismos estatales ²⁴. *El segundo argumento de la Corte es que las motivaciones de los paramilitares no son políticas sino económicas. No buscan derrocar un régimen político para suplantarlo, sino ponerlo a su servicio para acumular riqueza* ²⁵.

Sin embargo, dichas declaraciones ponen en vilo el desarrollo de la Ley de Justicia y Paz, pues muchos de los ya desmovilizados podrían ser capturados y perder el indulto. El desafío de la Corte será encontrar una salida jurídica que defina la suerte de los desmovilizados, sin que beneficie a los jefes paramilitares y a los parapolíticos procesados por concierto para delinquir agravado. Sin echar al traste el proceso de negociación y reinserción de los paramilitares en su conjunto ²⁶.

El tercer y cuarto caso, son una de las preocupaciones del Gobierno pero además del Fiscal General de la Nación, Mario Iguarán, quien hasta 2005 fue viceministro de Justicia y artífice de la Ley de Justicia y Paz. Dadas las circunstancias, el desafío

para la Fiscalía es doble. Por una parte, tiene la responsabilidad de aplicar la misma ley de la que fue partícipe, mantener el equilibrio y la justicia de los fallos en torno a la parapolítica en el caso del DAS y de los legisladores que renunciaron a su investidura, pero, sobre todo, tiene sobre sí la mirada de la opinión pública y los medios de comunicación atentos a cualquier tipo de maniobra que no parezca independiente del poder ejecutivo, pues ahora el fiscal tiene la responsabilidad de investigar a funcionarios del Gobierno Uribe, gobierno en el que participó años atrás. *Desde el punto de vista de su imagen y credibilidad, Uribe está en las manos de su antiguo súbdito* ²⁷.

Por otro lado, la rama legislativa no estuvo menos influenciada en el diseño de su agenda que la rama judicial. El hallazgo del computador del jefe paramilitar Jorge Tovar Pupo alias “Jorge 40”, es sin duda *la prueba reina* que permitió que la noticia no solo trascendiera en el ámbito de la especulación. Tanto la Fiscalía como los medios tenían en sus manos pruebas contundentes sobre los

24. El Tiempo (2007, 11 de agosto) “Por fraude electoral en el 2002, llaman a juicio a tres senadores procesados por parapolítica” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 18 de agosto de 2007.

25. Revista Semana (2007, 28 de julio) “El lío de la sedición” [en línea], disponible en: <http://www.semana.com>, recuperado: 3 agosto de 2007.

26. Revista Semana (2007, 2 de junio) “¿Y la justicia qué?” [en línea], disponible en: <http://www.semana.com>, recuperado: 25 de junio de 2007.

27. Revista Semana (2007, 17-24 de abril) “El fiscal tiene la palabra” [en línea], disponible en: <http://www.semana.com>, recuperado: 5 de junio de 2007.

nexos entre paramilitares y clase política dirigente ²⁸.

En concreto, el computador de “Jorge 40” es un sistema de información que contiene las operaciones, contabilidad y alianzas políticas y económicas del paramilitarismo con importantes jefes políticos y sectores económicos del país. Su importancia radica en que contiene los nombres de los firmantes del “Pacto de Ralito”, un acuerdo secreto firmado en el año 2001 durante el gobierno de Andrés Pastrana, en el que varios congresistas y líderes políticos pactaron con jefes de las autodefensas un proyecto político para refundar el país, por fuera del marco legal ²⁹.

La mediatización de la parapolítica incidió en la agenda del legislativo, particularmente porque el Congreso fue la institución pública más atacada por los tentáculos paramilitares. Pruebas trascendentales como el computador de “Jorge 40” y las declaraciones del ex jefe de informática del DAS, Rafael García Torres, y de los ex paramilitares Jaime Alberto Pérez Charry y Jairo Castillo Peralta (“Pitirri”), sindicaron a 37 congresistas de mantener relaciones cercanas con jefes de las AUC. Al menos cuatro razones caracterizan el cambio en

la agenda institucional del legislativo: 1) cambio en los temas a debatir, 2) vinculación o “amarre” de los temas gubernamentales al tema de la parapolítica, 3) posicionamiento de nuevas figuras, 4) unificación de las bancadas, y 5) cambio en el ejercicio político.

El cambio en los temas a debatir influyó en el mapa político del Congreso. La sindicación de reconocidos barones electorales generó entre los congresistas una situación desafiante y tensa. Algunos legisladores, muy audaces, vieron en la coyuntura mediática una oportunidad de oro para generar un cambio político dentro del ejercicio legislativo. La ocasión para revertir las condiciones de protagonismo fue aprovechada por la oposición encarnada por el Polo Democrático Alternativo y el Partido Liberal que gestionaron nuevos debates de control político. El Polo, bajo la vocería del senador Gustavo Petro, en el debate al paramilitarismo en Antioquia, denunció los nexos de la familia Uribe con jefes paras. El Partido Liberal exigió la cabeza de la ex canciller María Consuelo Araújo y arremetió frente al gobierno pidiendo la moción de censura al ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, por

28. El Tiempo (2007, 22 de agosto) “El ex senador Álvaro Araújo fue llamado a juicio por la Fiscalía” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 30 de agosto de 2007.

29. Ver: Noticiero RCN, TV (2007, 20 de enero) “Ex Congresista dice que ninguno fue obligado a firmar”, Álvaro García Jiménez (dir), [en línea] disponible en: <http://www.canalrcn.com/noticias/?op=info&idS=742&idP=119&idC=26516>, recuperado 12 de febrero de 2007 y El Tiempo (2007, 30 de agosto) “Computadores y celulares son los nuevos testigos clave en contra de ‘paras’, narcos y guerrilleros” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 3 de septiembre de 2007.

la interceptación ilegal de llamadas hechas por funcionarios públicos, llevada a cabo por la Dirección de Inteligencia de la Policía ³⁰.

Dentro de este contexto, los temas de la agenda gubernamental fueron debatidos en el Congreso bajo el agravante de que la oposición aprovechó la coyuntura para vincular los temas de interés gubernamental al tema de la parapolítica. El TLC fue uno de los más afectados, pues la oposición puso en entredicho la pertinencia del tratado cuando el paramilitarismo es tolerado en un “Estado Social de Derecho”, y éste es dueño de los grandes latifundios del país. Los debates de control político dieron protagonismo e iniciativa a la oposición que logró frenar las iniciativas ejecutivas en el Congreso. Personalidades como Jorge Robledo y Gustavo Petro – del Polo –, así como los liberales Cecilia López y Juan Fernando Cristo fueron decisivos a la hora de la organización del control de la oposición.

Por su parte, la bancada uribista se unificó en buena medida porque el Gobierno fue generoso al incluir varias propuestas de los congresistas en el Plan de Desarrollo y reabrió el tema de invertir en las vías terciarias, obras vitales para los congresistas en

las regiones, además de entregarle la dirección de Invima al partido Convergencia Ciudadana. La bancada uribista logró pasar la ley de transferencias, el Plan de Desarrollo y sacar adelante los debates del TLC, a pesar de las arremetidas de la oposición. La intención gubernamental fue aprobar los temas de interés del Gobierno en medio de esta legislatura azotada por la parapolítica ³¹.

Sin embargo, el efecto más importante resultó del cambio de actitud política de los congresistas. La bancada uribista pasó de una actitud proactiva a reactiva, pues los legisladores se sintieron en la picota pública debido a que la mayoría de políticos encarcelados son de movimientos afines al presidente. La estrategia se centró en consolidar una buena defensa y mantener la bancada unificada en la aprobación de leyes de interés gubernamental. La oposición tuvo la oportunidad de hacerse más visible, liderando las iniciativas acusatorias. El Polo recurrió al “*lobbying*” en Washington ³² para denunciar los nexos entre políticos y paramilitares, las desventajas del TLC, y la gravedad de la violencia sindical en el país causada por las AUC y el paramilitarismo de Estado,

30. Ver: El Tiempo (2007, 24 de abril) “Investigar posible espionaje a la oposición pide Partido Liberal tras declaraciones del Presidente” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 30 de abril de 2007 y Revista Semana (2007, 16 de junio) “Pasó el año” [en línea], disponible en: <http://www.semana.com>, recuperado: 30 de junio de 2007.

31. El Tiempo (2007, 17 de junio) “Termina una legislatura golpeada por la parapolítica, uno de los mayores escándalos del país” en sección política [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 25 de junio de 2007.

que en el 2006 comprometió la vida de 26 líderes sindicales. Este último tema, de particular recepción para los intereses de la bancada Demócrata hoy mayoría en el Congreso de Estados Unidos ³³.

Pero tal vez, la mayor incidencia del escándalo de la parapolítica se ha visto reflejada en el poder ejecutivo, particularmente en la figura presidencial. Por lo menos cuatro puntos explican dicha influencia: 1) las denuncias de corrupción del DAS, 2) la renuncia de la canciller Araújo, 3) la vinculación de los temas estratégicos del gobierno al escándalo de la parapolítica, y 4) el cambio en el ejercicio político.

Teniendo en cuenta que la mayoría de congresistas involucrados con los procesos de parapolítica pertenecen a movimientos simpatizantes al gobierno Uribe. El presidente tuvo que lidiar con las críticas que esto le representaba para su administración, sumado a la vinculación del director del DAS Jorge Noguera, y mano derecha del presidente, con grupos paramilitares de la zona Atlántica ³⁴. La parapolítica, incluso, llegó hasta la ex canciller María Consuelo Araújo, quien debió renunciar a su cargo

tras las acusaciones contra su padre y hermano, así como las investigaciones contra Mario Uribe, primo del presidente ³⁵.

Aunque en un comienzo fueron los ministros quienes salieron a defender ante los medios la imagen gubernamental, las denuncias de Petro sobre los supuestos nexos entre el presidente y los paramilitares, fueron el mayor motivo para que el presidente asumiera el control de la defensa de su gestión, que inició con un debate televisivo de 45 minutos en horario triple A, en el que el mandatario invitó a hablar abiertamente sobre las declaraciones de parapolítica en su contra.

Sin embargo, los mayores costos para el gobierno Uribe se han traducido en la creciente pérdida del control por parte del ejecutivo para definir los contenidos de la agenda y participar activamente en su diseño. Durante el primer gobierno Uribe, temas como el Plan Colombia, la Seguridad Democrática y la ley de Justicia y Paz, se encontraban justificados por la necesidad apremiante que tenía el país de recuperar la seguridad y devolverle el control territorial al Estado.

32. El Tiempo (2007, 22 de abril) "Así ha sido 'lobby' del Polo en E.U. congresistas opositores hicieron 2 viajes en menos de un mes" [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 30 de abril de 2007. y El Tiempo (2007, 22 de abril) "Desplante de Al Gore anuncia graves repercusiones y es signo de que se avencinan tiempos difíciles" [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 30 de abril de 2007

33. *Ibid.*

34. Guerra, Asdrubal, (2007, 11 de noviembre), "Procuraduría sanciona a ex director del DAS Jorge Noguera", en La W Radio, Julio Sánchez Cristo (dir), Cadena Radial Colombiana (Caracol) [en línea] disponible en: <http://www.wradio.com.co/nota.asp?id=507619>, recuperado: 20 de noviembre de 2007.

No obstante, la aparición del tema de la parapolítica, inicialmente como un fenómeno de medios, generó un cambio significativo a la hora de definir los temas en la agenda gubernamental. Desde el destape “*paragate*”, tanto los medios, la oposición, y la opinión pública, han empezado a analizar los proyectos del ejecutivo, desde la mirada de la parapolítica.

Este cambio ha puesto en vilo al mandatario y sus escuderos porque, en primer lugar, representa todo un giro de estrategia política y el desgaste que significa defender todos los anteriores temas de gobierno desde una posición de desventaja. Además, el gobierno tuvo que defender sus proyectos desde el realce de un fenómeno de corrupción descomunal. La vinculación de la parapolítica a los temas de gobierno cuestionó sus proyectos estratégicos. ¿Cómo justificar el fortalecimiento militar del Estado, vía Plan Colombia o a través de la Seguridad Democrática, si las altas esferas del Estado y la clase política tienen relaciones con grupos criminales como los paramilitares?

En este sentido, no parece coincidir – y éste es el punto central impulsado por los grupos de la oposición – la búsqueda de la seguridad del Estado y el logro de la seguridad ciudadana. De allí que el tema de los asesinatos a sindicalistas y las masacres de campesinos tengan un mayor cubrimiento noticioso ³⁶.

En segundo lugar, demuestra un cambio de actitud política del presidente. Anteriormente gozaba de una proactividad e iniciativa en el ámbito público. Ahora ha visto disminuida esa capacidad por la necesidad de asumir una posición de defensa frente a las arremetidas de la oposición. Esta nueva estrategia no sólo se desarrolla en el ámbito nacional, pues el presidente goza de una excelente favorabilidad entre los ciudadanos. El desafío parece trascender las fronteras nacionales, especialmente en lo concerniente con las relaciones con Estados Unidos, que pueden poner en peligro el futuro del TLC ³⁷, ante el “*lobbying*” de la oposición y los fondos del Plan Colombia ³⁸.

35. Ver: Revista Semana (2007, 26 de septiembre) “La Corte Suprema llama a indagatoria por el caso de la parapolítica a Mario Uribe, el primo del Presidente” [en línea], disponible en: <http://www.semana.com>, recuperado: 1 de octubre de 2007 y “La FM”, (2007, 8 de octubre), “Eleonora Pineda aseguró que fue ella quien reunió a Mario Uribe con Salvatore Mancuso”, Vicky Dávila (dir), Cadena Nacional de Colombia (RCN), [en línea] disponible en: <http://www.lafm.com.co/seccion.php3?sc=37>, recuperado: 15 de octubre 2007.

36. El Tiempo (2007, 12 de abril) “Muerte de líder sindical de Indupalma aceptó el jefe paramilitar Juan Francisco Prada” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 28 de abril de 2007.

37. Guerra, Asdrubal, (2007, 14 de noviembre), “Gobierno contrató para lobby a favor del TLC a empresa manejada por asesor de Hillary Clinton” en La W Radio, Julio Sánchez Cristo (dir) Cadena Radial Colombiana (Caracol) [en línea] disponible en: <http://www.wradio.com.co/nota.asp?id=506428> recuperado: 20 de noviembre de 2007.

38. *El Tiempo* (2007, 22 de abril) Op. Cit.

Sin embargo, uno de los temas que más preocupa al gobierno Uribe es el futuro de los desmovilizados de la Ley de Justicia y Paz. La aparición de estos políticos implicados en el paramilitarismo, y la actitud de cero tolerancia de la opinión pública y los medios frente a la corrupción, hace que parezca improbable que el paramilitarismo sea catalogado como delito de sedición, pues esto beneficiaría a los parapolíticos, incluso les daría la posibilidad de volver a acceder a cargos públicos ³⁹. El gobierno debe no solo impulsar la ley, sino además echarse al hombro una posible solución jurídica que no perjudique a los desmovilizados, pero sin beneficiar a los jefes de las AUC y a los hoy tan cuestionados parapolíticos ⁴⁰.

En conclusión, los medios actuaron como el espacio público en el que confluyeron e interactuaron los mensajes, opiniones e intereses de los protagonistas del conflicto. El diálogo público fue utilizado tanto por la oposición, los gremios (que apoyaron al presidente) el Gobierno, y la opinión pública, para posicionar un escenario de confrontación y debate e influir en la percepción de las

audiencias. Sin embargo, los medios no solamente propiciaron el espacio público, también tomaron parte como grupo de presión.

La prensa y las revistas de opinión lideraron el debate nacional, investigaron y alertaron sobre otros aspectos del problema. La Radio, también con un papel muy activo y crítico, puso en el escenario, los discursos de cada uno de los actores bajo la posibilidad de confrontarlos. Los medios televisivos también enfocaron su atención hacia el nuevo suceso, pero paulatinamente fueron perdiendo continuidad, e interés. Sin duda, el mayor logro de los medios se tradujo en posicionar de manera privilegiada el tema de la parapolítica entre las agendas de las ramas del poder público, particularmente en la rama judicial ⁴¹.

El bombardeo mediático sobre la parapolítica, aunque necesario para conocer la verdad, genera preocupación en la medida en que dicho escándalo de corrupción puede afectar notoriamente la legitimidad de las instituciones públicas con repercusiones a largo plazo para el sistema político. A continuación, se evaluará

39. *El Tiempo* (2007, 6 de octubre) "Así han sido los intentos de los congresistas detenidos por parapolítica de lograr beneficios" [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 20 de octubre de 2007.

40. Guerra, Asdrubal, (2007, 10 de octubre), "Ley de sedición no remediará problemas jurídicos de paramilitares desmovilizados", en *La W Radio*, Julio Sánchez Cristo (dir) Cadena Radial Colombiana (Caracol) [en línea] disponible en: <http://www.wradio.com.co/nota.asp?id=488863>, recuperado: 15 octubre de 2007.

41. *Revista Semana* (2007, 14 de julio), "Acelerador a fondo" [en línea], disponible en: <http://www.semana.com>, recuperado: 21 de julio de 2007.

cómo la agenda de los medios de comunicación ha incidido en la opinión pública nacional respecto al tema de la parapolítica.

2. La opinión pública, génesis del sistema democrático

Si algo es importante en una Democracia, es sin duda, la opinión pública. Disciplinas como la sociología, las ciencias de la comunicación, la psicología social y la ciencia política se han ocupado de la *opinión pública* en el proceso de la comunicación. En ocasiones, la *opinión pública* se ha identificado como un fenómeno de masas, asimilada como un comportamiento social y de grupo, creada, controlada y modificada desde la intención del emisor ⁴². Dentro de esta visión se presenta a la opinión pública como sujetos pasivos, instrumentalizados y manipulados por las élites que controlan los medios de comunicación. Pero en otros momentos, se le ha reconocido a la opinión pública intereses políticos que le permiten mantener una posición relativamente autónoma respecto a los medios, e incluso en ocasiones, crítica de los mismos.

No obstante, el grueso de analistas coincide en entender la opinión pública como precisamente ese espacio de *formación de opinión en una sociedad integrada por diferentes*

grupos (públicos) que se exponen y usan de manera distinta los medios y sus informaciones. El concepto de opinión pública nos remite normalmente a situaciones conflictivas protagonizadas por públicos distintos y aunque, como fenómeno global, se suele hablar de opinión pública, sería más adecuado hablar de opiniones públicas, en función de los grupos que las sustentan y la dialéctica (debate) que se establece entre los mismos ⁴³.

De esta manera, la opinión pública está lejos de ser entendida como un fenómeno ajeno a los medios. Por el contrario, en las sociedades actuales parecería iluso pensar formas de acceder a la información que no sean cubiertas o siquiera medianamente tratadas por los medios de comunicación. Al acceder a la información, el ciudadano del común y los grupos de interés o de presión, se exponen en mayor o menor medida a los medios. La tendencia o preferencia de la opinión en una sociedad mediatizada, exige que no solamente se hable de opinión pública, sino también de públicos y audiencias que la sustentan.

Los años setentas marcan un verdadero giro investigativo en el estudio multidisciplinar de la comunicación. La opinión pública deja de ser catalogada como un simple resultado

42. Monzón, Cándido. (1992), *Opinión pública y comunicación política*, Madrid, Eudema. p. 219

43. *Ibid.*, p.258

de la relación estímulo-respuesta del enfoque conductista del modelo de Laswell, que advierte que los medios de comunicación – como emisores – tendrían el poder para crear opinión pública bajo una relación directa, causal, cerrada, determinista y unidireccional. Poder de los medios entendido como los efectos, directos, persuasivos y a corto plazo sobre las audiencias ⁴⁴.

La opinión pública recupera el carácter político bajo los nuevos modelos y enfoques caracterizados por una concepción moderada del poder de los medios en la sociedad. Además de tener en cuenta los efectos de los medios en los planteamientos reduccionistas del paradigma dominante, está nueva ola de autores presta mayor atención a los *efectos a largo plazo, indirectos y acumulativos, efectos de información y percepción del entorno, a aquellos factores que crean espacios públicos y a la existencia de una opinión que se hace fuertemente deudora del poder de los medios y que traspasa la barrera de los tradicionales públicos para convertirse en rótulos de referencia o de orientación* ⁴⁵.

En esta medida, los medios ya no son vistos como instrumentos para convencer o demostrar algo. El poder

de los medios se articula en la difusión masiva y control de la información, para cambiar el entorno y crear climas de opinión que con el tiempo tendrán efectos ligados a la intención del comunicador. De esta manera, los líderes de opinión, los grupos de presión, las instituciones y los medios de comunicación, se constituyen como los referentes principales para formar opiniones públicas.

Bajo esta perspectiva, se valoriza y rehabilita aún más la dimensión pública de los medios, situados como agentes co-formadores de opinión pública y de identidades políticas⁴⁶. Los medios no solamente son la fuente de referencia para acceder a la información, además se convierten en el espacio público por excelencia (aquel lugar real, imaginario, simbólico) para que esas “opiniones públicas” se expresen. Espacio donde fluyen mensajes, opiniones e intereses, en un diálogo público o espacio público informativo ⁴⁷. Es este espacio un lugar de confrontación y conflicto, en el que la opinión pública se vuelve dinámica, heterogénea, cambiante y diferenciada en una variedad de temas de interés público.

En este orden de ideas, valdría la pena preguntarse ¿Cómo el tratamiento que los medios le han dado al tema de la *parapolítica* ha incidi-

44. *Ibíd.*, p.229

45. *Ibíd.*, p. 246

46. Bejarano, Ana María y Dávila, Andres (comps.), (1998), *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998*. Bogotá, Universidad de los Andes, p.436

47. Monzón (1992), *Op. Cit.*, p.262

do en la opinión pública? Y ¿Cómo ha afectado la percepción ciudadana respecto a las instituciones públicas y sus gobernantes?

El tratamiento informativo que los medios de comunicación en Colombia han desarrollado al denunciar los nexos entre paramilitares y clase política, su infiltración en el Estado y la convivencia entre la legalidad y la ilegalidad, ha afectado negativamente, pero de forma variada y diferenciada, la credibilidad ciudadana frente a las instituciones públicas y a la figura presidencial.

Entre las teorías que podrían explicarnos la incidencia de la parapolítica en la opinión pública colombiana encontramos la canalización de la agenda, el “*time-frame*” o secuencia temporal⁴⁸.

No obstante, para evaluar la influencia de la mediatización de la parapolítica en la opinión pública colombiana (en el mediano plazo), vamos a abordarla en tres variables fundamentales. 1) La percepción de la opinión pública frente a la situación del país, 2) las temáticas o problemáticas que la opinión pública considera de significativa importancia, y 3) la percepción de la opinión pública frente a las instituciones entendiendo estas, como la rama legislativa, ejecutiva y judicial.

2.1 La canalización de la agenda

La agenda-“*setting*”, mencionada anteriormente, hace alusión a todo un proceso de jerarquización de temas presentados por los medios. En esta medida, la canalización periodística es entendida como la mención y tratamiento de unos temas, pero además el grado de importancia aludido por el público, es decir, *el grado de identificación entre la agenda periodística y la agenda del público*⁴⁹.

Alrededor del escándalo de la parapolítica encontramos dos modos de canalización periodística. En primer lugar, está el *filtro básico entre conocimiento/secreto* (Awareness model). Este caso se produce *cuando las audiencias sólo pueden conocer un tema si aparece en los medios y sin existencia pública en caso de no ser cubierto por los medios*⁵⁰. Este filtro básico es el modo más elemental de canalización, entendiendo que en una sociedad mediatizada, lo que no aparece en los medios no es de conocimiento público. En el caso de la parapolítica, cobra enorme importancia el hecho de que los medios no solamente visibilizaron los nexos entre políticos y paramilitares entre las audiencias. Adicionalmente impulsaron el debate bajo nuevas fuentes e indagaciones (periodistas como Claudia

48. Dader, José Luis. Citado en Muñoz, Alejandro (1992). Opinión pública y comunicación política. Madrid, Eudema.

49. Dader, José Luis. *Ibíd.*, p.300

50. *Ibíd.*, p.304

López y Gustavo Dúncan) generando una situación de denuncia pública que estimuló las investigaciones y los fallos de la rama judicial, en el caso de la Corte Suprema y la Fiscalía.

En segundo lugar, está la función de articulación de pre-opiniones e informes. A diferencia del filtro básico donde la información que aparece en los medios es transmitida directamente a las audiencias, en la función de articulación de pre-opiniones e informes, la transmisión de la información no es directa o automática, sino que depende, en buena medida, de los intereses, motivaciones, valores, experiencias, grupo social, filiación partidista, etc., de las audiencias⁵¹.

Dentro de esta visión, las personas adecuan lo que ven, leen y escuchan utilizando las palabras y las expresiones que suministran los medios, para defender sus posiciones. Sin embargo, desechan, a menudo, aquella información que se contraponen a sus puntos de vista (enlazado con la teoría de usos y gratificaciones).

Si la comunicación política es entonces una relación transaccional, o de doble vía entre los medios y las audiencias, no podemos afirmar que la relación entre los medios y la sociedad colombiana es de sumisión o de confrontación. El mayor aporte de los modelos anteriores, es que nos permiten comprender que las personas asimilan la información de forma

parcializada, y en ocasiones, de manera bastante ambigua.

Por ejemplo, sabemos ya del increíble poder de la imagen en los medios televisivos, cualidad que los ha constituido como verdaderos puentes *masivos* de información (aunque en países como Colombia la radio aún mantiene una importante parcela de influencia). Los dos grandes canales de televisión privada nacional poseen sus sedes principales en la capital, en el interior del país. Pero esto no significa que su relación con las audiencias no varíe. Por el contrario, la influencia de estos dos medios televisivos, que suministran la misma información a nivel nacional, tiene su efecto variado entre las distintas regiones y ciudades del país, entre los distintos grupos y clases sociales, entre personas con distintas filiaciones partidistas, etc.

2.2 El “time-frame” o secuencia temporal

Si los anteriores modos de canalización posibilitaron el grado de importancia aludido por la opinión pública colombiana frente a la parapolítica, sin duda alguna, el “*time frame*” también tuvo mucho que ver en el efecto sobre las audiencias.

El “*time frame*” o secuencia temporal es entendida como el *período durante el cual se gesta y consolida la formación de una agenda temáti-*

51. *Ibíd.*, p.305

ca⁵². Es decir, es el período en el que la información se consolida dentro de la “agenda setting” de los medios, hasta que haya perdido vigencia e interés, no solamente entre estos, sino también entre las instituciones y la agenda pública.

Al respecto José Luis Dader resalta:

(...) ¿Cuál es el tiempo óptimo de influencia en la agenda pública desde la agenda de los medios? ¿Cuánto puede durar la coincidencia entre ambos universos de percepción temática?

*Este tipo de preguntas puede tener respuestas precisas en ciencias exactas, pero es imposible que obtenga resultados invariables en ciencias sociales, donde la incertidumbre es, por naturaleza del objeto estudiado, reducible pero no eliminable (...)*⁵³

Sin embargo, las investigaciones sobre secuencia temporal han permitido establecer ciertos criterios de clasificación conceptual, para el análisis de la influencia de una agenda temática en la opinión pública. Los criterios que pueden ejemplificar el posicionamiento del tema de la parapolítica son:

a) *Marco temporal global sometido al análisis (time-frame)*⁵⁴: el tema de la parapolítica aún mantiene relevancia en la agenda temática de los medios, así como en la agenda pública e institucional. Noviembre de 2006 fue el mes del boom periodístico, período en el cuál la agenda temática de los medios radiales, televisivos y prensa se orientó hacia este acontecimiento.

b) *Retraso o intervalo entre la aparición de una y otra agenda (time-lag)*⁵⁵: Por ejemplo, las primeras menciones sobre la infiltración del paramilitarismo en el DAS fueron desarrolladas en el mes de abril del 2006 por la revista Semana. Sin embargo, el bombardeo periodístico sólo se gestó seis meses después, cuando la Corte Suprema ordenó la detención de algunos congresistas e inició investigaciones rigurosas frente a presuntos vínculos con paramilitares.

c) *Duración temporal del tema en la agenda de los medios*⁵⁶: la duración del tema de la parapolítica en los medios se mantiene, claro está, de for-

52. *Ibíd.*, p.305

53. *Ibíd.*

54. *Ibíd.*, p.306

55. *Ibíd.*, p.306

56. *Ibíd.*

ma variada y diferenciada. Para los medios televisivos el tema ha perdido continuidad, mientras que para los medios impresos, específicamente *Semana*, *El Tiempo* y *el Espectador*, ha cobrado mayor relevancia debido a las pasadas elecciones regionales de octubre.

d) *Duración de las agendas institucionales y/o públicas*⁵⁷: como lo vimos en el apartado anterior, son muchos los desafíos impuestos por el escándalo de la parapolítica a la agenda institucional, lo que hace innegable que la vigencia e importancia del tema se mantenga entre las tres ramas del poder público, lo cual trasciende además, al interés de la opinión pública.

e) *Período óptimo del efecto- influencia o convergencia de una agenda con otra u otras agendas*⁵⁸: la asociación de las agendas (de medios, institucional y pública) se hace visible en las pasadas elecciones de octubre. El impacto de la parapolítica se tradujo en mayores esfuerzos de las instituciones públicas por garantizar elecciones transparentes y seguras, claro está, debido a las progresivas veedurías ciudadanas (observa-

torios electorales) y la mirada atenta de los medios de comunicación.

No obstante, la importancia de la noticia de la parapolítica, especialmente para los medios de comunicación, cobra mayor preponderancia situándonos en el período en el que se desarrolló dicha mediatización. Sin duda, el impacto fue contundente, pues se desplegó justo en la coyuntura política de la reelección presidencial y la fuerte competencia del presidente candidato – de mayor favorabilidad ciudadana en los últimos años –, con otros aspirantes de oposición. Las presidenciales ponían en juego la posible continuidad de un gobierno exitoso en términos de percepción ciudadana, en contraposición, con un escándalo descomunal de corrupción justamente protagonizado por adeptos e integrantes de este mismo gobierno.

Ejemplo de lo anterior, es la encuesta nacional de *Semana*, RCNTV, RCN Radio y la F.M. realizada por Napoleón Franco, y publicada por *Semana* en enero 30 de 2007. En efecto, la encuesta se desarrolló como un sondeo de opinión frente a las elecciones presidenciales, y la intención del voto ciudadano. Sin embargo, la preocupación frente a la parapolítica fue de interés para las encuestas de opinión del momento y por supuesto

57. *Ibid.*

58. *Ibid.*

para los medios de comunicación. A las preguntas *¿En qué lista cree que hay paras?* El 16% de los encuestados respondió que había mayor infiltración de los paramilitares en el Partido de la U (partido del presidente) y un 12% afirmó que en el Partido Liberal (partido de oposición).

Seguidamente, *¿Supo de las denuncias sobre los paras en las listas al Congreso?* El 58% desconocía aún la noticia, frente a un 42% que respondió positivamente. Por último, *¿Dejaría de votar por un partido si cree que tiene paras en sus listas?* El 80% de los encuestados no toleró la parapolítica, frente a un 20% que respondió que no cambiaría su intención de voto ⁵⁹.

2.3 Efectos modificadores de la influencia de la canalización

Si bien existen factores que influyen la opinión pública respecto a la agenda temática de los medios, también hay cierta diversidad de elementos que matizan, condicionan o rectifican dicha influencia de canalización. Para el caso de la parapolítica, son de suma importancia considerar:

a) *Duración y abanico de la exposición a un asunto de actualidad*⁶⁰.

Si bien la parapolítica es un tema reciente, la audiencia ha leído, visto y oído en diferentes medios y de manera reiterada sobre el tema. El hecho de que la parapolítica no haya sido un tema efímero con cubrimiento esporádico hace que, precisamente, tenga un efecto más esperable en la opinión pública.

b) *Grado de susceptibilidad del receptor y proximidad geográfica del tema* ⁶¹. Dicho grado dependerá a su vez del mayor o menor partidismo o prejuicio del receptor respecto al tema tal como lo señala el modelo de usos y gratificaciones. A la pregunta *¿Votaría usted por al menos uno de los políticos cuestionados?* Según la encuesta sobre parapolítica, saltan a la vista las distintas percepciones entre las ciudades de la Costa y las del interior del país. Barranquilla, por ejemplo, sería la ciudad que más castigaría electoralmente a la parapolítica con un 3%. Mientras que Valledupar y Santa Marta también de la Costa, serían las más tolerantes, con un 42% y 30% respectivamente ⁶².

Este es solo un ejemplo del efecto variado de los medios en las audiencias, teniendo en cuenta que una gran mayoría de casos de parapolítica provienen la Costa Atlántica. Llama la

59. Encuesta de Napoleón Franco & Cía (2007, 30 de enero, 20 de marzo). Encomendada por la revista SEMANA, RCN Radio Cadena Básica, la FM de RCN radio y RCN Televisión, en revista SEMANA.

60. Dader, José Luis citado en Muñoz (1992). Op. Cit., p.307

61. *Ibíd.*

62. Encuesta de Napoleón Franco & Cía (2007, 30 de enero, 20 de marzo). Encomendada por la revista SEMANA, RCN Radio Cadena Básica, la FM de RCN radio y RCN Televisión, en revista SEMANA.

atención que la proximidad geográfica resuelva dicha tendencia hacia dos polos significativamente opuestos. De tres ciudades de la costa, dos son tolerantes con los paras y una es particularmente intolerable, incluso superando a ciudades como Medellín con 5%, Cali 8% y Bogotá con 12%⁶³.

c) *Situación de homogeneidad o diversidad en las agendas de los diversos medios* ⁶⁴. Si hay algo característico en los medios de comunicación es la homogenización de las agendas, más aún, si se trata de la cobertura de una chiva periodística. La parapolítica es un tema profundamente sensible, por lo que el efecto hacia las audiencias suele ser mayor cuando los diversos medios concentran su agenda temática en este mismo acontecimiento.

d) *Credibilidad de la fuente* ⁶⁵. Este es uno de los efectos modificadores más importantes en el caso colombiano. Los medios de comunicación del país gozan de una importantísima credibilidad en la opinión pública. En la encuesta Gallup Poll de octubre de 2006, el 75% de los encuestados tuvieron una opinión favorable sobre los medios de comunicación, siendo estos los primeros en

credibilidad, seguidos de las Fuerzas Militares. Ahora bien, el sondeo de Febrero de 2007, evidencia el reconocimiento del papel de los medios en el destape de la parapolítica. Significativamente, en cuatro meses, la favorabilidad de los medios aumentó seis puntos, posicionándose con un privilegiado 81% de credibilidad ciudadana.

e) *La naturaleza o tipo de los temas difundidos* ⁶⁶. La parapolítica por ser un *tema-crisis*, es decir, un suceso dramático, no cotidiano a los ojos de los espectadores y que pone de relieve un problema que amenaza la democracia y el Estado Social de Derecho, constituye el foco y la atención de las audiencias. Los temas crisis, son los sucesos de mayor canalización periodística, por supuesto, por la ampliación inmediata y espectacular en los medios.

2.4 Algunos datos de percepción ciudadana respecto a las instituciones públicas

En el plano de las instituciones, el escándalo afectó notoriamente la imagen del Congreso. Según la encuesta Gallup de febrero de 2007, un significativo 53% tiene una opinión negativa de la institución, frente a

63. Encuesta de Napoleón Franco & Cía (2007, 5 de Mayo). Encomendada por la revista SEMANA, RCN Radio Cadena Básica, la FM de RCN radio y RCN Televisión, en revista SEMANA, la gran encuesta de la parapolítica.

64. Dader, citado en Muñoz, (1992), Op. Cit. p.309

65. *Ibid.*

66. *Ibid.*

un 36% de percepción favorable. La encuesta sobre parapolítica, contratada por Semana con la firma Napoleón Franco y compañía, de mayo de 2007, corrobora el resultado anterior. El 58% de los encuestados tiene una imagen desfavorable del legislativo.

No obstante, a pesar de que el escándalo ha salpicado la percepción de los ciudadanos frente al Congreso, no parece haber tocado la figura presidencial. Un revelador 72% de los colombianos en las cuatro principales ciudades aprueba su gestión y un 65% tiene una opinión favorable. En la encuesta de Semana este resultado asciende a un 75% de favorabilidad⁶⁷.

Es más, a la pregunta ¿El presidente ha hecho todo lo que ha podido para solucionar los vínculos entre paras y políticos? Un 58% de los colombianos piensa que el ejecutivo sí ha hecho todo lo necesario para buscar una solución al fenómeno de la parapolítica, frente a un 29% contrario. Sin embargo, este resultado no parece coincidir con la rama judicial. En el caso de la Corte Suprema de Justicia esta cifra cae a un 33% frente a un 40% que afirma que la Corte no ha hecho todos los esfuerzos necesarios. La Fiscalía tampoco sale bien librada. Un 31% piensa que ha hecho lo posible frente a un 41% contrario⁶⁸.

En el plano de los partidos políticos, el 48% de los encuestados tiene una opinión desfavorable del Polo Democrático Alternativo, seguido del Partido Liberal con 43% y de los partidos uribistas con 40%, respectivamente. El senador Gustavo Petro – quien lideró los debates de la oposición frente a los nexos entre paramilitares y la clase dirigente – tiene una imagen bastante negativa, el 54% de los encuestados tiene una opinión desfavorable del legislador⁶⁹.

Estos resultados plantean una incongruencia. Mientas que la percepción favorable del presidente Uribe sigue batiendo en las encuestas y sondeos por el evidente respaldo ciudadano de su mandato, la rama legislativa y judicial se han visto perjudicadas en términos de credibilidad ciudadana. Evidentemente, la influencia mediática ha tenido efectos variados y diferenciados entre las audiencias.

3. La personalización de la política y de la información

Si bien, el presidente ha mantenido su buena imagen a pesar del escándalo de la parapolítica, esto no parece coincidir con las otras ramas del poder público. Según las últimas encuestas, la parapolítica ha afectado a las ramas legislativa y judicial en

67. Encuesta de Napoleón Franco & Cía (2007, 5 de Mayo) Op. Cit.

68. *Ibíd.*

69. *Ibíd.*

cuanto a credibilidad ciudadana se refiere. Pero, si la información se ha desplegado hacia un mismo hecho de corrupción ¿Por qué este efecto de percepción tan variado en las ramas del poder público?

Podrían ser múltiples las razones por las cuales el presidente Álvaro Uribe Vélez ha mantenido el *control* en términos de imagen y percepción de la opinión pública. Pese al despliegue periodístico de la parapolítica, el escándalo no parece haber hecho mella en el 70% de favorabilidad ciudadana que respalda a Uribe. Número mágico de su primera y segunda administración.

No obstante, abordaremos la pregunta anterior desde la teoría de la personalización de la política y de la información, analizándola desde algunos aspectos de la estrategia de comunicación de Uribe, que sin duda, ha tenido mucho que ver en el famoso *teflón* presidencial.

3.1 La “vedettización” de los políticos

La personalización o identificación del poder con quien lo encarna ha sido un camino seguro hacia la eficacia popular. Este liderazgo personalista, siempre ha estado ahí, presente en la historia, como una tentación constante de todo régimen

político, todo ejercicio de poder, todo gobernante.

¿Por qué recurrir a la personalización política? *El resorte fundamental que mueve a algunos hombres a ocuparse de los asuntos públicos es la vanidad (...) el agrado por ser aclamado y reconocido por los demás*⁷⁰. Dader afirma que la personalización sustrae a la argumentación, a la discusión racional. En contraposición, se reduce la política a la anécdota y a la simbolización, identificando cualquier hecho político con una cultivada imagen personal⁷¹.

La personalización no ha sido novedad en la política. Sin embargo, se podría identificar el siglo XX, como el período en que se ha desarrollado progresivamente una intensificación radical de la personalización política, *favorecida por las características intrínsecas de los medios audiovisuales de comunicación*: Una hiperpersonalización, como la cataloga Dader⁷².

La fascinación por la personalización no es exclusiva de los líderes políticos. A menudo es buscada y fomentada por los mismos ciudadanos. La opinión pública tiende a buscar unos referentes y símbolos para abstraer la complejidad de la realidad misma. Continuamente se trata de explicar cualquier hecho reduciéndolo a lo que dicen sus protagonistas⁷³.

70. Hume, citado en Muñoz (1992), Op. Cit.

71. Dader, citado en Muñoz (1992), Op. Cit. p.352-353

72. *Ibid.*, p.352

73. *Ibid.*, p.353

Teniendo en cuenta que la comunicación está cada vez más enfocada hacia el entretenimiento (estrategia para cautivar a las audiencias), cobra mayor relevancia el liderazgo carismático, que parece tener un campo abonado en los medios y en la ciudadanía.

Cada vez más, los políticos construyen toda una imagen personal ante los medios que es consumida por las audiencias (cualquier detalle es importante, desde la ropa que usa el político, hasta sus experiencias más personales). El representante político es ahora un *líder electrónico*, claro está, por la inequivalencia entre su personalidad real y la personalidad representada ante los medios ⁷⁴.

La abundante personalización de la información, específicamente para el caso del presidente Uribe Vélez, constituye un factor fundamental en la percepción de la ciudadanía. Muchos temas sensibles para el Gobierno, han sido superados en términos de la imagen por el arrasador poder carismático del presidente, lo cual hace que muchos de los analistas políticos recurran al efecto teflón ⁷⁵, para caracterizar la capacidad del

presidente de ponerse a salvo frente a situaciones desventajosas.

La revista *Semana*, por ejemplo, inició los debates en torno a esta particular característica del efecto teflón en el gobierno Uribe, que para la mayoría de analistas esta sustentado en la capacidad carismática del presidente ⁷⁶, en la contundencia de su estrategia de comunicación, pero además, con mayor relevancia aún, en la construcción mental de una imagen colectiva de alta favorabilidad al presidente. En este sentido, hay una tendencia generalizada a exonerar al mandatario de situaciones que ponen en entredicho su gestión, direccionando las responsabilidades a subalternos o colaboradores más cercanos.

Básicamente analizaremos la personalización de la información presidencial desde tres categorías de análisis planteadas por Frank Marinkowski ⁷⁷.

La primera, es la representación de instituciones y hechos abstractos mediante actores individuales, lo que permite la simbolización de la complejidad política en personas concretas ⁷⁸.

El informe especial de la revista *Semana* del 2003, titulado *¿Quién*

74. Dader, citado en Muñoz, (1992), Op. Cit. p.364

75. Forero, Álvaro. (2007, 20 de enero), "Teflón", en *El Espectador* [en línea], disponible en: <http://www.elespectador.com/elespectador/Secciones/Detalles.aspx?idNoticia=4682&idSeccion=92> recuperado: 10 de abril de 2007.

76. *El País* (2007, 24 de junio), "Rumores que presionan a Uribe", Cali, p.B4

77. Marcinko, Frank y Greger, Volker (2002). "La personalización de la comunicación política en la televisión: ¿Un resultado de la americanización?" En Priess, Frank. (edit), *Relación entre política y medios: propuestas alemanas en una perspectiva comparada*, Argentina, s.e, p. 261

78. *Ibid.*

moja prensa en los medios?, muestra un estudio del Laboratorio de Medios sobre el índice de presencia mediática (IPM) entre los meses julio y agosto. En el consolidado de estos dos meses, el presidente Uribe fue el personaje que, de lejos, tuvo el mayor volumen de registros en los medios (medidos en términos de centímetros y segundos), con un asombroso 50% del total. En segundo lugar, se encontró el piloto Juan Pablo Montoya con un 10% del volumen del registro ⁷⁹.

Si de términos de volumen y presencia se trata, sin duda este dato esclarece la posición privilegiada de la que ha gozado el primer mandatario y que cumple la primera de las condiciones de Marinkowski sobre personalización en la información. Pues, situarse en el primer puesto de cubrimiento informativo evidencia la importancia del ejecutivo y, desde luego, nos orienta hacia la forma como se ha venido llevando la estrategia comunicativa del presidente. Mantenerse siempre vigente en los medios.

La segunda categoría, tiene que ver con las formas de representación que además de las cualidades políticas de los representantes incluye sus características y circunstancias personales, lo que comúnmente se denomina privatización ⁸⁰.

En este aspecto en particular cobran relevancia todas las cualidades personales y carismáticas del presidente. De esta manera, la estrategia de comunicación del ejecutivo se consolida mediante la necesidad de diferenciarse y particularizarse frente a sus contrincantes políticos. Desde la representación de un padre conservador (antioqueño), hábil para el negocio agropecuario, el asesinato de su padre a manos de las FARC – que lo convierte en una víctima más del conflicto –, hasta la promoción de una personalidad tradicionalista, líder, trabajador, tenaz, se busca proyectar una imagen favorable, pero sobre todo, acorde con los intereses políticos del país.

Pero sobre todo, el éxito en materia de favorabilidad ciudadana radica en una forma de comunicación directa y fragmentada. Para ello, el presidente recurre a nuevos medios de información gubernamental como los consejos comunitarios. Estas *arenas de información o conjunto de dispositivos, fórmulas, reglas y estrategias que definen las situaciones de interacción en las que pueden confrontarse, difundirse públicamente y evaluarse los discursos de los actores políticos* ⁸¹, son escenarios en donde la figura es el presidente, y hacen posible que

79. Revista Semana (2003, 6-13 de octubre) “¿Quién moja prensa en Colombia?” [en línea], disponible en: <http://www.semana.com>, recuperado: 8 de julio de 2007.

80. Marcinko, Frank y Greger, Volker (2002). Op. Cit.

81. Gosselin, André. (1998) “Introducción a la comunicación política”, en Gauthier, Gilles; Gosselin, André y Jean Mouchon (comps.), Comunicación y política, Barcelona, Gedisa, p.10

los ciudadanos dialoguen y expresen sus inconformidades directamente con el ejecutivo, a través de un diálogo recíproco y multidireccional.

Este mecanismo que permite aumentar los niveles de participación local, segmentar la información gubernamental a un público específico (Izurieta, 2002, p. 48), y por último y, no menos importante, aumentar la credibilidad ciudadana, promoviendo la sensación de que las cosas van por buen camino, pues el presidente pone la cara y reprende a las instituciones ineficientes, claro está, todo bajo las reglas del juego de Uribe.

En cuanto al uso de medios tradicionales, como se había mencionado en el capítulo anterior, Uribe privilegia el medio radial por su nula edición. Además de llegar a una audiencia local y concreta, permite un acompañamiento casi rutinario en las horas de la mañana.

Sin embargo, la televisión también hace parte de su parcela de influencia. El presidente ve en este medio el potencial para comunicarse en masa, para promover de manera más directa todos esos valores que lo caracterizan mediante el poder de la imagen y de la representación simbólica. La comunicación gubernamental se diversifica entre medios y públicos diferenciados.

Según los resultados del Laboratorio de Medios, el periódico El

Tiempo, con 4.754 registros, es el medio que más cubre al presidente Uribe. Le sigue el Canal RCN con 4.170. Con un cubrimiento de 2.486 y 2.014 le siguen los diarios regionales de Antioquia y Barranquilla, El Colombiano y El Heraldó. Por último, se encuentra la FM radio, también de RCN, con 2.112 registros.

Pero cubrimiento no significa necesariamente buena imagen. De los doce medios de comunicación que más cubren al presidente, en dos de ellos Uribe no tiene una imagen favorable, cuando se combinan la cantidad de noticias negativas y positivas transmitidas por los medios. El primero es Semana, con un -0.6, seguido, como resultado interesante, del periódico El Tiempo (que es el de mayor cubrimiento) con un 0.6. Entre los medios que mayor favorabilidad promueven ante las audiencias se encuentran, La FM con un sorprendente 15.5, seguido de La República con un 7.3 (nótese que la cifra cae casi a la mitad), el Canal Caracol con un 6.3, El Colombiano con un 5.3 y el canal RCN con un 4.7⁸².

En términos generales, los resultados muestran que el presidente tiene una imagen favorable en la mayoría de los medios que más lo cubren, además que evidencian, claramente, la segmentación de públicos entre medios regionales y nacionales para

82. *Revista Semana* (2003, 6-13 de octubre), Op. Cit.

fortalecer la comunicación gubernamental.

Por último, la tercera categoría es la función representativa limitada a un círculo de personas que se reiteran. Esta categoría también catalogada como de jerarquización muestra cómo la representación publicitaria de la política queda restringida a un círculo de personalidades y temáticas que se repiten constantemente ⁸³.

Por ejemplo, anteriormente habíamos abordado el control en la agenda temática de los medios por parte del ejecutivo. Los datos del Laboratorio de Medios ratifican esta constante antes de la irrupción de la parapolítica como tema de interés público. Según los resultados, los temas de política y orden público concentran el 76% de la información pública. Siendo las noticias (43%) y las referencias (23%) las formas en las que más aparecen los personajes públicos ⁸⁴.

Dentro de los consentidos de los medios en temas de gobierno se encuentran, Lina Moreno de Uribe (esposa del presidente), Francisco Santos (Vicepresidente), Martha Lucía Ramírez (en ese entonces Ministra de Defensa) y Carolina Barco (en ese momento Ministra de Relaciones Exteriores). Escuderos del presidente Uribe.

La personalización de la información gubernamental, condensada en la figura presidencial, puede ser un factor determinante en los altísimos niveles de favorabilidad del ejecutivo a pesar del escándalo de la parapolítica. Sin duda, la coherencia y sincronía del plan de Gobierno vinculado a la estrategia de comunicación ⁸⁵, de manera lógica, coherente y clara explicarían la maniobrabilidad de Uribe en los momentos particularmente sensibles para el Gobierno.

Por el contrario, la rama legislativa y judicial, son instituciones con niveles más bajos de personalización política e informativa con respecto a la rama ejecutiva. Resultado de lo anterior, lo ejemplifica la disminución en términos de credibilidad ciudadana debido al escándalo de la parapolítica. Este efecto tan variado de percepción, en el que el mayor costo de la responsabilidad política ha recaído en estas dos ramas, puede ser resultado de los actos comunicativos del presidente. Pues, más allá de la transmisión de una información, terminan cumpliendo una función persuasiva frente a las audiencias. El poder personalizado de la imagen y de la información, en este caso, se cumple.

83. Marcinko, Frank y Greger, Volker (2002). Op. Cit, p. 261

84. Revista Semana (2003, 6-13 de octubre), Op. Cit.

85. Izurieta, Roberto (2002) Estrategias de comunicación para gobiernos, Buenos Aires, La Crujía Ediciones, p.44

4. Efectos de los medios de comunicación sobre la opinión pública

Como se mencionó anteriormente, para el estudio de los efectos de los medios de comunicación en las audiencias, es necesario prestar mayor atención a los efectos indirectos, cognitivos, acumulativos, a largo plazo y sobre el clima de opinión. Estos, definitivamente, tienen mayor influjo sobre la opinión pública. De allí, que los analistas reconozcan, que si bien el poder de los medios en términos de persuasión ha cambiado, ahora resulta mucho más importante reorientar la preocupación de los efectos de los medios hacia procesos sociales más complejos y globalizantes. Las formas de conciencia colectiva y construcción social de la realidad parecen, entonces, el foco y la preocupación actual de todos los investigadores de la comunicación ⁸⁶.

Si bien es importante entender cómo el escándalo de la parapolítica afectó la credibilidad de las instituciones públicas no es menos relevante establecer cómo ha sido la influencia de los medios de comunicación en la opinión pública, en términos de los efectos cognitivos, a largo plazo, acumulativos, y sobre el clima de opinión, efectos que parecen ser un verdadero baluarte de la comuni-

cación. Poder, capaz de quebrantar sistemas políticos, subir o bajar gobernantes y movilizar la ciudadanía. Esto está claro para la política actual, y como en el caso de la personalización, las estrategias de comunicación son piezas fundamentales para el éxito de cualquier tipo de gobierno. La información, hoy por hoy, es todo.

4.1 Efectos cognitivos, acumulativos y el clima de opinión

Los efectos cognitivos son entendidos como la *complejidad de las atribuciones de los individuos acerca de los sucesos políticos* ⁸⁷, es decir, la influencia sobre el pensamiento y las opiniones de los individuos frente a temas de interés público. Ahora, los efectos acumulativos tienen relación con la capacidad de recordar, memorizar, identificar y asociar imágenes o información suministrada por los medios de manera rutinaria o espectacular.

Tanto los efectos cognitivos como de acumulación dependen de los intereses, necesidades, valores y creencias de los individuos que se exponen a los medios. Pues, según el modelo de usos y gratificaciones, las personas adecuan la información mediática, de acuerdo con sus motivaciones, utilizando las palabras de los medios para apoyar sus posicio-

86. Monzón, Cándido. (1992), *Opinión pública y comunicación política*, Madrid, Eudema, p. 245

87. Milburn, Michael (1994) *Persuasión y política: la psicología social de la opinión*, México, editorial Limusa, p. 205

nes y desechan lo que se contraponen a dichas opiniones. Pero además, aquellos que no tienen una posición definida a menudo enfrentan dos situaciones conflictivas: o subirse al carro del vencedor, mostrándose más seguros porque asumen la posición de quienes identifican como la mayoría, o, al perder terreno sus ideas, ocultarse en el silencio ⁸⁸.

Esta teoría es comúnmente denominada *la espiral del silencio*, y es muy importante para efecto de los medios, porque si algunos toman posición respecto a sus intereses personales, otros callan o se suman a las posiciones que asocian como mayoritarias. Bajo esta perspectiva, la opinión pública dista mucho de ser la suma de las distintas opiniones, heterogénea y crítica. Además, y con mayor importancia aún, la espiral del silencio es un aporte fundamental a lo que comúnmente llamamos *climas de opinión* ⁸⁹.

Según la teoría de la espiral del silencio, son muchos los mensajes que llegan al espacio público, algunos pasan a formar parte del clima de opinión, y si logran captar la atención de los receptores, los medios estarán contribuyendo de una manera sutil, indirecta, y a largo plazo a la formación de la opinión pública. La secuencia sería la siguiente:

Medios de comunicación-----espacio público informativo----clima de opinión-----opinión pública⁹⁰.

La encuesta Gallup Poll de febrero de 2007, arrojó resultados sorprendentes a la hora de evaluar la influencia del tema de la parapolítica en la opinión pública colombiana. Los resultados más notorios muestran, en primer lugar, un leve aumento en el número de colombianos que piensa que el país va por mal camino, con un 38% empatado con un 39% que opina lo contrario. Hecho por el cual, el pesimismo frente al futuro del país no aumentó drásticamente, y podría leerse que a pesar de los sucesivos destapes de los nexos entre la legalidad-ilegalidad en la política nacional, esto no parece ser un tema relevante para la ciudadanía. Este resultado se corrobora con el hecho de que el tema de mayor importancia para la ciudadanía sigue siendo la economía con un 40%, seguido del orden público con un 35%, respectivamente. El tema de corrupción ni siquiera aparece en los datos de la encuesta ⁹¹.

Sin embargo, a pesar de que el tema de corrupción no es de importancia para la opinión pública, los resultados de la encuesta sobre la parapolítica muestran que la opinión pública es severa con los parapolí-

88. Monzón, Cándido. (1992), Op. Cit., p.252

89. Ibid., p.273

90. Ibid., p. 276

91. Encuesta Gallupe Poll (2007, febrero) Bimestral

ticos. Un 78% de los encuestados afirma que es imperdonable que los políticos hayan pactado con los paramilitares. Sin embargo, un 25% toleran el paramilitarismo afirmando que se justifica en algunas circunstancias, y solo un 5% identificaron a los paramilitares como los principales responsables de la violencia en Colombia ⁹². La ciudadanía ha elevado el nivel de condena en las instituciones públicas y los políticos que colaboraron con los paramilitares, pero no han elevado el nivel de condena a la violencia, y al hecho en sí mismo.

Estos resultados evidencian que a pesar de que el espacio público informativo estuvo saturado de información sobre parapolítica durante unos meses seguidos, que aún constituye un tema de relevancia para los medios, y que las audiencias conocían el tema, esto no significa que lo mismo suceda con las prioridades de la opinión pública. Para la ciudadanía el tema de mayor sensibilidad sigue siendo el económico, y en términos del futuro del país, las cifras se mantienen. Sin duda, los intereses y necesidades de la ciudadanía imperan a la hora de evaluar la situación del país.

Sin embargo, a pesar de que la parapolítica no constituye un tema relevante, la opinión pública castigó drásticamente la parapolítica como delito, incluso con mayor rigor que al mismo paramilitarismo. Este dato,

puede ser un ejemplo de la influencia del clima de opinión en la opinión pública nacional. Debido a la situación de denuncia pública estimulada por los medios, y toda la crítica relacionada con el tema, la opinión pública ha asumido una posición de rechazo contundente a la infiltración de un grupo criminal en la política colombiana. Lo curioso es que la condena no parece ser tan contundente para el grupo criminal.

Este resultado puede ser la combinación de dos hipótesis. Primero, que los políticos tienen mayor responsabilidad porque utilizaron las instituciones democráticas para fortalecer la ilegalidad y sus intereses personales, y segundo, que definitivamente el ambiente de cero tolerancia con los parapolíticos, impulsado por muchos de los medios, trascendió a la ciudadanía, pero no de la misma manera que hacia la condena al paramilitarismo, lo cual puede ser resultado de la coyuntura del país. En este momento, la parapolítica aparece como un fenómeno novedoso, de escándalo y conflicto, de repercusiones internacionales para el país. El paramilitarismo, es un tema que se ha constituido como rutinario dentro de la agenda temática de los medios y el imaginario de los ciudadanos.

92. Encuesta de Napoleón Franco & Cía (2007, 5 de Mayo), Op. Cit.

4.2 Efecto a largo plazo: Una mirada a las pasadas elecciones regionales

Sin duda alguna, la preocupación más reciente del gobierno Uribe fueron las pasadas elecciones regionales de octubre. Todo el despliegue de seguridad y comunicación gubernamental, sumado a los enormes esfuerzos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entre ellos, la puesta en marcha de la Unidad de Reacción Inmediata URIEL para la transparencia electoral⁹³, fueron estrategias que encubrían una sola preocupación de fondo. *La infiltración del paramilitarismo en los poderes regionales.*

Desde meses atrás, los medios de comunicación estaban alertando sobre los posibles fraudes electorales y la influencia paramilitar en los poderes regionales. Por ejemplo, en el compilado de los meses de septiembre y octubre, el 6.5% de los titulares del periódico El Tiempo estuvo dedicado exclusivamente al tema de la influencia paramilitar en las elecciones regionales (27 titulares). Este tema se comparó, en importancia con el del Acuerdo Humanitario, que contó con 4.11% de los titulares (17 titulares). Esta noticia copó la agenda de los medios debido a la participa-

ción de los presidentes de Venezuela y Francia⁹⁴.

Los observatorios electorales fueron un síntoma más de la preocupación ciudadana. *La Misión de Observación Electoral de la sociedad civil*, MOE, recibió 81 denuncias de irregularidades administrativas y 77 de delitos electorales durante la jornada⁹⁵. La opinión pública reclamaba elecciones limpias, transparentes y sobre todo, democráticas. A su vez, la rama judicial se encargó de ver con lupa el historial de los candidatos postulados, con el fin de evitar ser el bocadillo de los medios de comunicación.

La presión de los medios se tradujo en exigir transparencia en las pasadas elecciones regionales de octubre, especialmente por algunas indagaciones de la prensa en las que periodistas denunciaron como los parapolíticos seguían buscando el poder en departamentos como Córdoba, Magdalena, Sucre y Cesar a través de personas cercanas. Ejemplo de esto fue la invitación que a través de Radio Guatapurí hizo el pasado 6 de agosto de 2007 el ex senador Álvaro Araújo a los militantes de Alas-Equipo Colombia en el Cesar para que respaldaran la candidatura a la

93. Colombia, Procuraduría General de la Nación, (2007, 16 de mayo) "en marcha la unidad de reacción inmediata URIEL para la transparencia electoral" [en línea], disponible en: http://www.procuraduria.gov.co/html/noticias_2007/noticias_173.html. recuperado: 3 de octubre de 2007

94. Ver: El Tiempo (2007, 1 de septiembre al 31 de octubre)

95. López, Claudia (2007, 29 de octubre) "Elecciones con resultados agridulces", Para la Bitácora Electoral de Semana.com, en: [semana.com](http://www.semana.com) [en línea] disponible en <http://www.semana.com>, recuperado: 3 de noviembre de 2007, p.1

Gobernación de Arturo Calderón Rivadeneira, indicio de que los intereses regionales y los poderes de facto seguían intactos ⁹⁶.

Dos resultados fueron importantes a la hora de evaluar la incidencia – en el mediano plazo– del posicionamiento del tema de la parapolítica en la opinión pública nacional. En primer lugar, lejos de que el escándalo afectara negativamente la participación ciudadana, el abstencionismo disminuyó. Resultado que demuestra que pese a que la imagen de las instituciones públicas se ha visto diezmada, las exigencias de unas elecciones más limpias activaron la participación ciudadana, evitando que esta situación de corrupción afectara la credibilidad del sistema político en general.

En segundo lugar, *las alianzas de los seis partidos más vinculados a la parapolítica perdieron las alcaldías de las ciudades capitales, pero ganaron más alcaldías municipales y sustituyeron unas gobernaciones por otras* ⁹⁷. Al parecer, los esfuerzos no fueron suficientes. Estas elecciones nos dejan un sabor amargo, el sabor del plomo de los fusiles paramilitares, que sigue operando sin Dios y sin ley en muchas zonas del país.

Ejemplo de esto es que los partidos más vinculados a la parapolítica *ganaron la gobernación de Antioquia y conservaron la de Magdalena, Córdoba y Sucre. La del Valle del Cauca quedó en manos de una alianza con caudalosa financiación de origen no plenamente establecido y alianzas políticas con Convergencia Ciudadana, que también ganó la gobernación de Amazonas* ⁹⁸.

Como si fuera poco, las colectividades relacionadas con parapolítica aumentaron su poder regional. Por ejemplo, *Convergencia Ciudadana, pasó de 21 alcaldías que había ganado en el 2003, a 72, [...], pasó de 7 diputados a 25. En el caso de Colombia Democrática, de Mario Uribe y Álvaro García, pasó de 35 a 34 alcaldías y bajó de 19 a 14 diputados. En cuanto al también polémico Apertura Liberal, aumentó su participación en el poder local de una manera sorpresiva e interesante: de 24 a 37 alcaldías y de 10 a 15 diputados* ⁹⁹.

El impacto del posicionamiento de la parapolítica en la agenda mediática tuvo un efecto positivo en la opinión pública nacional. Primero, aumentó la participación ciudadana y, segundo, permitió que las grandes ciudades capitales no cayeran en

96. El Tiempo, (2007, 8 de septiembre) "Presos por parapolítica se unen para las elecciones de Córdoba, Magdalena, Sucre y Cesar" [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 23 de septiembre de 2007.

97. López, Claudia (2007), Op. Cit., p.2

98. Ibíd., p.3

99. El Tiempo (2007, 30 de octubre) "Metas electorales no fueron alcanzadas por ninguno de los partidos" [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 3 de noviembre de 2007.

manos de las alianzas clientelistas de la parapolítica, como lo demuestran los casos de *las gobernaciones del Atlántico, Cesar y Santander, y las alcaldías de Medellín, Santa Marta y Cartagena* ¹⁰⁰.

Sin embargo, las elecciones nos muestran claramente que los parapolíticos se reacomodaron, posicionando su poder en las alcaldías municipales. Sin duda, el poder paramilitar está fuertemente arraigado en las zonas donde la autoridad es manipulada y comprada, los ciudadanos son presos del temor y el clientelismo y las elecciones son solamente resultado de la amistad entre las AUC y grandes barones electorales.

Conclusiones

La aparente contradicción o ambigüedad entre la condena que la opinión pública hace de la parapolítica y la alta favorabilidad que hoy presenta el ejecutivo se infiere gracias al poder de la personalización política y de la información, así como de la influencia de una estrategia de comunicación gubernamental personalizada e identificada en una imagen, diferenciada, coherente, clara y contundente ligada asiduamente al plan de gobierno del presidente Uribe.

Sin duda, los medios de comunicación actuaron como grupo de presión frente al escándalo de la pa-

rapolítica, básicamente porque canalizaron la atención de las audiencias, posicionando el tema dentro de su agenda temática. Si bien ésta es una función de información, motivada por las características propias de la noticia como generadora de conflicto y controversia, la importancia del papel de los medios en este caso particular, radica en que no solamente se logró posicionar el tema, sino que a su vez, afectó el clima de opinión y posteriormente la opinión pública nacional.

Ahora bien, el efecto esperado era influenciar la opinión pública nacional para que ésta incidiera en la agenda institucional y en las prioridades del gobierno. Sin embargo, debido a las características propias del escándalo, y sumado al momento trascendental para el gobierno Uribe, pues varios temas prioritarios para el ejecutivo estaban siendo revisados en Washington, el proceso de comunicación no necesitó impactar demasiado a la opinión pública para influenciar transversalmente las ramas del poder público.

Rápidamente, el impacto trascendió a la agenda institucional de las tres ramas del poder y, además, se tradujo en desconfianza de la Comunidad Internacional. La rama institucional que con mayor rapidez acogió el tema de la parapolítica dentro de

100. López, Claudia (2007), Op. Cit., p.3

su agenda fue sin duda, la legislativa. Dicha denuncia pública fue utilizada magistralmente por los sectores de oposición en el Congreso, que habían perdido peso político en la escena pública, pero que ahora encontraban el motivo perfecto y el espacio propicio para tumbar los temas de Gobierno, que hasta entonces habían dominado la agenda mediática y la agenda de las otras ramas del poder público. ¿Qué mejor razón para darle la espalda a un gobierno democrático, que la infiltración y complacencia de sus dirigentes con grupos criminales, ilegales, nutridos del narcotráfico?

Si el gobierno había mantenido cierta relación de influencia en los medios, siendo la figura presidencial la fuente consultada por excelencia, y aunque algunos medios se identificaran como independientes, lo cierto es que cubrían los temas vértice del plan de gobierno. Ahora el panorama había cambiado drásticamente.

El país había escuchado, visto y leído los mismos temas políticos, económicos y de seguridad durante todo un mandato presidencial. No obstante, la irrupción de la parapolítica significó, en buena medida, la pérdida del control informativo por parte del ejecutivo, la influencia de sectores de oposición, y otros actores políticos en los medios independientes, y la posibilidad de revertir el estado de sumisión de los medios. Ahora eran ellos quienes influían directamente en la agenda institucional, lo que les

permitía mantener la temática vigente, así como asegurarse audiencias y públicos atentos hacia el escándalo de corrupción.

El Gobierno no solamente perdió la agenda temática, sino que se complicó en otros temas primordiales como La Ley de Justicia y Paz, el TLC, y la Seguridad Democrática, ahora todos amarrados al tema de la parapolítica. En términos tácticos, fue la rama del poder que perdió mayor proactividad e iniciativa en asuntos públicos, hasta entonces, reconocida característica del gobierno Uribe. Aunque en términos de imagen, haya sido la rama del poder con mayor respaldo de la opinión pública.

El fenómeno de la parapolítica no solamente se constituye como un reto para la institucionalidad sino además, para disciplinas como la Ciencia Política y la Comunicación ya que evidencia nuevos fenómenos de análisis que requieren de procesos de investigación capaces de acercarse a esta nueva realidad de la política nacional, que afecta a la sociedad en su conjunto. En esta medida, es necesario comprender la complejidad misma del fenómeno, para buscar posibles soluciones y minimizar el deterioro del tejido social.

Ahora bien, si los teóricos de la comunicación centran su atención en los efectos a largo plazo sobre el sistema político, ¿Será que la parapolítica tocará las fibras de la opinión pública e influenciará el devenir de

la política nacional y la figura presidencial? Hasta ahora lo único seguro es que hay mucha tela por cortar en torno al destape de la parapolítica y, claro está, los medios – especialmente los impresos – seguirán indagando e investigando sobre el tema.

Bibliografía

- Bejarano, Ana María y Dávila, Andres (comps.), (1998), Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998. Bogotá, Universidad de los Andes
- Bernard C., Cohen (1963), *The Press and Foreign Policy*, New York, Princeton University Press.
- Charron, Jean (1998) “Los medios y las fuentes” en Gauthier, Gilles; Gosselin, André y Jean Mouchon (comps.), *Comunicación y política*, Barcelona, Gedisa.
- Colombia Hoy (2006, diciembre). “Cronología de la crisis parapolítica” [en línea], disponible en: <http://blog.colombiahoy.org/2006/12/09/cronologa-de-la-crisis-parapoltica.aspx>, recuperado: junio 6 de 2007.
- Colombia, Procuraduría General de la Nación, (2007, 16 de mayo) “En marcha la unidad de reacción inmediata URIEL para la transparencia electoral”, [en línea], disponible en: http://www.procuraduria.gov.co/html/noticias_2007/noticias_173.html. recuperado: 3 de octubre de 2007
- El Espectador, (2007, 22 de febrero), “Capturado Jorge Noguera ex director del DAS” [en línea], disponible en: <http://www.elspectador.com/ElEspectador/Secciones/Detalles.aspx?idNoticia=3258&idSeccion=22>, recuperado: 7 de abril de 2007.
- El Tiempo (2007, 12 de abril) “Muerte de líder sindical de Indupalma aceptó el jefe paramilitar Juan Francisco Prada” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 28 de abril de 2007.
- _____ (2007, 17 de abril). “De calumnia califica el gobierno acusaciones de Gustavo Petro contra presidente Álvaro Uribe” [en línea], disponible en: <http://eltiempo.com>, recuperado: 20 de abril de 2007.
- _____ (2007, 18 de abril) “Corte Suprema no continuará con procesos de ex congresistas que renunciaron a su fuero” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 3 de mayo de 2007.

_____ (2007, 22 de abril)
“Desplante de Al Gore anuncia graves repercusiones y es signo de que se avecinan tiempos difíciles” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 30 de abril de 2007

_____ (2007, 22 de abril)
“Así ha sido ‘lobby’ del Polo en E.U. congresistas opositores hicieron 2 viajes en menos de un mes” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 30 de abril de 2007.

_____ (2007, 24 de abril)
“Investigar posible espionaje a la oposición pide Partido Liberal tras declaraciones del Presidente” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 30 de abril de 2007.

_____ (2007, 17 de junio)
“Termina una legislatura golpeada por la parapolítica, uno de los mayores escándalos del país” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 25 de junio de 2007.

_____ (2007, 23 de junio)
“En dos años y tres meses quedará libre primer político condenado por escándalo de ‘parapolítica’” [en línea], disponible

en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 30 de junio de 2007.

_____ (2007, 11 de agosto)
“Por fraude electoral en el 2002, llaman a juicio a tres senadores procesados por parapolítica” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 18 de agosto de 2007.

_____ (2007, 22 de agosto)
“El ex senador Álvaro Araújo fue llamado a juicio por la Fiscalía” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 30 de agosto de 2007.

_____ (2007, 30 de agosto)
“Computadores y celulares son los nuevos testigos clave en contra de ‘paras’, narcos y guerrilleros” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 3 de septiembre de 2007.

_____ (2007, 8 de septiembre)
“Presos por parapolítica se unen para las elecciones de Córdoba, Magdalena, Sucre y Cesar” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 23 de septiembre de 2007.

- _____ (2007, 6 de octubre) “Así han sido los intentos de los congresistas detenidos por parapolítica de lograr beneficios” [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 20 de octubre de 2007.
- _____ (2007, 30 de octubre) “Metas electorales no fueron alcanzadas por ninguno de los partidos”, [en línea], disponible en: <http://www.eltiempo.com>, recuperado: 3 de noviembre de 2007.
- El País (2007, 24 de junio), “Rumores que presionan a Uribe”, Cali, p. B4
- Encuesta de Napoleón Franco & Cía (2007, 30 de enero, 20 de marzo). Encomendada por la revista Semana, RCN Radio Cadena Básica, la FM de RCN radio y RCN Televisión, en revista Semana.
- Encuesta de Napoleón Franco & Cía (2007, 5 de Mayo). Encomendada por la revista Semana, RCN Radio Cadena Básica, la FM de RCN radio y RCN Televisión, en revista Semana, la gran encuesta de la parapolítica.
- Encuesta Gallupe Poll (2006, octubre) Bimestral
- Encuesta Gallupe Poll (2007, febrero) Bimestral
- Fagen, R. R., (1966) *Politics and Communication*, Boston, Little Brown.
- Forero, Álvaro. (2007, 20 de enero), “Teflón”, en *El Espectador* [en línea], disponible en: <http://www.elespectador.com/elespectador/Secciones/Detalles.aspx?idNoticia=4682&idSeccion=92> recuperado: 10 de abril de 2007.
- Guerra, Asdrubal, (2007, 10 de octubre), “Ley de sedición no remediará problemas jurídicos de paramilitares desmovilizados”, en *La W Radio*, Julio Sánchez Cristo (dir) Cadena Radial Colombiana (Caracol) [en línea] disponible en: <http://www.wradio.com.co/nota.asp?id=488863>, recuperado: 15 octubre de 2007.
- _____ (2007, 11 de noviembre), “Procuraduría sanciona a ex director del DAS Jorge Noguera”, en *La W Radio*, Julio Sánchez Cristo (dir), Cadena Radial Colombiana (Caracol) [en línea] disponible en: <http://www.wradio.com.co/nota.asp?id=507619>, recuperado: 20 de noviembre de 2007.

- _____ (2007, 14 de noviembre), “Gobierno contrató para lobby a favor del TLC a empresa manejada por asesor de Hillary Clinton” en La W Radio, Julio Sánchez Cristo (dir) Cadena Radial Colombiana (Caracol) [en línea] disponible en: <http://www.wradio.com.co/nota.asp?id=506428> recuperado: 20 de noviembre de 2007
- Gosselin, André. (1998) “Introducción a la comunicación política”, en Gauthier, Gilles; Gosselin, André y Jean Mouchon (comps.), *Comunicación y política*, Barcelona, Gedisa.
- Izurieta, Roberto (2002) *Estrategias de comunicación para gobiernos*, Buenos Aires, La Crujía Ediciones.
- “La FM”, (2007, 8 de octubre), “Eleonora Pineda aseguró que fue ella quien reunió a Mario Uribe con Salvatore Mancuso”, Vicky Dávila (dir), Cadena Nacional de Colombia (RCN), [en línea] disponible en: <http://www.lafm.com.co/seccion.php3?sc=37>, recuperado: 15 de octubre 2007
- López, Claudia (2007, 29 de octubre) “Elecciones con resultados agrídulces”, Para la Bitácora Electoral de Semana.com, [en línea] disponible en <http://www.semana.com>, recuperado: 3 de noviembre de 2007.
- Marcinko, Frank y Greger, Volker (2002). “La personalización de la comunicación política en la televisión: ¿Un resultado de la americanización?” En Priess, Frank. (edit), *Relación entre política y medios: propuestas alemanas en una perspectiva comparada*, Argentina, s.e
- Milburn, Michael (1994), *Persuasión y política: la psicología social de la opinión*, México, editorial Limusa.
- Monzón, Cándido. (1992), *Opinión pública y comunicación política*, Madrid, Eudema.
- Muñoz, Alejandro (1992). *Opinión pública y comunicación política*. Madrid, Eudema.
- _____ (1989), *Política y nueva comunicación*, Madrid, Fundesco.
- Meadow, R. B., (1980) *Politics as Communication*, Norwood, Ablex.
- Noticiero RCN, TV (2007, 20 de enero) “Ex Congresista dice que ninguno fue obligado a firmar”, Álvaro García Jiménez (dir), [en línea] disponible en: <http://www.canalrcn.com/noti>

cias/?op=info&idS=742&idP=119&idC=26516, recuperado 12 de febrero de 2007.

Revista Semana (2003, 6-13 de octubre) “¿Quién moja prensa en Colombia?” [en línea], disponible en: <http://www.semana.com>, recuperado: 8 de julio de 2007.

_____ (2003, julio-agosto) Laboratorio de Medios Informe especial de la revista Semana.

_____ (2007, abril 2-9) “¿impunidad en la parapolítica?” [en línea], disponible en: <http://www.semana.com>, recuperado: 10 mayo de 2007.

_____ (2007, 17-24 de abril) “El fiscal tiene la palabra” [en línea], disponible en: <http://www.semana.com>, recuperado: 5 de junio de 2007.

_____ (2007, 2 de junio) “¿Y la justicia qué?” [en línea], disponible en: <http://www.semana.com>, recuperado: 25 de junio de 2007.

_____ (2007, 16 de junio) “Pasó el año” [en línea], disponible en: <http://www.semana.com>, recuperado: 30 de junio de 2007.

_____ (2007, 14 de julio) “Acelerador a fondo” [en línea], disponible en: <http://www.semana.com>, recuperado: 21 de julio de 2007.

_____ (2007, 28 de julio) “El lío de la sedición” [en línea], disponible en: <http://www.semana.com>, recuperado: 3 agosto de 2007.

_____ (2007, 25 de agosto) “Golpe de Mano” [en línea], disponible en: <http://www.semana.com>, recuperado: 2 de septiembre de 2007.

_____ (2007, 26 de septiembre) “La Corte Suprema llama a indagatoria por el caso de la parapolítica a Mario Uribe, el primo del Presidente” [en línea], disponible en: <http://www.semana.com>, recuperado: 1 de octubre de 2007.

Historia magistra vitae. Sobre la función política de la historia conceptual en Reinhart Koselleck

Carlos A. Ramírez*
carlosrescobar@javerianacali.edu.co

Recibido: 21/04/2008

Aprobado evaluador interno: 02/04/2008

Aprobado evaluador externo: 27/05/2008

Resumen

La obra del historiador Reinhart Koselleck comienza con una lectura de la modernidad signada por la tensión entre la lógica del Estado y la historización de los conceptos morales en la ilustración. Durante los años setenta su trabajo se orienta hacia la reflexión metodológica en torno a la historia conceptual y a la aplicación de su propia teoría. El texto intenta mostrar la continuidad entre esos dos periodos de su trabajo, señalando cómo el sentido político de la Begriffsgeschichte no es otro que hacer concientes a los actores políticos modernos de la estructura temporal de conceptos semejantes a aquellos que guían su acción y, por esta vía, evitar la recaída en una absolutización de sus pretensiones morales. De esta forma el saber histórico recuperaría el valor para vida activa que le era inherente desde la antigüedad pero que, con la entrada de la fase utopista de la modernidad, había sido eliminado de su horizonte de posibilidades.

Palabras clave

Modernidad, historia conceptual, utopía, acción.

Abstract

The work of historian Reinhart Koselleck begins by interpreting modernity as a tension between the rationale of the State and the task of historicizing moral concepts of the Enlightenment. In the seventies, Koselleck focused on methodological reflections on conceptual history and on the application of his own theory. This article aims to present the continuity existing between both periods of Koselleck's work, showing how the political sense of the Begriffsgeschichte is no other than making modern political actors aware of the temporal structure of concepts similar to those that guide their actions and, by doing this, avoid a relapse into treating their moral claims as absolute. Thus, historical knowledge would recover its value for an active life that was inherent to it since antiquity but that, with the utopist phase of modernity, had been struck from its horizon of possibilities.

Keywords

Modernity, conceptual history, utopia, action.

* Carlos A. Ramírez es profesor en el Departamento de Ciencia Jurídica y Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Candidato a Doctor en Filosofía de la Universidad de Heidelberg, Alemania. Politólogo y Filósofo de la Universidad de los Andes.

Resaltar la importancia de la experiencia a la hora de actuar no es sólo un truco de los padres para persuadir a los hijos de no repetir sus propios errores. Casi desde su fundación esa ha sido una de las tareas de la historia. Hobbes recoge esta ya entonces milenaria idea de la historia como “maestra de la vida” – según la expresión de Cicerón – cuando en su traducción de la obra cumbre de Tucídides afirma: “La tarea principal y propia de la historia es instruir y capacitar a los hombres, mediante el conocimiento de acciones del pasado, a conducirse prudentemente en el presente y con previsión hacia el futuro”¹. Autores como Bodin y, por supuesto, Maquiavelo, se servirán así de la experiencia acumulada por el género humano como una fuente de sabiduría en los asuntos políticos. Saber de historia significa instruirse acerca de lo que los hombres pueden hacer y de los motivos de sus fracasos y sus éxitos. En este sentido no hay ninguna ruptura entre el pensamiento de la antigüedad y el de los inicios de la modernidad. En uno y en otro caso el conocimiento de lo que han hecho los hombres puede servir, tanto a nivel moral como a nivel político, de patrón para la propia conducta.

No obstante, con la entrada de la filosofía de la historia en el pensamiento moderno ese panorama cambia. Malchus, un funcionario de Napoleón en Westfalia, afirmaba en 1808: “en un Estado como el nuestro, fundado sobre la victoria, no hay pasado. Es una creación, en la que, como en la creación del mundo, todo existe sólo como materia prima en las manos del creador, y perfeccionada en ella pasa a la existencia”². La frase no podía ser más dicente. Revela una vivencia de la temporalidad, en la vida cotidiana y en los actores políticos, marcada por la radical discontinuidad entre el pasado y el futuro. Sobre todo para las generaciones de actores políticos comprendidas entre la antesala de la revolución francesa y el fracaso del utopismo republicano, a nivel europeo, en el año de 1848³, esto es, para ese período que Reinhart Kosellek denomina el *Sattelzeit*, esa es justamente la visión del tiempo que orienta su conducta. Kant y el grueso de la ilustración, en el ámbito de los intelectuales, están animados por ese mismo espíritu. La acción humana no ha de estar guiada por la experiencia acumulada sino por conceptos para los cuales no ha habido en ella nada adecuado. La

1. Hobbes citado en: Strauss, Leo (2006), *La filosofía política de Hobbes. Su fundamento y su génesis*, Buenos Aires, Fondo de cultura económica, p.118

2. Citado en: Koselleck, Reinhart (1993), *Futuro pasado*. Para una semántica de los tiempos históricos, Barcelona, Paidós, p. 62

3. En ese marco un caso sintomático es el de Richard Wagner, en quien coincide el fracaso de su experiencia política con el giro hacia la filosofía antihistórica y antiutopista de Schopenhauer.

experiencia pierde entonces su rol orientador. De ella no hay mucho que aprender. Lo que verdaderamente importa es la Idea.

En ese marco el saber histórico parece perder toda función político-práctica. Más aún cuando, en especial de la mano del marxismo y a pesar de su consideración del progreso como un momento inmanente al devenir de lo ya existente, el influjo de la filosofía de la historia perdura a lo largo del siglo XX. Vale entonces preguntarse por la función de la historia en un siglo que prosiguió con radicalismo el proyecto ilustrado, esto es, por el sentido del saber histórico en el contexto de una vivencia del tiempo marcada por la ruptura con el pasado y la correlativa intensificación del horizonte de expectativas. En este marco abordaré a continuación la obra de un historiador y teórico de la historia que comenzó su trabajo intelectual como un crítico del utopismo político: Reinhart Koselleck. Si bien sus aportes a la disciplina podrían ser leídos como una metodología de la investigación enmarcada en el giro lingüístico y en un programa cuasi trascendental de fundamentación de la historia, intentaré mostrar cómo su obra es un intento de recuperación del concepto de historia como maestra de la vida bajo las condiciones de la discontinuidad de los eventos futuros respecto a la experiencia acumulada y de la simultánea intelectualización de la praxis – implícita en el proyec-

to de una “historia de los conceptos”. No obstante sus grandes diferencias respecto a los autores inicialmente señalados acerca de cómo debe proceder el conocimiento histórico mostraré al final que en Koselleck sigue viva la idea de la frase de Hobbes: la historia debe hacer a los hombres prudentes.

La fundamentación de la historia

El núcleo de la teoría de Koselleck es una indagación sobre los presupuestos del conocimiento histórico. Si bien él realiza por su cuenta investigaciones “aplicadas” como las de *Crítica y crisis* (1959) o las de *Prusia, entre reforma y revolución* (1965), su interés central es pensar las condiciones bajo las cuales es posible conocer los eventos históricos o, dicho de otro modo, la estructura de los conceptos fundamentales de la ciencia de la historia. En ese sentido su proyecto se acoge al marco de lo que Kant denominó en su momento “filosofía trascendental” y que, desde Dilthey, es un bien común en la reflexión sobre la fundamentación de las ciencias sociales. A diferencia de la filosofía premoderna y de las metafísicas dogmáticas de la modernidad, Kant no hace una teoría acerca de qué es el mundo en sí mismo sino una teoría de las condiciones bajo las cuales podemos conocer el mundo empírico. Kant no dice el mundo ⁴ es de tal o cual forma – por ejemplo: el

mundo es el conjunto de las ideas, o el mundo es Dios como substancia, o el mundo es un conjunto de mónadas – sino indaga por las formas de intuición y los conceptos imprescindibles mediante los cuales los seres humanos lo perciben y hacen juicios sobre él. Si queremos conocer el mundo no podemos empezar a describirlo, a enumerar sus características, sin antes saber cómo es que podemos describirlo y cuáles son los límites de nuestras facultades para hacerlo. La filosofía trascendental consiste justamente en una reflexión sobre nuestras facultades de conocimiento y, por tanto, sobre las experiencias y los juicios que podemos llegar a hacer. Dado que, por ejemplo, podemos hacer un juicio como “el fuego incinera los objetos con los que entra en contacto”, su tarea es indagar cuáles son los conceptos que presupone ese juicio – por ejemplo, el de causalidad – y que no sólo valen para ese juicio en particular sino para todo juicio posible del mismo tipo. Kant busca circunscribir el ámbito de validez y la estructura permanente de los poderes de nuestro entendimiento sobre la base de una reflexión sobre su uso. Con ello la filosofía no reemplaza sin embargo el trabajo de las ciencias particulares, el cual consiste justamente en hacer juicios necesarios y universales sobre los objetos

del mundo empírico, sino fija y fundamenta las condiciones racionales de acceso a esos objetos. La filosofía trascendental no reemplaza la investigación “aplicada” ni hace directamente juicios acerca de los objetos empíricos, sino explica cómo podemos juzgar al determinar cuáles son los conceptos permanentes mediante los cuales pensamos.

Cuando Koselleck, en el artículo de Futuro pasado en el cual determina cuáles son las categorías centrales del conocimiento histórico, cita un pensador postkantiano como Friedrich Schlegel, no hace sino trasladar al campo de la ciencia de la historia esta perspectiva; la cita dice: “puesto que tanto se habla en contra de las hipótesis, se debiera intentar alguna vez comenzar la historia sin hipótesis. No se puede decir que algo es sin decir lo que es. Al pensarlos se refieren los facta a conceptos y no es indiferente a cuáles”⁵. En relación al conocimiento histórico esto quiere decir lo siguiente: para la historia no puede haber eventos históricos sin que se hallan definido de antemano, a priori, los conceptos mediante los cuales pensamos todo posible evento histórico. Los eventos históricos existen por supuesto al margen de si la historia se ocupa o no de ellos, pero para poder determinarlos como eventos históricos y no, por ejemplo,

4. Hablo aquí por supuesto de “mundo” en sentido coloquial, no de la idea, exclusiva de la razón y por tanto supraempírica, de una totalidad de la experiencia, o sea, del mundo en el sentido kantiano.

5. Koselleck, R. (1993) Futuro pasado. *Ibíd.* p. 333. La cita pertenece a los fragmentos del Ateneo.

como eventos naturales o milagros divinos, hace falta saber qué los define y cuáles son sus propiedades. No entities, without identity. Un evento histórico real – por ejemplo la revolución francesa – puede ser objeto del conocimiento histórico y, en esa medida, analizado y explicado, en cuanto sea identificable como tal, esto es, en cuanto sea un caso de aplicación de las categorías que definen un evento histórico. Los “hechos”, los facta de los que habla Schlegel, no dependen ontológicamente del concepto de evento histórico, pues ni Kant ni Koselleck sostendrían que la filosofía o la ciencia crea sus objetos, pero cognitivamente sólo podemos mencionarlos, abordarlos e investigarlos como eventos históricos si y sólo si sabemos qué significa ese concepto. Para nosotros – y esto significa: para nuestro conocimiento – no hay ningún objeto sin un concepto que nos permita identificarlo.

El proyecto teórico de Koselleck surge así de la imposibilidad de “tratar científicamente la historia sin aclararse respecto a las categorías en virtud de las cuales se va a expresar”⁶. En la novela de Novalis que él menciona en el texto mencionado pero sin referirse a este pasaje, esto es, en el Heinrich von Ofterdingen (1799), se dice igualmente: “lo malo es que incluso aquellos que se

han dedicado a anotar los hechos y los acontecimientos de su tiempo no se han parado a reflexionar sobre lo que están haciendo”⁷. El historiador no es alguien que acumula una variedad inmensa de información a partir de fuentes del pasado y que luego la condensa en el mismo lenguaje de las fuentes, sino es alguien que se enfrenta al pasado desde un problema determinado y a partir de conceptos que no se encuentran en ellas. Koselleck, siguiendo un programa que ya se había puesto en práctica en el heredero del neokantismo que es Max Weber, aboga así porque la historia se haga consciente de sí misma como saber y que sólo a partir de una reflexión sobre sus presupuestos se enfrente selectivamente a su objeto⁸. Ahora, los conceptos centrales o, mejor, las categorías con las cuales tiene que operar el conocimiento histórico son dos: el “espacio de experiencia” (Erfahrungsraum) y el “horizonte de expectativa” (Erwartungshorizont) - un término que Koselleck toma de Hans Robert Jaus. En trabajos posteriores, y acentuando la dimensión antropológica de las categorías de la historia, incluirá otros conceptos propios en su “doctrina de las condiciones de posibilidad de historias”⁹, esto es, en la “Histórica” (Historik): los de “precursar la muerte-poder matar”, “amigo-enemigo”, “adentro-

6. *Ibid.*

7. Novalis (1992), *Himnos a la noche*, Heinrich von Ofterdingen. Madrid, Cátedra, p. 167

afuera”, “arrojamiento-generatividad” y “amo-esclavo”¹⁰ – categorías ya dibujadas en *Futuro pasado*. Las dos categorías mencionadas tendrán sin embargo una posición privilegiada. A través de ellas es como podemos pensar el tiempo histórico: todos los fenómenos históricos, sea cual sea su naturaleza, pueden ser concebidos a partir de estos dos conceptos. En otras palabras, todos los fenómenos históricos implican estos dos conceptos y, sin ellos, no serían identificables como tales. Ellos por supuesto no anticipan la historia ni describen o explican eventos particulares, sino fijan las condiciones mediante las cuales podemos identi-

ficarlos y conocerlos. En ese sentido son “categorías formales”. Así como el concepto de “frontera”, del límite entre adentro y afuera, no dice nada sobre tal o cual frontera, o tal o cual problema fronterizo, asimismo los de espacio de experiencia y horizonte expectativa no se refieren a un determinado evento histórico, sino a todos los posibles eventos históricos. Cuando Koselleck sostiene que ellas equivalen al espacio y al tiempo en el campo de la experiencia empírica¹¹, destaca con ello cómo estos conceptos trascendentales gozan de una generalidad y una necesidad sin la cual la experiencia histórica no podría ser posible. Ellos representan nada más

8. Weber, siguiendo a Rickert, considera que ningún conocimiento – incluyendo el histórico – es una copia de la realidad sino es una transfiguración y simplificación de la misma mediante el uso de conceptos (Véase Rickert, Heinrich. (1965), *Ciencia cultural y ciencia natural*, Madrid, Espasa Calpe, pp. 57-69). En esa medida los contenidos del conocimiento, los cuales nunca coinciden con la realidad, sólo son posibles a partir de la creación de un dominio de objetos posibles mediante la postulación de un concepto. En Weber esto aparece por un lado en la forma de los tipos-ideales, los cuales no son nunca reproducciones de la realidad sino son, como su nombre lo indica, idealizaciones de la acción humana en contextos históricos singulares que sirven de punto de partida a la investigación empírica, y, por otro lado, en el marco de las categorías sociológicas fundamentales formuladas en *Economía y Sociedad*. En Koselleck esta operación se da mediante la formulación de las categorías centrales del conocimiento histórico y, a la vez, mediante la descontextualización de algunos conceptos con el fin de ver, de manera diacrónica y retrospectiva, las variaciones de su sentido (Koselleck. *Futuro pasado*. pp. 122-126). En Weber, como en Koselleck, lo visible empíricamente depende de un marco categorial que procede selectivamente respecto a lo dado. Claramente dice Koselleck al respecto: “Eso que constituye a la historia como historia no se puede derivar nunca de las fuentes: es preciso una teoría de la historia posible para hacer hablar a las fuentes” (Koselleck. *Futuro pasado*, p. 201). En su caso la conciencia weberiana del Vorgriff, esto es, de la selectiva anticipación teórica que precede a toda aproximación al material empírico (“No las conexiones “de hecho” entre “cosas” sino las conexiones conceptuales entre problemas están en la base de la labor de las diversas ciencias”. Weber, Max. (2001), *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu, p.57) va además complementada por la conciencia de la imposibilidad de aproximarse al pasado sin mediación de la situación histórica del intérprete – algo que Koselleck aprende de su maestro Gadamer. Sobre la relación Weber-Koselleck véase: Chignola, Sandro (2003), “Historia de los conceptos, historia constitucional, filosofía política. Sobre el problema del léxico político moderno” en *Res publica*, núm. 11 – 12, Universidad de Murcia, España, pp. 27-67. También Villacañas, José Luis. (1998) “Historia de los conceptos y responsabilidad política: un ensayo de contextualización”, en *Res publica*, núm. 1, Universidad de Murcia, España, pp. 141-174

9. Koselleck, Reinhart y Gadamer, Hans Georg (1997), *Historia y hermenéutica*, Barcelona, Paidós, p.70

10. *Ibid.* pp. 70-86

11. Koselleck, R. (1993) *Futuro pasado*, Op. Cit., p.334

y nada menos que las condiciones imprescindibles y permanentes – por tanto metahistóricas – del conocimiento histórico.

Ahora ¿qué significan la experiencia y la expectativa? La experiencia abarca ideas, hábitos, instituciones, el saber transmitido desde las generaciones y los recuerdos privados. Se habla de ella como de un “espacio” porque permite recorridos en diferentes direcciones y, sobre todo, porque en ella los diversos componentes no se suceden sino coexisten¹². La expectativa, por su parte, comprende fenómenos tan diversos como la curiosidad, las esperanzas y los temores privados o colectivos y los pronósticos racionales. Es entendida como “horizonte” porque siempre trasciende las experiencias inmediatas. Si la experiencia es lo que ha sido, la expectativa es lo que todavía no es¹³. Ahora, ambos son modos en los cuales está presente el tiempo para los seres humanos o, mejor, ambos constituyen la “tensión” dentro de la cual experimentamos el tiempo. Sea lo que sea lo que experimentemos temporalmente – la esperanza en la venida del mesías, el recuerdo del Palacio de justicia, las imágenes del 11 de septiembre, el día que haya paz en Colombia – siempre están implicadas la expectativa y el recuerdo,

lo que ha sido y lo que será, el pasado que nos concierne y el futuro en el que estaremos involucrados, el recuerdo y el temor, lo ya guardado y lo aguardado. Ambas dimensiones operan siempre a la vez pero al modo de una tensión entre fuerzas opuestas. Experiencia y expectativa representan “una diferencia temporal en el hoy”¹⁴. Si bien la una no es pensable sin la otra, de modo que no hay experiencia sin expectativa ni viceversa, ellas siempre conllevan una “asimetría”. La presencia de la una tiende a excluir la presencia de la otra, si bien ambas coexisten. Tal asimetría puede tener distintas formas, las cuales son las variaciones de la temporalidad: que una nueva expectativa modifique el modo de ver la experiencia, que se adquiera una nueva experiencia a partir del fracaso de una expectativa, que se formen expectativas sin vínculo con la experiencia. El conjunto de las relaciones posibles entre ambos o, lo que es lo mismo, las distintas formas que puede adquirir la tensión entre ambos son a su vez las distintas formas que puede adquirir el tiempo histórico. En cuanto aquí se trata del tiempo como una dimensión que concierne al ser de lo humano, esas formas también enmarcan las diferentes maneras como los hombres piensan y actúan. La experiencia y la

12. *Ibíd.* p. 339

13. Véase Ricoeur, Paul (2002), *Del texto a la acción. Ensayos de hermenéutica II*, México, Fondo de cultura económica, p.251-254

14. Koselleck, R. *Op. Cit.*, p. 342

expectativa son el marco en el cual pueden darse pensamientos y acciones: “no existe ninguna historia que no haya sido constituida mediante las experiencias y esperanzas de personas que sufren y actúan”¹⁵.

Experiencia y expectativa, en tanto principios fundamentales de la temporalidad humana, son a su vez las categorías centrales del conocimiento histórico. Koselleck parte aquí de una lectura antropológica de *Ser y tiempo* de Heidegger, en donde la temporalidad, no entendida como un unitario presente que siempre se va desplazando sino como una diferencia entre lo sido y lo que aún no es constituye el rasgo determinante del ser del hombre y, en tanto tal, define el marco de la apropiación historiográfica del acontecer histórico¹⁶. En esa línea ha sido señalado que en Koselleck el hombre no es pensado desde el tiempo histórico sino, más bien, el tiempo histórico desde las propiedades del hombre¹⁷. Cuando él sostiene por ejemplo que “las condiciones de posibilidad de la historia real son, a la vez, las de su conocimiento”¹⁸, quiere decir que los mismos principios con los cuales los hombres actúan, como agentes históricos, son aque-

llos mediante los cuales se pueden conocer luego los eventos históricos. El conocimiento, desde esta perspectiva, parecería estar fundado en la efectiva aparición de la experiencia y la expectativa como factores determinantes de la acción humana. Dado que ellas, una vez convertidas en conceptos científicos, posibilitan – a nivel epistemológico – la emergencia de los fenómenos históricos, esto es, de acciones humanas en las cuales están implicadas expectativas y experiencias efectivas, sería sin embargo mejor reconocer la recíproca dependencia entre la dimensión material y la dimensión formal de la experiencia y la expectativa. La ciencia de la historia presupone así que hay ciertas propiedades de la estructura del ser humano a las cuales ella, mediante una reflexión, convierte en conceptos del conocimiento del ser humano como ser histórico y que, luego, mediante ellos mismos, se puede concebir cualquier acción que los hombres puedan haber emprendido en la historia. Esto no deja de ser problemático, pues, como suele pasar con los argumentos trascendentales, aquí está implicada cierta circularidad¹⁹. Se supone que hay un cierto “he-

15. *Ibíd.* p. 335

16. “La apertura del acontecer histórico llevada a cabo por la historiografía está enraizada, en sí misma, y por su propia estructura ontológica en la historicidad del *Dasein*”. Este tema es desarrollado especialmente en el parágrafo 76 de *Ser y tiempo*. Heidegger, Martin. (1998), *Ser y tiempo*, Chile, Editorial universitaria, p. 407

17. Vázquez, Manuel (1998), “De la historia de los conceptos a la filosofía política”, en *Res publica*, núm. 1, p.134

18. Koselleck, R. *Op. Cit.*, p. 336

cho”, a saber, que los hombres concretos tienen siempre experiencias y expectativas, luego se asume que ese hecho es transformado en conceptos que dan cuenta de la posibilidad de tener experiencias y expectativas singulares, esto es, los conceptos de “espacio de experiencia” y “horizonte de expectativa”, y luego se conocen tales o cuales acciones de los hombres a partir – y sólo a partir – de las condiciones fijadas por ese concepto. En pocas palabras: se va de la experiencia al concepto y del concepto a la experiencia. Los conceptos dependen de la experiencia tanto como la experiencia de los conceptos. La ciencia histórica presupone de este modo aquello que ella pretende fundamentar o, dicho de otro modo, ella parte de la realidad de aquello a lo cual ella pretende darle realidad.

Más allá de las dificultades lógicas y epistemológicas que esto implica, este procedimiento tiene la ventaja de asegurarle a Koselleck el carácter “metahistórico” de las categorías históricas. Si ellas son la forma conceptual de una experiencia humana y no de los hombres de tal

o cual época, esas categorías valen para toda historia posible, es decir, pueden valer como los conceptos permanentes y estructurales mediante los cuales se pueden pensar los más diversos eventos históricos humanos. De lo contrario, si no tuvieran ese anclaje antropológico, podrían historizarse, esto es, convertirse en conceptos ellos mismos temporales que no podrían reclamar ningún carácter necesario ni servir para pensar todos los eventos históricos posibles. A ese respecto dice Koselleck: “al aplicar nuestras expresiones en la investigación empírica sin una determinación metahistórica, caeríamos inmediatamente en el torbellino infinito de su historización”²⁰. La fundamentación de la historia, esto es, del saber histórico, sólo es posible si hay algunos conceptos, suficientemente constantes, que se sustraen a la ciega sucesión de los acontecimientos. La dimensión antropológica de la experiencia y la expectativa debe ser entendida a partir de su función al interior de un proyecto epistemológico.

19. El reconocimiento del carácter circular de los argumentos trascendentales es tan antiguo como la misma filosofía trascendental. Ya se encuentra por ejemplo en Niethammer, alumno de Reinhold, de la mano de una crítica escéptica del programa fichteano de fundamentación de la filosofía en la autopoiesis del Yo (Véase Frank, Manfred. (1995), “Friedrich von Hardenberg philosophischer Ausgangspunkt”, en: Hogrebe, Wolfram (edit.), *Fichtes Wissenschaftslehre 1794*, Suhrkamp. Frankfurt am Main, pp. 20-24). En relación a Koselleck esto ya ha sido señalado, vinculándolo además con el problema del círculo hermenéutico: “La historia conceptual comparte así la estructura circular de la hermenéutica tanto como el destino del análisis trascendental kantiano. Al fin y al cabo Kant debe trabajar con categorías de la experiencia que deben brotar de su análisis de la experiencia”. Véase la introducción de José Luis Villacañas y Faustino Oncina a *Historia y hermenéutica*. p. 46

20. Koselleck, R. (1993), *Futuro pasado*. Op. Cit., p. 338

La temporalidad de los conceptos en la modernidad

Dejando atrás esta discusión sobre el procedimiento de fundamentación de la ciencia de la historia, es preciso ahora explicar las formas en las cuales puede variar el tiempo histórico, pues sobre esta base es que Koselleck define la modernidad. Todos los tiempos presuponen los conceptos de espacio de experiencia y horizonte de expectativa.

No obstante, como ellos pueden tener distintas correlaciones, pueden tener lugar distintas épocas. Si bien Koselleck no tiene una teoría de las distintas épocas de la historia europea aparte de su distinción de la modernidad frente a otra época – no especificada ni denominada por él – en la cual lo moderno era denegado, y si bien a veces parece identificar algunas características que le había conferido al tiempo en general, a la temporalidad humana, con el tipo de temporalidad de la modernidad, su concepto de modernidad se basa en una específica correlación entre las dos grandes categorías: la modernidad es un tiempo en el que “las expectativas se alejan cada vez más de las experiencias hechas”²¹. En ella lo esperado no se deriva de lo que ya ha sido experimentado: “es típico de la moderna terminología política el contener numerosos conceptos que,

en rigor, son anticipaciones. Se basan en la experiencia de la desaparición de la experiencia, por lo que tienen que mantener o despertar nuevas expectativas”²². La particularidad de la modernidad radica ciertamente en la experiencia de cambio continuo y rápido, en aquello que Koselleck denomina “aceleración” y que Marx describió con una poderosa imagen – “todo lo sólido se desvanece en el aire” –, pero su núcleo no es otro que la independencia de las expectativas respecto a la experiencia acumulada. En el mundo premoderno, el cual Koselleck tiene a identificar de una manera algo tosca e imprecisa como uno donde el tiempo estaba determinado por los ciclos naturales y por la estabilidad de una tradición, había una continuidad entre lo experimentado y lo esperado, entre lo que ya había sido asimilado y lo que podía desearse. Por supuesto había cambios pero entonces el horizonte de expectativa tendía a corresponder con el espacio de experiencia. El tiempo nuevo que es la modernidad se caracteriza en cambio porque en él surgen expectativas abstraídas de la experiencia, esto es, deseos de algo que nunca se ha vivido y que debe dar lugar a una experiencia hasta ahora inédita.

Sobre esta comprensión de la modernidad Koselleck define ahora las características esenciales de

21. *Ibid.*, p. 343

22. *Ibid.*, p. 329 -330

los conceptos modernos, los cuales, al fin y al cabo, son el tema de las investigaciones aplicadas de la historia conceptual. Los conceptos, que en todo caso siempre aparecen como términos, es decir, como palabras – aún cuando a veces cambien las denominaciones para un mismo concepto – son sus unidades de análisis. Si bien la historia conceptual reconoce el carácter extratextual de la historia social y, por ende, renuncia a la disolución foucaultiana de la historia en “discurso”²³, su material de trabajo no es otro que la historia plasmada en el lenguaje²⁴. En esto no radica sin embargo su novedad. La particularidad del análisis de Koselleck radica en ligar el análisis semántico a la temporalidad²⁵. Mientras los conceptos premodernos estaban, a su juicio, siempre ligados a un estado de cosas y, por tanto, a una experiencia acumulada, los modernos comportan la anticipación de un estado de cosas, a la cual no le corresponde ninguna experiencia. El tiempo, y más en particular: la orientación hacia un futu-

ro, se convierte así en un componente esencial de su significado y, desde la perspectiva del historiador, de su comprensión. A más tardar desde el preludio de la revolución francesa “apenas hay un concepto central de la teoría política o de la pragmática social que no contenga un coeficiente temporal de modificación, sin el cual nada se puede conocer, pensar o argumentar, sin el cual se habría perdido la fuerza de arrastre de los conceptos”²⁶. El ejemplo del concepto de “federación” lo ilustra claramente. En principio, es decir, en el siglo XIII no fue sino una innovación lingüística para denominar, de un modo genérico, los pactos duraderos entre ciudades independientes. En este caso el concepto describe y precisa una situación política existente. En la modernidad – por ejemplo en el uso que Kant o Marx hacen de él – es, en cambio, una palabra que aspira a crear una nueva experiencia y a la cual no le corresponde sino muy débilmente un trozo de experiencia vivida²⁷. En este caso el concepto

23. Koselleck, Reinhart (1998), “Probleme der Relationsbestimmung der Texte zur revolutionären Wirklichkeit”, en Koselleck, Reinhart y Reichardt, Rolf. (eds.), *Die französische Revolution als Bruch des gesellschaftlichen Bewusstseins*, München, s.e., p. 664

24. “La reflexión sobre el lenguaje histórico, sobre los actos lingüísticos que ayudan a fundar los acontecimientos o que constituyen una narración histórica no puede reclamar una prioridad objetiva frente a las historias que ayuda a tematizar. Pero es cierto que a la reflexión lingüística le corresponde una prioridad teórica y otra metódica frente a todos los sucesos y frente a la historia. Pues las condiciones y factores extralingüísticos que entran a formar parte de la historia sólo se pueden comprender lingüísticamente”. Koselleck. *Futuro pasado*. Op. Cit., p. 288

25. Esto ha sido claramente formulado por Villacañas y Oncina en su prólogo a *Historia y Hermenéutica*: “La semántica histórica siempre depende de una suerte de semántica trascendental que determina la comprensión del tiempo desde la que se habla” p. 44

26. Koselleck, R. (1993), *Futuro pasado*. Op. Cit., p. 324

27. Koselleck, R. (1993), *Futuro pasado*. Op. Cit., p. 352 -354

apunta hacia algo, le indica a los actores políticos una dirección, pero sin que haya ningún referente en el cual se sustente. Esta temporalización del lenguaje político va de la mano con las alteraciones socioeconómicas de la época, es decir, con la industrialización, la movilización de masas hacia las ciudades, el espíritu de innovación propagado por los avances técnicos, esto es, por todos los fenómenos históricos ligados a la modernidad que pueden ser descritos por la historia social. Los conceptos que acompañaron ese proceso – como factores de integración o de formación de conciencia – no tienen así un sentido “teórico” ni tampoco son términos mediante los cuales una comunidad de hablantes se refiere a algo conocido por todos sus miembros, sino son ante todo “conceptos de movimiento”: inducen al movimiento de masas hacia una dirección, o sea, son motivos de la acción. De ahí su valor eminentemente político y, dada su diversidad, polémico. Los conceptos, como los valores en Weber, siempre constituyen un pluriverso. La historia conceptual, a diferencia de buena parte de la filosofía política, no abstracta los conceptos del uso que hacen de ellos los actores políticos sino los concibe siempre insertados en doctrinas destinadas a la acción²⁸. Un con-

cepto como “República” no era para los liberales alemanes que intentaban derrocar la monarquía en 1848 una descripción de un estado de cosas ni tampoco un término que condensara un tipo de experiencia política que ellos habían vivenciado, sino era, más bien, la designación de una aspiración y de una esperanza. Para ellos la posibilidad de que existiera una república no era una expectativa derivada del mundo que ellos habían experimentado hasta entonces, sino era una representación del futuro que rompía, por ejemplo, con el horizonte político en el cual actuaba un terrateniente prusiano o un campesino bávaro. En tanto opuesto a “monarquía”, el concepto en cuestión implicaba un futuro discontinuo respecto a ese horizonte. Haciendo uso de la separación entre expectativa y experiencia, ellos desligaban su futuro de su pasado y lo expresaban en el lenguaje mediante un concepto rico en significado pero pobre en referencia. Este no es un caso particular. Para Koselleck es claro que en lo que él denomina el *Sattelzeit*, el período comprendido entre 1750 y 1850, y, más en particular, en el período anterior y posterior a la revolución francesa, los conceptos político-sociales – aún cuando podríamos incluir ahí también los conceptos estéticos y, en

28. “Resulta evidente entonces que los conceptos, a través de los cuales se filtra y se organiza la experiencia de la historia, son estudiados por el valor de uso que poseen en el espacio intermedio entre teoría y praxis. En ese espacio se produce la significación”. Chingola, S. (2003), *Op. Cit.*, p. 48

general, los filosóficos – experimentan una transformación al convertirse en proyectos de futuro. Los conceptos, sostiene Koselleck siguiendo a Carl Schmitt²⁹, se convierten así en las armas espirituales de la lucha política. La modernidad, en esos términos, no se define así sólo por el hiato entre expectativa y experiencia, presente en la temporalización (*Verzeitlichung*) de los conceptos, sino igualmente por la politización, la democratización y la ideologización de los mismos³⁰.

Debido a que los conceptos implican esa dimensión temporal, generalmente ignorada, la primera tarea de la historia conceptual consiste en una “crítica de las fuentes”³¹ conforme a “la clasificación histórica de los conceptos”³². En todo análisis de un texto político del pasado, ya se trate de un discurso, una declaración, un memorando o un tratado filosófico, es preciso distinguir en ellos los conceptos descriptivos de los prescriptivos o, si se trata de un único término, diferenciar los distintos estratos tem-

porales que coexisten en él. En este sentido la historia conceptual es sólo un método auxiliar de la historia social, mediante el cual, y a diferencia del más tradicional análisis histórico-filológico, se comprenden los cambios sociales en un período mediante el análisis de la orientación temporal de los términos políticos. Asumiendo que un período histórico se reconstruye a partir de “la autocomprensión del uso del lenguaje que hicieron las partes interesadas en el pasado”³³, su función no es otra que complementar el análisis de la historia social considerando los conceptos como unidades de análisis dotadas de un sentido temporal. La autonomía de la historia conceptual respecto de la historia social comienza únicamente cuando se hace un análisis diacrónico de los conceptos: “el principio diacrónico constituye a la historia conceptual como área propia de investigación, que por la reflexión sobre los conceptos y su transformación tiene que prescindir metódicamente de los contenidos extralingüísticos que son

29. “En primer lugar todos los conceptos, ideas y palabras, poseen un sentido polémico; se formulan con vistas a un antagonismo concreto, están vinculados a una situación concreta cuya consecuencia última es una agrupación entre amigos y enemigos (que se manifiesta en guerra o revolución), y se convierten en abstracciones vacías y fantasmales en cuanto pierde vigencia esa situación. Palabras como Estado, república, sociedad, clase o también soberanía, Estado de derecho, absolutismo, dictadura, plan, Estado neutral, Estado total, etc. resultan incomprensibles si no se sabe a quién en concreto se trata en cada caso de afectar, de combatir, de negar y refutar con tales términos” Schmitt, Carl. (1987), *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza editorial, p. 60. Koselleck afirma en esta misma línea: “la historia de los conceptos, aunque entra en relación con las ideologías, nos hará recordar que para la política son más importantes las palabras y su uso que todas las demás armas”. Koselleck. *Futuro pasado*, Op. Cit, p. 85

30. Koselleck, R. (1993), *Futuro pasado*. Op. Cit., pp. 324-332

31. *Ibíd.* p. 112

32. *Ibíd.* p. 108

33. *Ibíd.* p. 112

el ámbito propio de la historia social”³⁴. Si los conceptos mismos tienen una historia, de tal modo que por ejemplo el concepto de ciudadano pasa del “habitante de la ciudad” (el no campesino) a “miembro del Estado” (partícipe de una unidad política) y, luego, a miembro de la sociedad burguesa, ellos no son sólo “índices” de una determinada situación social sino son entidades autosuficientes frente a cualquiera de ellas. Un mismo concepto puede albergar distintos sentidos a lo largo del tiempo, sentidos que se superponen o se reemplazan, de modo que no es posible establecer un vínculo de 1 a 1, una correspondencia plena, entre él y el contexto en el que surge. Aparte de su generalidad un concepto se define justamente porque sobrevuela los contextos, esto es, lo que define un concepto y lo diferencia de una palabra común es ante todo que no se deja reducir a una definición porque recoge en sí una diversidad de experiencias provenientes de distintos períodos y ligadas a distintos usos por

parte de los actores políticos.³⁵ Si bien la historia conceptual enriquece con esto la historia social ella adquiere de esta forma autonomía respecto a ésta última, en cuanto el análisis de las transformaciones diacrónicas de un concepto no depende de análisis de la historia social. Bajo el presupuesto de que las palabras que denominamos conceptos no son meras designaciones de estados de cosas – “los significados de las palabras y lo significado por ellas puede pensarse por separado”³⁶ – la ciencia histórica consiste aquí en el conocimiento de las transformaciones de los términos del lenguaje sociopolítico. Si a esto se le suma que en un mismo período pueden hacerse usos asincrónicos de un mismo concepto, pues su sentido no pueden aislarse de la dimensión pragmática del lenguaje³⁷ y, por tanto, de su inserción en los procesos de comunicación propios de la lucha política, y que, como ya se señaló, los conceptos no son sólo índices de un período sino “factores” que impulsan su transformación en una determina-

34. Koselleck. Futuro pasado. Op. Cit., p. 115

35. “Una palabra se convierte en concepto si la totalidad de un contexto de experiencia y significado sociopolítico, en el que se usa y para el que se usa una palabra, pasa a formar parte de esa única palabra”. Koselleck. Futuro pasado. p. 117. Respecto al concepto de concepto en Koselleck véase Abellán, Joaquín. (2007), “En torno al objeto de la “Historia de los conceptos” de Reinhart Koselleck”, en Bocarno, Enrique (edit.), El giro contextual: cinco ensayos de Quentin Skinner y seis comentarios, Tecnos, pp. 215-244

36. Koselleck. Futuro pasado. Op. Cit., p. 117

37. Villacañas, José Luis. (1998), Op. Cit., p.152. Esta posición va indisolublemente ligada a la importancia que Koselleck le confiere al contexto y, por tanto, a una específica situación de habla, para la comprensión de un concepto. Abellán cita un texto de Koselleck de 1996 que reafirma claramente esta posición. “And analysis of concept requires command of both linguistic and extralinguistic context, including those provided by discourses. Only by such knowledge of context can the analysis determine what are a concepts-multiple meanings, its content, importance, and the extent to which it is contested” Abellán, J. (2007), Op. Cit., p. 223

da dirección, no es posible identificar los conceptos con la realidad del contexto histórico-social en el cual surgen. Que los conceptos se transformen y que sean transformadores hace imposible reducirlos, tal como sería el caso en un análisis marxista ortodoxo, a meros reflejos ideales de condiciones de producción reales o, más genéricamente, a expresiones del espíritu de una época: “continuamente se puede advertir un hiato entre las situaciones sociales y el uso lingüístico que tiende a ellas o las trasciende”³⁸.

Aunque Koselleck parece a veces identificar esa trascendencia con las variaciones temporales de un mismo concepto cuyo uso se prolonga a través de distintos períodos, – algo inviable si se ha afirmado simultáneamente que en un mismo período un concepto puede crear el deseo de ir más allá de él – lo cierto es que entre lo histórico-conceptual y lo histórico-social, es decir, extraconceptual, no se da una identidad plena: “lenguaje e historia permanecen remitidos mutuamente sin llegar a coincidir”³⁹. Ni los términos conceptuales son un reflejo fiel de los hechos sociales ni los hechos sociales son reductibles al horizonte de los conceptos sociopo-

líticos. Esta tensión entre “realidad y concepto”⁴⁰, se repite asimismo a nivel de los conceptos mediante los cuales la ciencia historia “traduce” los conceptos del pasado al lenguaje actual⁴¹, en cuanto aquí tampoco se trata de un mero reflejo del lenguaje de las fuentes sino del uso metahistórico de conceptos históricos. Cuando Max Weber hace por ejemplo uso científico del concepto de “legitimidad” para distinguir las formas de dominación, recurre ciertamente a un concepto que ya existía y mediante el cual bandos políticos contrarios articularon, en el siglo XIX, su propia posición, pero lo descontextualiza para convertirlo en un concepto formal y estructural, mediante el cual es posible analizar diversas formas de dominación en la historia. Para hacer comprensibles los conceptos del pasado el historiador puede recurrir a conceptos del pasado pero depurándolos de sus significados contextuales y dotándolos de una generalidad y una formalidad que no poseían originalmente. De este modo se hace posible establecer continuidades entre períodos históricos diversos y observar la repetición de ciertas constantes. Esto es factible justamente porque a ciertos conceptos les es inherente

38. *Ibíd.* p. 118

39. *Ibíd.* p. 288

40. *Ibíd.* p. 125

41. “De modo que domina siempre una diferencia doble: por una parte, entre una historia que se realiza y su posibilitación lingüística y, por otra, entre una historia pasada y su reproducción lingüística”. Koselleck, *Futuro pasado*. Op. Cit., p. 288

una tendencia a rebasar el espacio en el que se formaron, esto es, debido a que ellos, desde un principio y más allá de su uso científico, poseen una cierta independencia respecto a la historia social.

Sobre esta base se puede responder a la pregunta de qué significa analizar históricamente un concepto político. Este análisis conlleva en primer lugar determinar la orientación temporal de un concepto y, en esa medida, considerar también contra que otros conceptos opera y en el marco de qué proyecto se inscribe. Esto presupone cotejar el uso que un autor hace de un concepto con el uso que de él hacen sus contemporáneos, la generación que lo precede y la que lo sucede. En segundo lugar consiste en rastrear sus transformaciones a lo largo del tiempo y, a partir de esa base, identificar por ejemplo las sobreposiciones de significados que están implicadas en un uso particular. En un mismo concepto pueden coexistir tiempos no simultáneos. En tercer lugar consiste en traducirlo al lenguaje actual mediante conceptos estructurales, diferentes a los que se usaron en un período particular o, al menos, abstraídos de sus particularidades contextuales. Esos conceptos permiten analizar otros conceptos desde ciertas condiciones permanentes y así reunir e interpretar desde una cierta perspectiva la

experiencia del pasado en términos de largo plazo. Analizar un concepto político es en suma inscribirlo en un horizonte lingüístico situado en un período determinado - en el cual se libraba en el campo del lenguaje una lucha política entre lo viejo y lo nuevo -, considerar los distintos estratos temporales que en él confluyen y, finalmente, releerlo, en comparación con otros conceptos, desde un concepto estructural y actual determinado a partir del problema elegido por el historiador. La historia de los conceptos políticos es la historia de cierto tipo de palabras destinadas, en su momento, a articular proyectos políticos - "sin acciones lingüísticas no son posibles los acontecimientos históricos"⁴² -, a las cuales el historiador de las ideas compara con términos anteriores y posteriores en aras de analizar procesos de cambio a largo plazo. Si bien Koselleck no sostiene que las ideas corresponden plenamente a sus contextos histórico-sociales, su tipo de análisis no les confiere en principio a los conceptos políticos sino una validez temporal. La historia conceptual, como él mismo lo afirma explícitamente, surge con la pretensión de criticar la historia de las ideas "en tanto que éstas se mostraban como baremos constantes que sólo se articulaban en diferentes configuraciones históricas sin modificarse esencialmente"⁴³. Koselleck

42. Koselleck, R. (1993), *Futuro pasado*, Op. Cit., p. 287

sostiene ciertamente que los conceptos o, más específicamente, los conceptos modernos, trascienden su contexto histórico, pero con ello no quiere señalar que ellos poseen por eso una dimensión atemporal, sino que su sentido varía a lo largo del tiempo y que ellos apuntaban, en el momento de su surgimiento, a un futuro incongruente con ese presente.

El sentido de los conceptos modernos, debido a su carácter anticipatorio, no se deja reducir a la realidad propia del contexto en el que surgieron, pero eso no significa que no estén situados históricamente. Hacer historia conceptual es analizar un conjunto de eventos discursivos pertenecientes, en cualquier caso, al pasado.

La historia conceptual como propedéutica de la prudencia

Los eventos, sean discursivos o no, son únicos e irrepetibles, pero no lo son las estructuras de las cuales se derivan o las cuales ejemplifican. Si suponemos que la estructura temporal básica de la modernidad, a saber, la incongruencia entre expectativa y experiencia, aún sigue operando en la constitución y en el uso de los conceptos políticos actuales, entonces el conocimiento histórico de los conceptos políticos modernos es a la vez el conocimiento, en ciertos casos par-

ticulares, de las estructuras temporales que fundamentan el componente intelectual de la acción política de los actores contemporáneos. En otras palabras: el conocimiento proveniente de la historia (conceptual) ayuda a mejorar la autocomprensión de los actores políticos de la fase contemporánea de la modernidad en tanto los eventos que ella analiza provienen de las mismas estructuras temporales de las que ellos hacen uso. Tal operación no es políticamente neutral pues de este modo la discontinuidad entre experiencia y expectativa o, lo que es lo mismo, el utopismo propio de la modernidad, deja de ser un presupuesto tácito del uso de los conceptos políticos y se convierte ahora en un elemento consciente de la actividad de los agentes. Aún cuando los análisis de la historia conceptual se refieran al pasado, a través del conocimiento histórico los actores pueden así percatarse de las diferenciaciones de las cuales ellos hacen uso inconscientemente, pues los conceptos políticos del pasado están emparentados estructuralmente con los suyos.

En términos de Niklas Luhmann podría decirse que la ciencia de la historia es una observación de segundo grado que le ofrece a los hombres modernos contemporáneos la posibilidad de una paradójica autodescripción⁴⁴. Si toda observación supone un punto ciego, pues el observador

43. *Ibíd.* p. 113

sólo ve el campo del mundo que le permite la diferencia (el esquema de selección) de la que él hace uso y no la forma en la que él mismo ve, entonces la historia conceptual, en tanto observación de la forma de observación de los actores políticos modernos, les ofrece a ellos mismos la posibilidad de conocer la diferencia de la que ellos hacen uso, a saber, la asimetría entre experiencia y expectativa. La ciencia histórica es aquí un observador de segundo orden que ofrece la posibilidad de que los actores políticos modernos dotados de cierto conocimiento histórico se redesciban a sí mismos como pertenecientes a un pasado que ya antes ha desplegado/efectuado sus posibilidades. Ella posibilita así un “re-entry”⁴⁵ de la forma de observación de la modernidad en ella misma gracias al cual el peculiar tipo de experiencia de la temporalidad que le es propio pierde su inmediatez y se convierte en un elemento temático de su acción política. Esta redescipción es paradójica pues con ella la primacía de lo que ya ha pasado (de un pretérito perfecto) sobre el futuro – de la estructura ya convertida en experiencia sobre el carácter anticipativo de los conceptos – se convierte en un elemento integrante de un esquema de interpretación del mundo donde el futuro

prima sobre el pasado. En esas condiciones la autoreproducción de los actores políticos modernos incluye que ellos puedan observar cómo ellos mismos observan y puedan así asumir reflexivamente los presupuestos temporales de sus pretensiones de innovación. La experiencia acumulada en torno al devenir de conceptos análogos a los suyos se convierte, de este modo, en un elemento constitutivo de la superación de su particular espacio de experiencia. Esto no implica una negación del carácter innovador de los conceptos en nombre del pasado sino más bien la comprensión de ese carácter por parte de los agentes que lo usaban irreflexivamente. De esa operación no resulta la abolición de la orientación hacia el futuro de los conceptos políticos. Tal historización del utopismo da lugar más bien a un – aún moderno pero definitivamente postvanguardista – futuro pasado.

Todo esto no es sin embargo posible sino en un marco muy específico, uno en el cual el conocimiento se ha convertido en un momento constitutivo de la actividad práctica de los sujetos. Tal proceso, gracias al cual la historia conceptual podría llegar a tener alguna eficacia política, supone una segunda ola de racionalización o, mejor, una autorreflexión de la razón. Sin ella la historia conceptual

44. Sobre el concepto de observador de segundo grado véase Luhmann, Niklas. (1995), *Die Kunst der Gesellschaft*, Suhrkamp. Frankfurt am Main, pp. 92 -164

45. Sobre el concepto de “re-entry” véase Luhmann, N. *Ibid.*, pp. 78, 102, 169

carecería de valor político. Entender este punto supone primero percatarse del motivo por el cual la historia había perdido su función orientadora. Como bien lo mostró Leo Strauss la historia, en los albores de la modernidad, tenía como función compensar la debilidad de una filosofía moral centrada en la importancia de los preceptos ⁴⁶. Ejemplificando la vida virtuosa ella era un método de formación moral centrado en la concreción y proximidad del caso y no en la abstracción de la regla. Dado que, en lo relativo a los asuntos político-morales, no basta con que se conozca lo deseable sino se obra de ese modo, la historia tenía la función de narrar acciones – buenas o malas – con un valor ejemplificante. De ese modo ella operaba como una forma no teórica de pedagogía político-moral. Este marco se hace sin embargo dudoso cuando la vida práctica, a causa de la reflexión, pierde su inmediatez y deja de estar sometida a esa segunda naturaleza que es la costumbre. Esa es, a mi juicio, la primera ola de racionalización. Un fenómeno cuyo efecto es la incorporación de representaciones abstractas, como los conceptos, a la hora de actuar moral o políticamente. Actuar racionalmente significa desde entonces ponerse un fin explícito y generalizable, cuyo conocimiento

es meramente introspectivo, y luego realizarlo eligiendo los medios disponibles más adecuados ⁴⁷. En ese contexto, cuando la formación de conceptos acerca de qué se debe hacer - y no sólo la práctica inconciente de lo debido y/o la competencia para tomar decisiones basada en la mera experiencia ⁴⁸ - se vuelve relevante para los actores mismos, la formación político-moral ya no puede omitir el momento “teórico” de la praxis. En ese marco, cuando el poder de los ejemplos se muestra insuficiente para persuadir a los sujetos a adoptar una conducta, pareciera entonces que la historia tendría inevitablemente que perder su función. Y de hecho la perdió, pues ya no fue la narración de la experiencia acumulada sino la proyección de un orden unitario de acciones posibles lo que, con la entrada de la fase utopista de la modernidad, comenzó a ser denominado “historia”. Ella es ahora el gran relato de lo venidero. La historia, convertida en un único proceso que abarca a la humanidad entera y elevada, con Hegel y Marx, al rango de un sujeto que se desenvuelve a través de las acciones finitas de los individuos, es ahora la visión omniabarcante del conjunto de la experiencia humana desde la perspectiva de un fin que trasciende el presente. A pesar del carácter tras-

46. Strauss, Leo. Op. Cit., pp. 121-137

47. Sobre el concepto racionalista de acción véase Oakeschott, Michael. (2000), Racionalismo en política y otros ensayos, México, Fondo de cultura económica, pp. 103 - 131

48. *Ibíd.*

cedente de la historia respecto a la vida finita aún en estos proyectos se conserva un determinante momento racionalista en la acción, pues si bien la historia ya no es aquí un proyecto de la razón práctica del sujeto, ella es un todo que es posible conocer y al cual es posible por tanto sumarse concientemente. Aquí no se anula por tanto el carácter reflexivo de la acción. En la acción política del historicismo siempre está involucrado un momento “teórico”.

La historia conceptual se ocupa justamente con el estudio de esos conceptos que orientan la vida práctica de sujetos que han desnaturalizado su conducta. Ella supone por tanto el carácter reflexivo de la acción. La segunda ola de racionalización aparece sin embargo cuando esa misma reflexión es desnaturalizada, esto es, cuando los conceptos mismos se convierten en objeto de reflexión. Este proceso, iniciado en el idealismo alemán una vez los productos finitos de la razón son también sometidos a crítica, adquiere luego formas más radicales cuando, bajo el influjo directo o indirecto de la obra tardía de Schelling, se reconocen los límites externos de la razón. De allí surgen la crítica de las ideologías, la genealogía histórica de la razón, el desvelamiento del trasfondo de las representaciones concientes. Su efecto común, cuando no decae en arrebatos irracionales, no es sin embargo otro que hacer concientes a los sujetos mo-

dernos de los presupuestos de la vida racional y, de ese modo, demarcar el campo de su poder, fijar sus límites y su extensión. Programas de investigación con pretensiones menos ambiciosas que las anteriores y, sobre todo, con un pathos más apaciguado, tal como la sociología del conocimiento (inaugurada por Comte) y la misma historia conceptual, se inscriben también en este marco. En una y en otra el objeto del conocimiento no es nada distinto que una serie de configuraciones de la razón: en un caso teorías científicas y en otro conceptos políticos, estéticos o filosóficos. Dado que, según lo dicho, esta autorreflexión de la razón no suspende sino redefine la actividad práctica y que, por tanto, ya no sólo los conceptos (en tanto motivos) sino las teorías acerca de ellos se convierten en un momento indispensable de la praxis de los sujetos – como lo muestra por ejemplo el marxismo – la producción de conocimiento puede aspirar, deliberadamente, a conseguir efectos políticos o morales. Y es justamente allí donde se ubica la historia conceptual tal como la entiende Koselleck. Sólo en un contexto histórico en el cual la teoría acerca del momento “teórico” de la vida práctica de los sujetos resulta relevante para ellos mismos, y no sólo para los científicos que observan la acción humana, resulta posible pensar que los actores políticos pueden comprenderse a sí mismos desde el marco definido por una teoría de la

historia y asumir la descripción que ella hace de su praxis como un momento significativo de su propia actividad. Sólo en un contexto en el cual los discursos sociológicos, históricos, psicológicos y antropológicos, han dejado de ser cosa de especialistas y en cual se mantienen a la vez las demandas típicamente modernas de abstracción como prerrequisito de la acción, es que la observación de segundo orden que es la historia conceptual puede pretender tener algún efecto político y revivir, bajo las condiciones de la modernidad, la noción de historia como *magistra vitae*.

A consecuencia de la autocrítica de la razón crítica los conceptos políticos modernos desacentúan su carácter utópico - pues la discontinuidad entre pasado y futuro propio de conceptos políticos particulares se vuelve ahora una posibilidad repetible - pero por el mismo motivo la historia logra recuperar su antigua función. La posibilidad de que la ciencia de la historia aún le enseñe algo a los sujetos (tardo)modernos, para quienes el pasado es algo obsoleto y para quienes, además, no se puede actuar sin pasar por la teoría, supone entonces que las estructuras temporales de la fase historicista de la modernidad sigan aún vigentes y

que ellas aparezcan, como conceptos formales, en una ciencia del hombre con relevancia para los actores. En relación a la relevancia para el presente de su libro *Crítica y crisis de 1959* Koselleck afirma en 1973: “las enseñanzas históricas ya no se dejan hoy derivar inmediatamente desde la historia sino de una teoría de las historias posibles” y, luego añade, “Pues sin consideración de su singularidad – e interrogada en vista de su estructura – una época pasada puede contener momentos de duración que alcanzan hasta nuestro presente”⁴⁹. Si su fundamentación “trascendental” de la ciencia de la historia no sólo tiene así la función de hacerla consciente de su propia metodología, sino también la de formular las condiciones de posibilidad permanentes de los conceptos políticos modernos y por tanto de las formas de acción indisolublemente ligadas a todo concepto posible, ella le permite a los actores políticos modernos aprender - a través del estudio de experiencias singulares del pasado con las cuales comparten una misma estructura - acerca de la lógica implicada en su particular modo de actuar. Más aún cuando, debido al carácter simultáneamente formal y material de la expectativa y la experiencia, los conceptos estructurales se dejan

49. Koselleck, Reinhart. (1973), *Kritik und Krise. Eine Studie zur Pathogenese der bürgerlichen Welt*, Suhrkamp. Frankfurt am Main, p. IX. En ese mismo sentido afirma en *Futuro pasado: ..El diagnóstico y el pronóstico se pueden construir en lo sucesivo – como en todo tiempo – sobre estructuras permanentes, de tipo natural por así decirlo (...), para que sea posible sacar conclusiones para el futuro desde la repetibilidad que se ha fijado históricamente*”. Koselleck. *Futuro pasado*. Op. Cit., p.153

traducir sin pérdida en la vivencia del tiempo de los agentes. La ciencia de la historia no permite en absoluto predecir eventos ni tampoco permite hacer pronósticos a partir del conocimiento de ciertos eventos históricos del pasado, pero sí le permite a los actores políticos hacerse consciente de las estructuras históricas que subyacen a su acción.

Esta autorreflexión tiene un innombrado pero claro sentido político que delata, de paso, la continuidad en la obra de Koselleck. Si la ilustración, como él exponía en *Crítica y crisis* – bajo la influencia del libro sobre Hobbes de Carl Schmitt –, surge como una crítica de lo político-estatal en nombre de la expectativa de un futuro moralizado, la ciencia de la historia viene a ser ahora, y sobre los presupuestos mencionados, una crítica de esa crítica en nombre de la prudencia política. En efecto si los actores políticos de nuestra modernidad – por ejemplo el proyecto neoilustrado que representaban los movimientos revolucionarios en los sesentas, y setentas – se hacían conscientes de cómo en la modernidad ya habían sido puestos en juego otros conceptos políticos utópicos y de cómo esos conceptos no habían deparado nunca en una realización completa sino habían terminado más bien ellos mismos sometidos a la his-

toria a la cual pretendían gobernar – como lo testifica la serie abierta y plural de lecturas y relecturas de los mismos que la historia conceptual reconstruye – se podía esperar como resultado tanto una mayor conciencia de los límites de lo posible como una mayor atención a la responsabilidad histórica. Atrás debería quedar el absolutismo de las convicciones. El proyecto de la historia conceptual demuestra así su continuidad con las investigaciones de *Crítica y crisis*. Este texto, sin tematizarlo a lo largo de su argumentación, supone en efecto un concepto de política como el campo de las decisiones responsables y de la prudencia⁵⁰ – cuya función es responder a la tarea permanente de sobrellevar y solucionar los conflictos internos y externos – desde el cual se valora negativamente el utopismo de la ilustración y su subrepticia politización de la filosofía de la historia. Lo político es el espacio de las decisiones que intentan minimizar la incertidumbre y el riesgo del desorden⁵¹. El pecado de los ilustrados es desconocer ese “destino” y esa “tarea constante (!) de la existencia humana”⁵² – a la cual Koselleck sustenta, como bien lo vio Habermas,⁵³ en una ahistórica antropología pesimista – en nombre de una absolutización y temporalización de lo moral o, más genéricamente, de lo normativo. La

50. *Ibid.*, p. 1, Nota 20 p. 160. Nota 93 p. 170

51. *Ibid.*, p. 16

acción política de los ilustrados consiste así en una irresponsable demanda de normativización de lo político y, en particular, del Estado, mediante conceptos políticos con un marcado carácter utópico. Mientras lo político, cuya forma de racionalidad es en última instancia la Razón de Estado, tiene que asumir las dificultades objetivas de impedir o asumir la posibilidad de la guerra interior y exterior, los ilustrados sólo ejercían la tarea subjetiva, espiritual, sin coacciones exteriores, de criticar el Estado sobre la base de sus aspiraciones incondicionales de progreso moral. La historia conceptual parece apuntar así a una crítica de la ilustración en el terreno que más le duele: el de los conceptos político-normativos. El análisis crítico de su lenguaje, de ese lenguaje originariamente elitario, propio de una vanguardia intelectual pero sin embargo estructuralmente orientado a la masificación, es justamente el tema de la historia conceptual. No por esto ella ha de interpretarse como un proyecto antiilustrado y antimoderno pues ella es más bien una ilustración de la ilustración acerca de sus propios presupuestos. Esto es aún más evidente en cuanto Koselleck, como historiador de los conceptos, ya no ve la temporalización y politización de los conceptos como una invasión

de las competencias por parte de la “sociedad”⁵⁴, es decir, de quienes no portan directamente una responsabilidad político-estatal – una perspectiva que recorre toda la argumentación de *Crítica y crisis* – sino como un hecho propio de la modernidad que exige sin embargo una autocrítica de los actores sociales. En el interesante prólogo a *Crítica y crisis* de 1973, un período en el cual Koselleck se ocupa de lleno con sus reflexiones en torno a los fundamentos teóricos de la historia conceptual, el rechazo a la politización de lo social se convierte en un llamado a la responsabilidad política de los actores político-sociales: “Cualquier ilustración cae tarde o temprano en situaciones de conflicto cuyo desentrañamiento racional exige la transformación de la mera crítica en conductas políticas”⁵⁵. El problema de la Ilustración ya no es que se entromete en la esfera estatal de lo político sino que no asuma la responsabilidad política, esto es, la previsión de las posibles consecuencias de sus actos, que implica participar en la esfera pública. La invitación a la prudencia política, cuyo opuesto es el utopismo y la pura ética de la convicción – para la cual vale un *fiat veritas, pereat mundi* –, no es ahora, como antes, un lamento por la politización de lo social, sino es un

52. *Ibíd.* p. 9

53. Habermas, Jürgen. (1975), *Perfiles filosófico-políticos*, Madrid, Taurus, p. 389

54. Koselleck, R. (1973) *Kritik und Krise*, Op. Cit., p. 41

55. *Ibíd.* p. X

llamado a que los actores sociales tomen consciencia de las limitaciones objetivas y de los efectos posibles de las acciones políticas en un contexto de incertidumbres. Los proyectos políticos modernos no son demeritados sino invitados, en clave weberiana ⁵⁶, a incluir el cálculo de las consecuencias de las acciones en sus formulaciones de fines, esto es, a incluir, en su acción política, el pronóstico ⁵⁷. La historia conceptual tiene en este sentido una labor propedéutica, en cuanto ella, sobre la base de un conocimiento a priori de las estructuras temporales de los conceptos políticos y bajo el presupuesto de que se tenga consciencia de la analogía estructural entre los conceptos de la modernidad temprana y los del presente, hace consciente de las posibles consecuencias de los posibles conceptos políticos mediante la exposición del destino de conceptos análogos en el pasado de la modernidad. Si pronosticar, en oposición a profetizar, consiste en anticipar las posibles consecuencias de las propias acciones – y en ese medida juzgar los propios fines en orden a su viabilidad y no sólo a su validez intrínseca – la historia

conceptual es una herramienta ideal para incrementar los grados de pronosticabilidad en tanto ella hace ver el destino de los conceptos del pasado como una posibilidad formalmente repetible: “La Historie muestra los límites para nuestro futuro posible y distinto, sin poder renunciar por ello a las condiciones estructurales de la repetibilidad posible. Con otras palabras: sólo se puede efectuar una crítica justificada a la garantía personal voluntarista de los planificadores utópicos del futuro posible si la Historie, en tanto que magistral vitae, no deduce sus teorías a partir de las historias, sino también de las estructuras de movimiento de nuestra historia” ⁵⁸. La posibilidad de una repetición implica aún la posibilidad de una acción guiada por conceptos esencialmente proyectivos, pero ahora con la cautela de saber que intentos similares ya han tenido lugar y que, como lo muestra su transfiguración semántica, no han logrado su consumación sino apenas un “desgaste” de las expectativas en cuestión o una transfiguración incontrolada de sus contenidos. Sobre esta base, y bajo el supuesto que “tanto mayor sea la

56. La ciencia, como Weber no se cansó de repetir, no le puede indicar a los sujetos qué deben hacer – pues esto depende exclusivamente de una elección pensada en términos estrictamente decisionistas – pero sí les puede ayudar a comprender cuáles son intenciones, qué tan viables son las posibilidades de realizarlas, qué tan consistentes son sus valores, cuáles pueden ser los costos de su acción en términos de exclusión de otros valores y cuáles pueden ser las consecuencias eventuales de sus propósitos. “Una ciencia empírica no puede enseñar a nadie qué debe hacer, sino únicamente qué puede hacer y, en ciertas circunstancias, qué quiere”. En ese sentido la función de la ciencia es incitar a desublimar las convicciones y, de este modo, invitar a los sujetos a obrar con responsabilidad. Weber, Max. (2001), *Op. Cit.*, pp.42-44

57. *Ibid.*

58. Koselleck. *Futuro pasado. Op. Cit.*, p. 153

experiencia tanto más cauta”⁵⁹, ser moderno ya no significa asumir políticamente el rol de una vanguardia que rompe con toda tradición sino, más bien, reasumir una tradición – la tradición de la modernidad – con la consciencia de sus posibles límites.

A pesar del tenor tendencialmente conservador de este proyecto político-cognitivo, él no apunta al fin de la modernidad sino a la autoconciencia de su carácter proyectivo y, por tanto, a la relativización de las perspectivas de progreso moral ante la experiencia de sus inciertos efectos. En ese sentido, como bien se ha anotado, el proyecto de Koselleck puede ser visto como un síntoma de la postmodernidad⁶⁰: de una continuación de la historia moderna bajo el signo de un desencanto con el ideal del progreso. La historia de los conceptos redscribe el vocabulario político moderno, mostrando las contingencias y ambigüedades a las que ha estado sometido su significado, para así, por la vía de una desabsolutización de sus pretensiones, incrementar la posibilidad de que se haga un uso prudente y responsable de conceptos análogos. En cierta forma podría decirse que así como Kant incitaba a interpretar el pasado desde

la perspectiva de un progreso moral futuro, Koselleck propone interpretarlo desde la perspectiva, menos optimista pero igualmente moralizante, de prevenir acerca de los riesgos del utopismo. El fin, como corresponde a una época que ve con sospecha sus propios ideales pero no cuenta con ningún reemplazo confiable, ya no es señalar lo mejor sino evitar lo peor⁶¹. Conocer los productos de la historia conceptual – tal como lo es por ejemplo el monumental léxico de conceptos histórico-políticos editado por Koselleck, Brunner y Conze⁶² –, es percatarse de cómo los conceptos políticos modernos fueron una y otra vez releídos, convertidos en objeto de disputa, introducidos en nuevos contextos, remezclados, desacreditados, a veces olvidados e incluso utilizados también como armas por parte de quienes originalmente eran sus adversarios. En pocas palabras: se trata de ver cómo los conceptos no obraron como imperativos que transformaron radicalmente la realidad histórica sino cómo, en lugar de ello, entraron en su juego. Si bien nuestra fase de la modernidad ya no es la misma que la de Koselleck⁶³, esa es aún una enseñanza valiosa de la historia para la vida práctica. De

59. *Ibíd.* p. 356

60. Villacañas, J. y Oncina, F. (1997), [prólogo], *Op. Cit.*, pp.51-52

61. “La historia particular ya no sirve de ejemplo para su potencia repetibilidad a no ser que sea para evitarla”. Koselleck. *Futuro pasado*. *Op. Cit.*, p. 153

62. Brunner, Otto; Conze, Werner y Koselleck, Reinhart. (edits.), (1972), *Geschichtliche Grundbegriffe: historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Stuttgart. Klett-Cotta. 1972-1997. 9 volúmenes.

tal desencantamiento no debería resultar la inacción sino, más bien, una prudente sobriedad y una paralela desdramatización de todo proyecto político. Quien sueña que se despierta de una pesadilla, sabiendo a la vez que está soñando – como se podría decir parafraseando a Novalis – ve con menos ilusión la hora de la vigilia pero no por ello pierde el deseo, inevitable, de despertar.

Bibliografía

- Abellán, Joaquín. (2007) “En torno al objeto de la “Historia de los conceptos” de Reinhart Koselleck” en: Bocarno, Enrique. (edit.) *El giro contextual: cinco ensayos de Quentin Skinner y seis comentarios*, Tecnos, pp. 215 -244.
- Brunner, Otto; Conze, Werner y Koselleck, Reinhart. (eds.), (1972), *Geschichtliche Grundbegriffe: historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Stuttgart. Klett-Cotta. 1972-1997. 9 volúmenes.
- Chignola, Sandro (2003), “Historia de los conceptos, historia constitucional, filosofía política. Sobre el problema del léxico político moderno” en *Res publica*, núm. 11 – 12, Universidad de Mursia, España, pp. 27-67.
- Frank, Manfred. “Friedrich von Hardenberg philosophischer Ausgangspunkt”, en: Hogrebe, Wolfram (edit.), (1995), *Fichtes Wissenschaftslehre 1794*, Suhrkamp. Frankfurt am Main.

63. Después de la caída del muro de Berlín se pensó que la época de las ideologías y, por tanto, de los conceptos destinados a la movilización política y a la consecuente aglutinación de los individuos en torno a propósitos comunes de largo aliento, había quedado definitivamente atrás. La anunciada fase posthistórica nunca tuvo lugar, pues, de inmediato, se vivió una agresiva redramatización del léxico político liberal, convertido por ese entonces en portador de un horizonte de expectativa de pretensiones verdaderamente globales. Luego del 11 de septiembre, y justo en una fase histórica en la cual el neoliberalismo mostraba sus flaquezas (como lo mostraban por ejemplo los gobiernos de Blair y Schröder), ese léxico, centrado ahora en el concepto de “democracia”, fue reanimado bajo el impulso del fundamentalismo islámico. Ahora atravesamos una fase en la cual se vuelve a desdramatizar luego del fracaso del utopismo neoliberal en medio oriente. Los portadores del más genuino pathos moderno se desplazan ahora a América Latina, donde conceptos como “imperio” o “revolución bolivariana” reproducen, con candidez o con mala conciencia, el radicalismo y el mesianismo propios de las estructuras temporales de los conceptos modernos. En suma puede decirse que nuestro contexto histórico ya no es el Koselleck, quien, durante la elaboración de su visión de la historia conceptual, tenía quizás en mente movimientos estudiantiles radicalizados – bajo el modelo de la RAF –, pero que no por ello la ilustración de la Ilustración pretendida por la historia conceptual ha perdido su vigencia. Bien dice al respecto José Luis Villacañas: la historia conceptual “es un permanente recuerdo de que cualquier consideración idealizada o sublimada, esto es, ideologizada, acelerada, politizada y masificada de los conceptos con los que todavía jugamos, puede volver a generar las mismas tensiones insolubles de la modernidad. Por mucho que esta radicalización no dependiera del voluntarismo de nadie – dependería de una espiral de refuerzos y radicalizaciones – no habría medio alguno de pararla ni de disolver las aporías teóricas que plantearía” Villacañas, José Luis. (1998) “Historia de los conceptos y responsabilidad política: un ensayo de contextualización”, *Op. Cit.*, p. 168

- Habermas, Jürgen. (1975), *Perfiles filosófico-políticos*, Madrid, Taurus.
- Heidegger, Martin. (1998), *Ser y tiempo*, Chile, Editorial universitaria.
- Koselleck, Reinhart (1965), *preussen zwischen Reform und Revolution: Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848*, s.c, s.e.
- Koselleck, Reinhart. (1973), *Kritik und Krise. Eine Studie zur Pathogenese der bürgerlichen Welt*, Suhrkamp. Frankfurt am Main.
- Koselleck, Reinhart y Gadamer, Hans Georg (1997), *Historia y hermenéutica*, Barcelona, Paidós.
- Koselleck, Reinhart. (1993), *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*, Barcelona, Paidós.
- Koselleck, Reinhart y Reichardt, Rolf. (edits.), (1998), *Die französische Revolution als Bruch des gesellschaftlichen Bewusstseins*, München, s.e.
- Luhmann, Niklas. (1995), *Die Kunst der Gesellschaft*, Suhrkamp. Frankfurt am Main.
- Novalis (1992), *Himnos a la noche*, Heinrich von Ofterdingen. Madrid, Cátedra.
- Oakeschott. Michael. (2000), *Racionalismo en política y otros ensayos*. México. Fondo de cultura económica.
- Rickert, Heinrich. (1965), *Ciencia cultural y ciencia natural*, Madrid, Espasa Calpe.
- Ricoeur, Paul. (2002), *Del texto a la acción. Ensayos de hermenéutica II*, México, Fondo de cultura económica, p.251 -254.
- Schmitt, Carl. (1987), *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza editorial.
- Strauss, Leo. (2006) *La filosofía política de Hobbes. Su fundamento y su génesis*, Buenos Aires, Fondo de cultura económica.
- Vázquez, Manuel (1998), “De la historia de los conceptos a la filosofía política”, en *Res publica*, núm.1, pp. 121-139.
- Villacañas, José Luis y Oncina, Faustino (1997), “Prólogo”, en Koselleck, Reinhart y Gadamer, Hans Georg, *Historia y hermenéutica*, Barcelona, Paidós.
- Villacañas, José Luis. (1998) “Historia de los conceptos y respon-

sabilidad política: un ensayo de contextualización”, en *Res publica*, núm. 1, Universidad de Mursia, España, pp. 141-174.

Weber, Max. (2001), *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu.

La revista **PERSPECTIVAS INTERNACIONALES** quiere agradecer el invaluable apoyo, compromiso y disposición de los evaluadores pares internos y externos que contribuyen con el sostenimiento de la calidad científica de nuestra Revista.

En este número participaron como evaluadores:

Sandra Patricia Borda M.A. – Universidad de los Andes.
Diego Cardona Ph.D. – Pontificia Universidad Javeriana Bogotá.
Alejandro Castro Zuleta M.A. – Pontificia Universidad Javeriana Cali.
John Mario Guerrero Leyton – Pontificia Universidad Javeriana Cali.
Miguel Ángel Herrera Zgaib Ph.D. – Universidad Nacional de Colombia.
Benjamín Herrera M.A. – Pontificia Universidad Javeriana Bogotá.
Silvia González del Pino M.A. – Pontificia Universidad Javeriana Cali.
Hernando Llano Ángel M.A. – Pontificia Universidad Javeriana Cali.
Jorge Enrique Manrique – Pontificia Universidad Javeriana Cali.
Juan Pablo Milanese M.A. – Universidad ICESI.
Gustavo Morales Vega M.A. – Pontificia Universidad Javeriana Cali.
Olver Bolívar Quijano M.A. – Universidad del Cauca.
Juan Gabriel Rey – Pontificia Universidad Javeriana Bogotá.
Ximena Vallejo M.A. – Pontificia Universidad Javeriana Cali.
Martha Cecilia Vásquez M.A. – Universidad Autónoma de Occidente.

Colombia 2006. Elecciones en Bogotá, Suroccidente y Eje Cafetero



Editor:
Fernando Giraldo G.
Título:
Colombia 2006.
Elecciones en Bogotá,
Suroccidente y Eje Cafetero.
ISBN 978-958-44-2708-3

Sello Editorial Javeriano

Este libro gira alrededor del análisis de las elecciones legislativas en Bogotá, el Suroccidente colombiano y el eje cafetero. Así mismo se incorpora un análisis de las elecciones presidenciales a partir de los resultados nacionales y de Bogotá en particular.

El análisis del comportamiento electoral en las legislativas a nivel regional se abordó en los casos de los partidos Liberal, Conservador y Cambio Radical y de los movimientos políticos religiosos y la evolución de la izquierda.

Estos trabajos son el resultado de investigaciones desarrolladas por jóvenes politólogos de la Universidad Javeriana de Cali en el desarrollo de una investigación sobre comportamiento electoral regional. Estas investigaciones se asumen desde la disciplina de la ciencia política. Los autores consideran los contextos de cada uno de los departamentos estudiados, particularmente para las elecciones de la Cámara de Representantes, los resultados de las elecciones, el poder efectivo logrado y las estrategias de los partidos.

Análisis Impertinentes. Reflexiones sobre política y ética en la Colombia contemporánea



Autor:
Hernando Llano Ángel
Título:
Análisis *Impertinentes*.
Reflexiones sobre política y
ética en la Colombia con-
temporánea.
ISBN 978-958-44-3078-6

Sello Editorial Javeriano

“Análisis *Impertinentes*” es una obra que combina una prosa sugestiva con la agudeza de una reflexión crítica sobre la realidad política del país. Tal y como nos tiene acostumbrados en sus columnas periódicas, Hernando Llano despliega aquí in extenso su capacidad para denunciar toda la inmoralidad que le cabe a la arbitrariedad del poder y rescatar el valor de la palabra y el diálogo dentro de la política, entendida esta como el arte de construir sociedad.

Este libro nos presenta no una hipótesis abordada sistemáticamente con el ánimo de ser demostrada sino más un compendio de sesudos ensayos, los cuales el autor ha escrito durante su experiencia de vida de los últimos doce años, y que tratan en el fondo un mismo problema: cuál es la vigencia de la democracia y el estado social de derecho en nuestro país. El trabajo no conduce a la demostración de una tesis pero sí nos permite descubrir la complejidad del país a través del pensamiento y las distintas reflexiones de un académico de la trayectoria del profesor Llano.

Punto Enclave Territorio – Expresión – Política



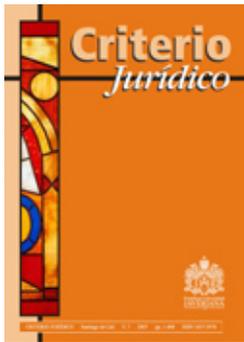
Editora:
Lina María Orozco H.
puntoenclave@javeriana
cali.edu.co
ISSN

Sello Editorial Javeriano

Punto Enclave es la revista estudiantil de la Carrera de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Se crea pensando en promover un espacio de expresión de las distintas interpretaciones (sociales, políticas, económicas, culturales, ambientales) que tenemos los jóvenes frente a la realidad. Pretende abrir un escenario en el que reconozcamos nuestra capacidad de generar conocimiento a la vez que nos confronta con nuestra cotidianidad.

En estos tres años, se han abordado diversos debates como el aborto, la dosis personal, el conflicto armado, los medios y la nación, los problemas medioambientales, la cultura ciudadana, entre muchos otros. También cuenta con ediciones dedicadas especialmente a los procesos electorales. La edición octava es un especial de fotografía, se tituló “Colombia Enfocada”.

Criterio Jurídico 2007



Criterio Jurídico es la revista jurídica del Departamento de Ciencia Jurídica y Política de la Pontificia Universidad Javeriana - Cali. Ha sido publicada continuamente desde el año 2001, y siempre ha procurado reunir artículos jurídicos de la más alta calidad. La revista no se limita a ningún campo específico dentro del derecho, y tampoco se circunscribe al ámbito del derecho colombiano. A partir del 2008, *Criterio Jurídico* es una revista semestral, y mantiene en alto los estándares académicos que la han caracterizado.

Director:
Ricardo Zuluaga Gil
rzuluaga@javerianacali.
edu.co
Editor:
Federico Escobar Córdoba
fescobar@javerianacali.
edu.co

criteriojuridico@javeria-
nacali.edu.co
ISSN 1657-3978

Sello Editorial Javeriano

Normas para los autores

PERSPECTIVAS INTERNACIONALES es una publicación de la Carrera de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali, cuyo objetivo es la difusión de la producción de conocimiento científico en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. La publicación, con periodicidad semestral, se dirige hacia el planteamiento de los debates contemporáneos producidos por la comunidad académica adscrita a estos campos científicos.

El contenido de la Revista se estructura alrededor de tres secciones: De su puño y letra, compuesta por los artículos que responden a la temática central definida para cada número por el Comité Editorial. A mano alzada, incluye los artículos referidos a temas de ciencia política y relaciones internacionales que, cumpliendo con los estándares de calidad exigidos por la publicación, abordan tópicos diferentes a la temática central. Clave morse que comprende traducciones de artículos referidos al campo

científico definido por la publicación. Y finalmente, En el tintero, donde se publican reseñas de libros pertinentes para el campo científico cubierto en PERSPECTIVAS INTERNACIONALES.

Trabajos publicados.

Los trabajos publicados serán textos inéditos que se encuentren dentro de la siguiente tipología:

1. Artículo de investigación científica. Presenta resultados originales de proyectos terminados de investigación.

2. Artículo de reflexión. Presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica.

3. Artículo de revisión. Presenta resultados de investigación terminada, dando cuenta de los avances y las tendencias del desarrollo dentro del campo científico definido por la publicación. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias.

4. Artículo corto. Presenta resultados originales preliminares de investigación dentro del campo científico definido por la publicación.

5. Reporte de caso. Presenta resultados de investigación sobre una situación particular, con herramientas técnicas y metodológicas adecuadas para tal caso.

6. Revisión de tema. Presenta el estado del arte de un tema específico.

7. Traducción. Traducción de textos que aporten elementos para el debate dentro del campo científico definido por la publicación.

8. Documento de reflexión no derivado de investigación.

9. Reseña bibliográfica.

Recepción y evaluación de trabajos.

Una vez que PERSPECTIVAS INTERNACIONALES ha recibido los artículos se pondrán a consideración del Comité Editorial, que evaluará la pertinencia del tema según las políticas generales de la Revista y la temática de los números programados. Los artículos aceptados por el Comité Editorial se remitirán a la evaluación externa por parte de un experto en las temáticas abordadas en el trabajo.

Los artículos serán sometidos al proceso de arbitraje o evaluación por pares denominado Revisión cerrada, donde se preserva el anonimato del

evaluador y del autor. Los evaluadores pares designados por el Comité Editorial de la Revista, aportarán conceptos sobre la calidad científica, la originalidad y la presentación de los trabajos, requisitos fundamentales para la publicación en PERSPECTIVAS INTERNACIONALES.

Referencias bibliográficas.

Las citas deben hacerse de la siguiente manera:

Libro

- **De un autor:** Bourdieu, Pierre. (1998), La distinción, Madrid, Taurus, pp. 25-32.

- **De tres autores:** Buzan, Barry; Wver, Ole y De Wilde, Jaap (1998), Security. A New Framework for Analysis, London, Lynne Rienner Publishers.

- **De cuatro o más autores:** Wallerstein, Immanuel. et al. (1998), Impensar las ciencias sociales. Límites de los paradigmas decimonónicos, México, Siglo XXI.

- **Con editores o compiladores:** Sánchez, Gonzalo y Lair, Eric. (edits o comp), (2004), Violencia y estrategias colectivas en la región andina, Bogotá, Norma, pp. 57-69.

- **Con directores:** Vidal Beneyto, José. (dir.), (2002), La ventana global. Ciberespacio, esfera pública y universo mediático, Madrid, Taurus, pp. 34-35.

- **Con autor corporativo:** Organización de Estados Americanos

(OEA), (2002), Hacia un mercado común en Latinoamérica, Nueva York, OEA.

- **Traducido:** Bloom, Harold. (2001), Shakespeare. La invención de lo humano, Segovia, Tomás. (trad.), Bogotá, Norma.

- **Publicado por una dependencia del gobierno:** Colombia, Ministerio de Educación Nacional (1998), Nuevas perspectivas en la educación básica primaria, Imprenta Nacional.

Apartado de una compilación

- **De un autor:** Abellán, Joaquín. (2007) “En torno al objeto de la ‘Historia de los conceptos’ de Reinhart Koselleck” en: Bocarno, Enrique. (edit.) El giro contextual: cinco ensayos de Quentin Skinner y seis comentarios, Tecnos, pp. 215-244.

- **De un solo autor:** Cortázar, Julio. (1991), “Autopista al sur”, en Todos los fuegos el fuego, Bogotá, Norma.

Preliminares

- Villacañas, José Luis y Oncina, Faustino (1977), “Prólogo”, en Koselleck, Reinhart y Gadamer, Hans Georg. Historia y hermenéutica, Barcelona, Paidós.

Artículo de revista

- **Con autor definido:** Leal Buitrago, Francisco. (1987, mayo-agosto) “La democratización en

América Latina. Mesa Redonda”, en Análisis Político, núm. 1, p.76.

- **Sin autor definido:** Cambio16, (1997, 25 de agosto-1 de septiembre), “Proyecto Shapiro”, núm. 219, p. 64.

Artículo de periódico

- **Con autor:** García, A. (2005, 25 de junio), “Frustración o fracaso”, en El País, Cali, p. B6.

- **Sin autor:** El Tiempo (2005, 25 de junio), “Histórico: municipios ganaron”, Bogotá, pp. 1-1, 1-5.

Cita tomada de Internet

- **Con autor:** Magariños de Moretón, Juan (1999), “Operaciones semióticas en análisis de las historietas” [en línea], disponible en: <http://venus.unive.it/migrante/sabes.htm>, recuperado: 17 de julio de 2005.

- **Sin autor:** “Determinación positiva permite desembolso de fondos de EE.UU. a Colombia” (2007) [en línea], disponible en: <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-spanish&y=2007&m=April1207.html>, recuperado: 22 de septiembre de 2007.

- **De una revista en línea:** Iragorri, Juan Carlos (2007, 8 de octubre), “The New York Times vuelve a ‘jalarle las orejas’ al Presidente Uribe”, en Revista Semana [en línea], disponible en: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.

aspx?IdArt=106780, recuperado: 20 de octubre de 2007.

Diccionario

- **Con autor:** Bobbio, Norberto; Matteucci, Incola y Pasquino, Gianfranco (1982), Diccionario de Política, Buenos Aires, Siglo veintiuno Editores
- **Con autoría de una entidad:** Real Academia Española (2001), Diccionario de la lengua española, 22.a ed., 2 tomos, Madrid, Espasa.

Medios audiovisuales

- **Programa o noticiero t.v:** Canal Caracol, 15 de mayo de 2008, declaración del presidente Hugo Chávez, [emisión por televisión],
- **Programa o noticiero de radio:** “La FM”, (2007, 8 de octubre), [emisión radial], Vicky Dávila (dir), en Radio Cadena Nacional de Colombia (RCN), Bogotá.
- **Película:** Pulp Fiction (1994), [película], Tarantino, Quentin. (dir.), Estados Unidos, Buena Vista Home Entertainment.
- **Documental:** The Fog of War (2003), [documental], Morris, Errol. (dir.), Estados Unidos, Sony Pictures Entertainment.

Entrevistas

- **Personal:** Morales, Gustavo. (2007, 4 de febrero), entrevistado por Orozco, Lina, Cali.
- **Radial:** Uribe Vélez, Álvaro. (2005, 29 de junio), entrevistado por

Gossáin, Juan., “Noticiero Radiosucesos”, en Cadena Básica, Radio Cadena Nacional de Colombia (RCN), Bogotá.

Conferencias

- **Presencial o videoconferencia:** Bartolomé, Mariano (2003, noviembre), “¿Áreas sin Ley o Zonas Grises? Análisis de tres casos en la zona noroeste de América del Sur”, [conferencia o videoconferencia], VI Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Buenos Aires.

Reglamentos, leyes, documentos jurídicos:

- **Reglamento:** Pontificia Universidad Javeriana (2003), Reglamento de estudiantes, Cali.
- **Ley:** Colombia, Congreso Nacional de la República (2005, 28 de junio), “Ley 960 del 28 de junio de 2005, por medio de la cual se aprueba la Enmienda del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono”, adoptada en Beijing, China, el 3 de diciembre de 1999”, en Diario Oficial, núm. 45.955, 30 de junio de 2005, Bogotá.
- **Constitución:** Colombia (2008), Constitución Política de la República de Colombia 1991, Bogotá, Temis.
- **Sentencia:** Colombia, Corte Constitucional (1995, octubre), Sentencias, “Sentencia C-543”, M.P.:

Hernández Galindo, Jorge G., Bogotá.

Forma de presentación de trabajos.

- Los trabajos deben ser presentados en formato físico y digital, bajo el procesador de texto Word, en letra Times New Roman, tamaño de la fuente 12, espacio de interlineado 1.5 y extensión del texto entre 15 y 30 páginas, incluyendo la bibliografía.

- El autor deberá anexar en una hoja aparte los siguientes datos:

1. Datos académicos y profesionales y su dirección electrónica.

2. Afiliación institucional actual.

3. Clasificación del trabajo según la tipología para los artículos publicados, mencionada anteriormente.

- El autor deberá anexar su hoja de vida y las referencias de sus publicaciones más recientes.

- Se debe incluir resumen del trabajo en español y en inglés (abstract) de máximo 10 líneas.

- Se debe incluir, en la parte inferior de los resúmenes, entre 3 y 6 palabras clave en los dos idiomas correspondientes.

- Las citas bibliográficas deberán incluirse como notas de pie de página.

- Se debe incluir al final del texto un listado, en orden alfabético, de las referencias incluidas en el trabajo.

- Las páginas del texto deberán incluir la numeración.

Envío de artículos.

Los artículos deben enviarse a las siguientes direcciones:

- E-mail: observatorio@javerianacali.edu.co

Editor: Gustavo Morales Vega.
Pontificia Universidad Javeriana Cali.
Calle 18 No 118-250 Av. Cañasgordas.
Oficina 4-21, Edificio El Samán.
Cali, Colombia

PERSPECTIVAS

INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales

Carrera de Ciencia Política

Pontificia Universidad Javeriana Cali

SUSCRIPCIÓN

Nombre(s) _____
Apellidos _____ C.C. o Nit _____
Dirección de correspondencia _____
Ciudad _____ País _____ Fecha _____
País _____ Fecha _____
Empresa y/o institución _____
Dirección empresa _____
Teléfonos fijos _____
Celular _____
Correo electrónico _____
Ocupación _____

Valor suscripción nacional por un año*: \$ 20.000

El valor de la suscripción anual deberá ser consignado en la siguiente cuenta:

Bancolombia

Cuenta corriente

326013720-07

Pontificia Universidad Javeriana Cali

*El formato diligenciado se deberá enviar a la siguiente dirección, adjuntando la copia de la consignación.

Revista Perspectivas Internacionales

Pontificia Universidad Javeriana Cali

Carrera de Ciencia Política

Calle 18 No 118-250 Av. Cañasgordas

Oficina 4-21, Edificio El Samán

Cali, Colombia



Editorial

De su puño y letra
Crisis en el vecindario

Colombia y sus vecinos. Tensión en la política, parálisis en lo diplomático y precaución en lo militar.
RAFAEL PARDO RUEDA

La búsqueda de seguridad amenaza la región andina:
Tensiones entre Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua y Colombia.
GUSTAVO MORALES VEGA

El papel de los Estados Unidos en el proceso de negociación, desmovilización, desarme y reinserción de
las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC.
MARCELA HOYOS VIVAS

Cohesión social e integración regional. Reflexiones sobre la experiencia del MERCOSUR
MARTÍN OBAYA Y MARIANA VÁSQUEZ

A mano alzada

Impacto del acuerdo CAN - MERCOSUR en las exportaciones del departamento del Valle del Cauca – Colombia.
LYA PAOLA SIERRA

Medios, instituciones y opinión pública: un triángulo de poder dentro del escándalo de la parapolítica.
LIZA FERNANDA LÓPEZ

Historia magistra vitae. Sobre la función política de la historia conceptual en Reinhart Koselleck
CARLOS A. RAMÍREZ