

---

# LA PAZ Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA SOCIEDAD\*

---

Luis Jorge Garay S.  
Consultor

\*Este ensayo se basa en la transcripción de la presentación hecha en el marco del IV Congreso de Economistas y se complementa con argumentos esbozados por el autor en otros ensayos [Garay 2000a, 2000b y 2001]. Además, algunos planteamientos se enriquecen con debates sostenidos en el marco de los *Talleres del Milenio*, realizados bajo el auspicio del PNUD y con la coordinación general del autor.

## Resumen

Garay, Luis Jorge, "La paz y la transformación de la sociedad", Cuadernos de Economía, v. XX, n. 34, Bogotá, 2001, páginas 137-155

*Esta ponencia desarrolla dos problemas. 1) La crisis profunda de la viabilidad de la sociedad colombiana solo pueden superarse si se genera un nuevo pacto social donde los agentes sociales se comprometan en un conjunto de valores e instituciones que den vía al progreso y a una sociedad democrática y equitativa. 2) Un tratamiento solamente represivo del problema de la producción y tráfico de las drogas ilícitas, tal como se presenta en el Plan Colombia, está destinado a agravar los problemas. Es necesario una estrategia integral que garantice una responsabilidad compartida entre los distintos países y sus elites.*

## ABSTRACT

Garay, Luis Jorge, "Peace and transformation of society", Cuadernos de Economía, v. XX, n. 34, Bogotá, 2001, pages 137-155

*Two problems are developed in this paper: 1- The deep crisis of the viability of the Colombian society can only be overcome if there is a new social pact where social agents are committed to a ensemble of values and institutions that makes way to progress and to a democratic and equitable society. 2- The application of only a repressive treatment to the problem of the production and traffic of illegal drugs, as it happens in the Plan Colombia (Colombian Plan), is due to make the problems worst. It is necessary comprehensive strategy that guarantees a shared responsibility between the different countries and their elite.*

## INTRODUCCIÓN

Quiero agradecer la invitación a este Congreso de Economistas. La vida va pasando y a veces las incursiones en otros campos llevan a que, en una sociedad polarizada, incluso en la academia, se extremen las posiciones, para incluir o excluir de las disciplinas a quienes estén trabajando en uno u otro campo y bajo una u otra perspectiva. Hacía ya un tiempo no exponía en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional y para mí es realmente siempre grato hacerlo, porque en ella he contado con un espacio para pensar, repensar y desarrollar algunos de los temas que he trabajado en estos años.

Antes que nada, quiero manifestar que dentro del espíritu que convoca este Congreso, tengo la oportunidad de expresar una visión, abordada desde la concepción de Estado Social de Derecho que establece la Constitución de 1991, sobre algunas de las problemáticas centrales de Colombia, que influyen directamente en la concepción, diseño y aplicación de la política económica en el país y, claro está, en la evolución de la economía.

Pretendo, también dentro de esa visión, colocar el conflicto armado en un lugar no primario, sino secundario, en términos de que su resolución *per se* no implica la superación de la problemática medular de la sociedad colombiana.

Por último, debo hacer una mención sobre el tema internacionalización-narcotráfico-conflicto armado, con particular referencia al Plan Colombia.

Antes de entrar en materia, quisiera hacer algunos comentarios a propósito de problemáticas debatidas en la conferencia anterior, en la que se presentaban interpretaciones radicalmente diferentes sobre una misma

realidad. En la economía, como en todas las disciplinas, hay posiciones diversas. Pero hay una peculiaridad: se argumenta que la economía dispone del instrumental teórico, analítico, estadístico y empírico suficiente para realizar pruebas contundentes y por ende para demostrar la 'verdad' de hipótesis. Y en el debate previo se apreció con claridad que por más que se haya avanzado en el desarrollo de modelos y técnicas para analizar fenómenos, es difícil lograr consenso, primero, sobre la definición de ciertos fenómenos; segundo, sobre los efectos producidos por esos fenómenos y tercero, sobre las relaciones de causalidad que afectan a esos fenómenos.

Colombia es un país que ha avanzado seriamente en la preparación de estadísticas macroeconómicas y sectoriales. Pero si se examina el estado del arte en el país, se observa que hay graves falencias, no sólo de interpretación, sino incluso de descripción empírica de la realidad, acerca de aspectos centrales del funcionamiento de la economía. Un ejemplo ilustrativo es el impacto que ha tenido la apertura en la evolución económica colombiana. Hay diferentes interpretaciones, pero no se dispone de modelos analíticos y empíricos integrales, suficientemente robustos, para precisar las relaciones de interdependencia y simultaneidad entre variables claves. Aún más, en el terreno de la misma contabilidad financiera, se encuentra que campos de las finanzas públicas, de importancia crítica para el país, han sido insuficientemente estudiados, tanto, que en relación con el conflicto armado no se cuenta con una contabilización clara y pormenorizada sobre cuánto está gastando o invirtiendo el país en el terreno militar, ni su composición y dinámica hacia el futuro —en especial, en el aspecto prestacional.

Hace unos años, en el Departamento Nacional de Planeación se adelantó un estudio, en su momento pionero, que mostraba que en Colombia, a partir del año 90, se incrementaron progresivamente los gastos militares, al punto que se llegaba a exceder el promedio de América Latina y del mundo, en términos proporcionales al PIB, y que por lo tanto en Colombia debería hacerse un análisis cuidadoso, no sólo sobre la eficiencia y la rentabilidad social de ese gasto, sino también de su sostenibilidad financiera hacia el futuro. Sobra mencionar las implicaciones que ello tiene, además de tipo estadístico, en relación con la estrategia de tratamiento del conflicto armado.

A partir de ahí, se fue adquiriendo una determinada perspectiva en torno a cómo racionalizar y visualizar el impacto del conflicto armado en las cuentas macroeconómicas del país. Hoy día, las últimas cifras, que parecieran provenir del Ministerio de Defensa, concluyen que, al contrario, Colombia no solo no ha aumentado debidamente su gasto, sino que parte sustancial del aumento corresponde al rubro de cesantías y no básicamente a gastos

militares. Además, que proporcionalmente, con respecto al PIB, Colombia estaría gastando en defensa mucho menos que el resto de América Latina y el mundo, a pesar de enfrentar un conflicto armado agudo y creciente. Con este ejemplo, sencillo se puede apreciar la importancia de contar con una contabilidad detallada y precisa sobre cómo y con cuáles criterios se están orientando los recursos públicos en una sociedad.

En fenómenos aún más complejos como la apertura, hace falta por supuesto mucho más análisis, mucha más teoría y sobre todo, economía política. Quedó claro con el debate anterior, que, independientemente de la posición ideológica y de doctrina económica de cada uno de los analistas, se puede llegar a concluir la existencia de un problema de institucionalidad en la implantación de la política de apertura económica: la razón por la que la apertura, para algunos, no funcionó como se había previsto y para otros, la razón por la que funcionó mal. Pero al fin al cabo, se coincidió en que la apertura en Colombia o no se diseñó bien, o no se acompañó debidamente, para haber logrado mejores resultados.

Se podría partir entonces de que en Colombia hay una problemática central de institucionalidad, que impide que las políticas, entre ellas la económica, obedezcan a una determinada racionalidad; que imposibilita, más aún, que el mercado, como institución social –cuyo sentido es ser una construcción de la sociedad, con el establecimiento de reglas, normas, comportamientos, conductas, valoraciones– opere según lo propone la teoría de libro de texto.

En el proceso de globalización económica, política y social y bajo una civilidad moderna, el mercado requiere de unas pautas de racionalidad y comportamiento entre los agentes económicos, que van mucho más allá de lo que se preveía en el siglo dieciocho. Hoy, incluso en los países avanzados, con el mercado se desarrollan unas formas de cooperación, coordinación, socialización de riesgos, participación y reproducción de información, asunción de compromisos más allá de los meramente individuales, para lograr objetivos particulares y colectivos, que permitan al sistema tener mejores condiciones dentro de una competencia internacional cada vez más creciente.

Esto implica la instauración de valores en los comportamientos individuales, colectivos y públicos, como construcción de la economía política de nuevas formas de relaciones económicas, sociales y políticas. Esta temática se hace aún más importante en Colombia, que adolece de una crisis profunda de sociedad, de modernidad.

## EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DE LA SOCIEDAD COLOMBIANA

### La paz y la resolución del conflicto armado

Crecientemente, en el país se ha venido discutiendo sobre el concepto y el alcance político de la denominada *paz*. Infortunadamente, en amplios círculos de opinión en Colombia, la concepción de la paz se ha venido limitando seriamente, al punto de entenderse simplemente como la resolución de un conflicto específico, el conflicto armado.

Si se parte de la base de que el conflicto armado es apenas una de las expresiones y no la única ni la más determinante de la crisis colombiana, es necesario volver a pensar seriamente cómo se va a transformar la sociedad, en otra que pueda conducir a la *paz*, en su acepción estricta. Esto es, la *paz* como la creación de un entorno social, político, cultural y económico, que promueva la institución efectiva de una civilidad ciudadana moderna y democrática, con la *convivencia* entre ciudadanos protagonistas y la resolución de conflictos a través del diálogo, de la celebración de acuerdos y el cumplimiento de compromisos, y del respeto de las diferencias; que fundamente a la justicia como sistema ordenador de relaciones entre ciudadanos y ciudadanos-Estado y como sistema legitimador de la implantación de un nuevo ordenamiento de derechos y deberes ciudadanos, bajo condiciones básicas de inclusión social: en términos de acceso crecientemente igualitario a oportunidades para el desarrollo y potencialización de las capacidades de los ciudadanos, como constructores del proceso de desarrollo de la sociedad.

En este contexto, una negociación entre élites excluyentes, alrededor de un conflicto, por más degradado, violento e inexplicable que sea, no puede conducir por sí sólo a una sociedad en *paz*. La sociedad en *paz* es un proceso de transformación social, que implica la participación comprometida de amplios grupos representativos de la población.

Recientemente, se ha venido suscitando un debate en Colombia sobre el alcance que ha de tener la negociación del conflicto armado. Algunos observadores critican con razón que se le asigne nocivamente a la negociación el propósito de construir un nuevo país con la reforma de la sociedad, como pareciera ser la posición de diversos voceros de la opinión pública. No obstante, conviene hacer algunas precisiones sobre el tema.

Cuando se argumenta que la *paz* no es la mera resolución de un conflicto, se rechaza claramente que la *paz* pueda ser fruto por sí misma de la negociación del conflicto armado y, por ende, se aduce que su negociación no

es el único reducto posible para poder transformar la sociedad colombiana. Es errado esperar que con la mera negociación excluyente pueda conducirse el país hacia una sociedad moderna, incluyente y democrática; aunque sí debe reconocerse que la solución política del conflicto armado constituye una condición necesaria –no suficiente–, para avanzar en la creación de condiciones propicias para la transformación social.

Dentro de una agenda de transición que posibilite alcanzar la *paz*, se debe tener claro cuál es la instancia determinante del conflicto armado y su resolución política y, algo fundamental, cuál es el tratamiento que la sociedad le ha de dar a un tema delicado para alcanzar la reconciliación: el castigo, el perdón, el olvido, la incorporación social. Por supuesto, este es un tema no meramente legalista, es un tema profundamente político y social.

Un tema central es el de cómo a través de la resolución negociada políticamente en la situación actual, la sociedad colombiana puede apalancarse, para transitar hacia una sociedad en *paz*. Esto lleva a un cuestionamiento fundamental, que por la misma profundidad de su crisis, no se ha abordado debidamente.

#### *La transición a un Estado Social de Derecho*

Al establecer un Estado Social de Derecho (ESD) en el país, la Constitución de 1991 representa un pacto social para la satisfacción de los derechos fundamentales, la igualdad jurídica, la libertad civil y la garantía de propiedad –como lo estipula un Estado de Derecho– y también para la progresiva observancia de los derechos sociales, económicos y culturales.

Idealmente, la Constitución debe erigirse como convención programática y como pacto fundacional de la convivencia civil, dirigida y dirigido a garantizar la paz social y a promover la democracia. La búsqueda de una sociedad en *paz* es un proceso de transformación social, en la que hay una participación comprometida de amplios grupos representativos de la población.

No obstante la proclamación constitucional del Estado colombiano como un ESD, la realidad económica, política, social y cultural dista sustancialmente de las condiciones objetivas requeridas, al punto en que no se ha logrado siquiera implantar todavía un verdadero Estado de Derecho –por ejemplo, ante la ausencia de una irrestricta garantía al derecho más fundamental para todos, el derecho a la vida. La construcción de un ESD tiene que partir de la valoración y el compromiso sociales, con el cumplimiento incondicional de los derechos fundamentales. La búsqueda, consensuada como utopía colectiva, de un ESD impone la implantación social de una agenda programática de transición, en la que se estipulen

propósitos colectivos, compromisos, deberes y derechos entre ciudadanos, grupos sociales, entes representativos y el Estado.

Un problema central en la construcción de un ESD es la definición democrática sobre sus alcances y límites para la realización de funciones sociales redistributivas: hasta dónde se ha de intervenir en la asignación de bienes, mediante su apropiación pública. Ahí reside la especificación del modo de coexistencia entre el Estado de Derecho y el ESD y del modelo de Estado de Bienestar.

No debe olvidarse que el Estado de Bienestar, desarrollado en el marco de un ESD, durante el auge de la posguerra en países avanzados –particularmente europeos–, tuvo el propósito de alcanzar un mayor dinamismo del capitalismo, mediante una nueva regulación del mercado, orientada a la promoción del pleno empleo con el manejo –keynesiano– de la demanda, a través de los derechos al bienestar y de nuevas formas de consumo colectivo –de masas. Este modelo de Estado de Bienestar –aunque sus formas concretas y medios para alcanzar los objetivos variaron entre países– empezó a gestar, ya desde la década del setenta, su propia problemática institucional, expresada en varios elementos: la reducción de legitimidad –que obedeció tanto a su incapacidad económica y política para la satisfacción de los derechos sociales y la realización de expectativas colectivas, como a la discrecionalidad y arbitrariedad burocrática, sin la debida rendición de cuentas; la insuficiente eficiencia y la selectividad de las funciones públicas, con sesgos en favor especialmente de ciertos grupos poderosos; la tendencia a restringir las prestaciones de naturaleza social y asistencial, por las presiones para garantizar la viabilidad fiscal y la estabilidad de la economía, en medio del proceso de globalización, y la ingobernabilidad, por su incapacidad para disciplinar y racionalizar jurídica y financieramente sus funciones sociales, bajo normas y criterios transparentes y operacionales sobre prioridad y rentabilidad social, secuencialidad y sostenibilidad intertemporal y equidad distributiva de la orientación de recursos públicos –entre usos y destinos alternativos.

En estas circunstancias, se ha venido observando un cambio tendencial en ciertos países europeos, hacia modelos de Estados de Bienestar reformados y con menor alcance como, por ejemplo, el denominado Estado de Trabajo –schumpeteriano–, en el que la política social consulta y se adecua progresivamente a ciertas necesidades de la flexibilización del mercado de trabajo y la competitividad. En contraste, en el caso de Estados Unidos se da una refundación del Estado liberal de Derecho, en el marco del Estado de Derecho, bajo la óptica de mercado con la limitación de funciones públicas de naturaleza social. De otra parte, la especificación del modelo de Estado en otros países se debate en medio de

diferentes tensiones entre rasgos y tipos de Estado: minimalista, corporativista, patrimonialista, regulador.

Infortunadamente, en el proceso constitucional de 1991, no solo no se llegó a precisar el modelo de Estado de Bienestar en el marco del ESD postulado, ni a consultar debidamente su consistencia y compatibilidad con el modelo económico en proceso de implantación en su momento en el país, sino que tampoco se avanzó en diseñar una agenda de transición para su progresiva instauración y consolidación política, financiera e institucional. Precisamente, ahí reside una de las razones por las que algunos fallos recientes de la Corte Constitucional han sido objeto de arduos debates en el país.

Así, entonces, inevitablemente deberá gestionarse y legitimarse un verdadero pacto colectivo y una agenda de transición a un ESD, en el marco de la convención programática de la Constitución de 1991, con miras a progresar en la democracia, a través de nuevas formas de representación y participación política, y a crear una institucionalidad adecuada entre poderes –con la racionalización, consistencia y acotamiento de objetivos y la especificación de mecanismos eficientes, precisos y transparentes, la delimitación de instancias decisorias y sus competencias y la aplicación de procedimientos de rendición pública de cuentas–, en la búsqueda por responder a necesidades prioritarias del sistema social y por instaurar una civilidad ciudadana moderna en el país.

Pilar básico de esta agenda es la democratización de la sociedad, la consolidación de la convivencia ciudadana y el desarrollo de una civilidad moderna. En este contexto, sobresalen algunos fundamentos para guiar la transición, entre ellos:

1. El predominio de una concepción guía del comportamiento social, según la cual lo colectivo y lo público constituyen un derecho y a la vez una responsabilidad de todos los ciudadanos, bajo el principio de la preeminencia de lo público y de los intereses colectivos construidos y legitimados con el concurso y la activa participación ciudadana.
2. La prioridad colectiva de avanzar en el desmonte de la exclusión social –relacionada con la desigualdad de oportunidades, de ingreso, de conocimiento y de posibilidades de realización humana y ciudadana–, como requisito esencial para la solidaridad y sentido de pertenencia, la cooperación y construcción participativa de lo público a través de instituciones y prácticas democráticas.
3. La primacía de la justicia, no sólo como esquema regulatorio de penas y castigos, sino en calidad de marco legal suficiente para velar por la implantación de una serie de normas, principios y valoracio-

nes sobre la convivencia y por el cumplimiento y cabal desempeño de derechos y deberes. En otras palabras, la justicia como sistema social debe contribuir a crear las condiciones materiales y jurídicas para contribuir a la introyección y concienciación de los principios de la convivencia.

4. La vindicación de la política para la tramitación y renovación de intereses y pertenencias existentes en la sociedad, mediante procedimientos democráticos y con el desenraizamiento de prácticas vigentes para la satisfacción de intereses particulares excluyentes, que no responden a los propósitos mayoritarios de las colectividades. Se trata de hacer de la política una institución social por excelencia para la especificación y tramitación de intereses colectivos y públicos, la reproducción de sentido de pertenencia y de intereses compartidos en las colectividades partidistas y la representación eficaz y legítima de *lo social* —despojándole al uso de la fuerza y la aplicación de la fuerza la tramitación de conflictos sociales, como se ha hecho tradicionalmente en el país.
5. La legitimación del Estado como institución social que tiene suficiente representatividad y poder político, ambos validados a través de la democracia —y no como fruto de la funcionalidad, lógica y acción clientelistas— y con la debida autoridad para velar efectivamente por los intereses individuales y colectivos en la sociedad. En razón de su precariedad, el Estado carece del suficiente poder de convocatoria ante sus ciudadanos, aunque sigue conservando un rol y unas responsabilidades sociales que lo mantienen en una posición determinante en la construcción-enriquecimiento de lo público y en la administración y gestión de un conjunto bien definido, no obstante restringido, en relación con el pasado, de intereses y espacios colectivos y públicos. De cualquier forma, es claro que en la injerencia y acción estratégica para la promoción y estímulo de la formación, concienciación y participación de una ciudadanía progresivamente deliberativa, se encuentra uno de los principales medios para la legitimación del Estado ante sus ciudadanos.
6. La instauración de la seguridad democrática, como concepción social que integra en un todo coherente al conjunto de la seguridad ciudadana, la seguridad de libertad de pensamiento y de organización, la seguridad alimentaria, la seguridad ambiental, la seguridad jurídica y la seguridad nacional. Elementos necesarios y determinantes, pero no los únicos, para la consolidación de la seguridad democrática son la preservación del orden y la integridad territorial, la aplicación de la ley y la observancia de principios básicos de convivencia ciudadana.
7. La generación de riqueza colectiva bajo condiciones de justicia distributiva con la convicción de que sin desarrollo productivo no es posible avanzar efectiva y sostenidamente en la inclusión social.

Mientras la sociedad colombiana no logre romper definitivamente con el proceso de desactivación productiva y relativo empobrecimiento, de concentración de riqueza y de exclusión social, no será posible construir una sociedad democrática moderna e incluyente. Por lo tanto, hay que valorar la necesidad de construir un nuevo contrato social e implantar un estricto esquema de coordinación y responsabilización, bajo una novedosa institucionalidad privada, colectiva y pública, en el marco de una visión de futuro y de un proyecto productivo de referencia para el mediano y largo plazo, con el concurso comprometido de los agentes económicos y del Estado, dentro del propósito de aprovechar ventajas comparativas, crear ventajas competitivas y potencializar los recursos disponibles en el país bajo, una competencia cada más internacionalizada.

En ese propósito, a los agentes económicos les compete una serie de responsabilidades y compromisos como ciudadanos, además de su responsabilidad propia –como empresarios, trabajadores, academia, gremios–, para aportar decididamente en el desarrollo productivo, como requisito para aprovechar, en lo posible, oportunidades y minimizar riesgos y sacrificios reproducidos con la globalización. Así, por ejemplo:

1. Los empresarios deben comprometerse con el mejoramiento en la productividad y competitividad y en las condiciones de trabajo de sus empresas, asumir como grupo el desarrollo de algunas acciones para la eficiencia productiva conjunta de actividades integradas –por ejemplo, alrededor de cadenas, con la creación de centros de capacitación laboral y de desarrollo tecnológico especializados, de investigación y desarrollo y hasta de fondos de financiación– y sin desconocer la función social de la empresa.
2. Los trabajadores han de propiciar con su concurso el aumento en la productividad, la innovación y el cambio tecnológico, la capacitación y el desarrollo productivo. Además, participar en el diseño y reestructuración de las cadenas productivas e impulsar actividades asociativas y solidarias.
3. El sector académico tiene la responsabilidad de contribuir a la formación y capacitación del capital humano y al desarrollo de la investigación científica y tecnológica en el país, buscando una vinculación más estrecha y coordinada con el sector productivo.
4. Los gremios y asociaciones de la sociedad civil deben promover el estudio, análisis, coordinación y promoción de acciones requeridas para mejorar la competitividad sistémica.
5. El Estado ha de desempeñar una función decisiva en la construcción de un entorno adecuado –especialmente a nivel macroeconómico y en asocio y estricta coordinación con el sector privado, en los niveles mesoeconómico y sectorial– para la realización de negocios –por

ejemplo, con la garantía del cumplimiento de contratos y respeto de los derechos de propiedad—, el desarrollo empresarial —por ejemplo, a través de la inversión, innovación, asunción de riesgos y la productividad— y, en fin, la competitividad sistémica.

A propósito de la creación de un ambiente económico propicio para la generación de riqueza, se debe resaltar cómo en el contexto del contrato y de la coordinación privada y pública, resulta prioritario avanzar en la implantación de una estrategia de reforma estructural de las finanzas públicas, con el compromiso creciente de amplios estratos de una ciudadanía, a fin de garantizar su viabilidad para que el Estado pueda ir respondiendo progresivamente a las prioridades sociales que le competen en el marco del ESD y el Estado de Bienestar, estipulados en el pacto social. Uno de los postulados básicos de la estrategia debe partir del reconocimiento de que el fortalecimiento estructural de los ingresos públicos está sustentado en el crecimiento económico y la generación de riqueza colectiva. Otro de los postulados consiste en que esta problemática debe abordarse de manera integral en sus diferentes instancias. Por el lado de ingresos, ha de velarse por la legitimación de la institucionalidad tributaria en el país y el deber tributario del ciudadano con la colectividad, procediéndose, por ejemplo, a la eliminación de exenciones, deducciones y excepciones y al rechazo 'moral' y la penalización efectiva de los elevados niveles existentes de evasión, corrupción y elusión tributarias. Por el lado de egresos, habrán de tomarse decisiones sociales cruciales sobre la priorización del gasto público, garantizándose el lugar fundamental del gasto social.

Sin haber pretendido más que una ilustración simple de algunas de la múltiples exigencias para la construcción de un ESD, resulta evidente que se trata de una tarea de todos, especialmente demandante, en una sociedad con graves disfuncionalidades como la colombiana en el mundo de hoy. Todavía más, puesto que tendrá que desarrollarse un modelo de ESD en consulta con las realidades nacionales y los condicionamientos del mundo externo, en medio de la globalización, y lo suficientemente innovador como para evitar la reproducción de los graves problemas observados en otras sociedades. Al fin de cuentas, la aceptación y la sostenibilidad del programa constitucional vigente en el país, imponen la necesidad de construir un Estado que podría asociarse con un tipo de ESD posbenefactor.

## EL PLAN COLOMBIA Y LA CRISIS SOCIAL COLOMBIANA

### El combate al narcotráfico y al crimen internacional organizado

Es de reconocer que la crisis de la sociedad colombiana tiene raíces no solamente de índole doméstica sino también, y en forma muy determinante, de naturaleza externa-internacional, como es el flagelo del tráfico mundial de drogas ilícitas y el crimen internacional organizado. Si bien es cierto que la ilegalidad tiene raíces históricas en el país, que no han sido resueltas, por lo que se ha ido consolidando y ampliando su espectro de acción a través del tiempo —por ejemplo, contrabando, posesión ilegal de la tierra, apropiación privada de riquezas colectivas, el caciquismo y la compra de votos, el secuestro—, el narcotráfico, como la actividad ilegal quizás de mayor rendimiento y poder depredador en el capitalismo de hoy, ha alcanzado un poder desestabilizador, potencializador de la crisis de la sociedad colombiana.

El narcotráfico se desarrolla en Colombia no solamente tomando provecho para su propio beneficio de las ventajas geográficas y estratégicas del país para la realización de las primeras etapas de la cadena internacional del negocio, sino también —y de manera determinante— de la fragmentación del tejido social colombiano y de graves problemas estructurales, entre los cuales cabe mencionar los siguientes: la falta de presencia territorial y la pérdida de legitimidad del Estado; el debilitamiento del imperio de la ley, el rentismo relacionado con la reproducción del clientelismo, la corrupción y la impunidad, la crisis de representación política, la instauración de una forma del quehacer político a través de la intimidación y el uso de la fuerza, para asegurar lealtades partidistas; la ausencia de una política de tierras y otros problemas estructurales, como la excesiva iniquidad en la distribución del ingreso y la pobreza.

Uno de los agravantes del problema del narcotráfico en el país consiste en que el patrón de especialización adoptado dentro de la cadena internacional del negocio es el más 'pauperizador y depredador' en términos sociales, culturales, ecológicos e incluso económicos. En efecto, la especialización progresiva del país en las primeras tres etapas —cultivo de coca, procesamiento de pasta y elaboración de cocaína, y su contrabando a los países consumidores— de las siete u ocho etapas de la cadena internacional del narcotráfico no solo genera unas ganancias económicas relativamente ínfimas, con respecto a las de las etapas finales que se reproducen en los países consumidores —como la distribución minorista en las ciudades, el lavado de dólares y la especulación financiera con excedentes ilegales—, sino que va imponiendo una cierta suplantación del derecho y la ley por el imperio de la violencia y el poder de la fuerza;

la 'destrucción' de tradiciones, valores y comportamientos, la pérdida de la convivencia ciudadana, el deterioro del medio ambiente y, al fin de cuentas, la 'pauperización', en sentido integral del término, del campesinado cultivador de la hoja de coca y de amapola y de las poblaciones en sus zonas de influencia.

Infortunadamente, con la estrategia internacional predominante para el combate del narcotráfico —bajo la tutela de los Estados Unidos—, países con ventajas geopolíticas para la producción de coca y amapola como Colombia, continuarán siendo objeto de graves consecuencias depredadoras para su ordenamiento económico, político, cultural y social, no obstante los esfuerzos que se dediquen a atacar este flagelo internacional. Ningún país aisladamente, ni siquiera un grupo de países, va a lograr combatirlo con eficacia.

El narcotráfico impone la lógica de su ilegitimidad mafiosa en todos los eslabones del negocio en un ámbito mundial, por lo que las acciones tendientes a combatirlo no pueden limitarse apenas a algunos países, ni a afectar la producción únicamente, ni a depender de las necesidades políticas de los gobiernos de turno de los países productores o de los demandantes. Por el contrario, las acciones deben darse dentro de una estrategia integral de corresponsabilidad y reciprocidad internacional para reducir la rentabilidad económica y política del negocio en todos y cada uno de los eslabones de la cadena mundial, como la de una estrategia multilateral de descriminalización y prevención del consumo de drogas psicotrópicas, bajo un riguroso marco regulatorio y con el concurso de una organización especializada, y con acciones represivas para desmontar otras bases del negocio ilícito como el lavado de activos, el contrabando de precursores químicos y armas, etcétera.

La aplicación de la estrategia dominante hasta ahora para combatir el narcotráfico y el crimen internacional organizado no sólo es ineficiente, sino altamente inequitativa, entre países productores y consumidores y entre grupos sociales —por ejemplo, campesinado pobre en países productores *vs.* lavadores institucionales de activos en países desarrollados. El hecho fundamental reside en que al ser el problema del narcotráfico un problema de corresponsabilidad internacional y aceptar como ha ocurrido hasta ahora por imposición antes que por verdadera convicción, que el combate del problema internacional del narcotráfico se deba realizar fundamentalmente bajo una perspectiva militar y policiva y sobre las fuentes de la producción y no al consumo, ha conducido *de facto* a reproducir una perversa distribución de costos y sacrificios sociales. Un tratamiento militar represivo a la producción —centrado en la aplicación de precursores químicos—, cuando las actividades más rentables de la cadena internacional del narcotráfico son la venta en los mercados

internacionales y el lavado de activos en países consumidores, reproduce una depredación social en las poblaciones más pobres en los centros productores de la hoja y pasta —en las primeras etapas de la cadena—, sin que se produzca necesariamente un cambio en la actitud social ni en el consumo ni en el problema internacional.

Según la táctica o la estrategia que se adopte, el tratamiento internacional del problema del narcotráfico y del crimen internacional organizado tendrá impactos diferenciales entre países y grupos sociales. En observancia del principio de la corresponsabilidad y reciprocidad para enfrentar un problema de índole estrictamente internacional le corresponde una alta cuota a los Estados Unidos como principal mercado consumidor de narcóticos. La 'bondad' y eficacia internacional de la participación estadounidense dependerán de la estrategia adoptada, de las compensaciones aportadas en favor de países y grupos especialmente afectados por el flagelo y de sus logros efectivos para el desmantelamiento de las bases objetivas del negocio internacional en todas y cada una de sus etapas.

Una mayor participación de Estados Unidos en el contexto de una estrategia principalmente militarista sobre la producción no sólo puede resultar insuficientemente eficaz a nivel de todos los países comprometidos en su conjunto, sino además seriamente inequitativa y onerosa para ciertos grupos de sociedades como la colombiana. He ahí los inminentes riesgos y los graves e inaceptables defectos de un plan que no equilibre debidamente los enfoques proactivo-regulador y coactivo-represivo en las distintas etapas de la cadena del negocio de drogas ilícitas y del crimen internacional organizado. El caso del Plan Colombia constituye un ejemplo ilustrativo

### **Plan Colombia: consideraciones estratégicas**

Hasta ahora no es posible precisar la estructura y composición definitivas del denominado Plan Colombia. El principal componente internacional del Plan Colombia hasta ahora materializado es el de Estados Unidos. Más de dos terceras partes de la cuota de corresponsabilidad estadounidense aprobada por el Congreso estadounidense para el combate al narcotráfico en Colombia durante los años 2000 y 2001 es de carácter militar y policivo. Aparte de las serias observaciones críticas a una estrategia militar y policial en el combate al narcotráfico, surgen otras adicionales relacionadas con el caso específico de Colombia.

La primera se refiere a si se trata de una estrategia antinarcóticos exclusivamente o si es una estrategia mixta antinarco-antiguerrillera, al aducirse que los cultivos ilícitos y el procesamiento básico de la droga proporcionan ingentes recursos para la financiación de la guerrilla —especialmente

en el sur del país— y al aceptarse que las fuerzas militares pueden atacar a insurgentes que estén al cuidado de las zonas de cultivo. Siendo así, resulta primordial especificar la secuencialidad táctica para proceder a la erradicación de cultivos a través de la fumigación, el despeje de las zonas de la presencia guerrillera, el desplazamiento o protección del campesinado en las áreas de conflicto, la sustitución de cultivos ilícitos, la inversión social y la adecuación de las zonas en términos de infraestructura, vías de acceso, etcétera. En la secuencialidad de las acciones militares y policivas y de las acciones sociales residirán fundamentalmente tanto los riesgos asumidos para la seguridad de la vida y de los bienes del campesinado y otros sectores sociales desprotegidos en medio del conflicto armado, de la delincuencia y de la intervención militar; como los costos y beneficios sociales, medioambientales y económicos, y, en fin, de la eficacia de la estrategia en términos de la instauración de condiciones sociales de convivencia y desarrollo.

Claro está, en calidad de contrapartida sobresalen los efectos en términos de mejoras en la capacidad ofensiva de las fuerzas militares y en la posición negociadora de las autoridades gubernamentales frente a la guerrilla. Ello para no mencionar aspectos adicionales relacionados con la misma estrategia gubernamental de negociación del conflicto armado y de la injerencia, al menos indirecta, de los Estados Unidos en el conflicto interno. Todos estos efectos deben sopesarse debidamente a la hora de hacer el balance general de este tipo de estrategia.

La segunda se relaciona incluso con la posible existencia de otras estrategias militares y policivas alternativas que podrían evitar ciertos riesgos depredadores de vidas humanas y del medioambiente, entre otros, y además reducir costos sociales y financieros, así no fueran la mejor opción para afrontar el problema del narcotráfico y de los cultivos ilícitos en el país. Una de tales estrategias podría consistir en una mayor prioridad a la interdicción aérea, fluvial y marítima en el territorio nacional para restringir el comercio de drogas con el exterior, 'bloqueando' las fuentes de oferta de droga y afectando el negocio del narcotráfico en el país, reforzándose simultáneamente el control al contrabando de armas y precursores químicos. Su efectividad se traduciría en una caída de la rentabilidad de las actividades del narcotráfico en Colombia, ante el encarecimiento del transporte de la droga procesada hacia el exterior —en proporción directa al riesgo de ser objeto de la interdicción. Al mismo tiempo, se afectaría seriamente el financiamiento de los grupos alzados en armas y de la delincuencia organizada en el país, con las consecuencias en términos del poder de negociación de la guerrilla, por ejemplo.

Obviamente, para ello se requeriría una apropiada preparación del personal colombiano encargado de realizar bajo su responsabilidad exclusiva las labores de interdicción, una cooperación internacional más decidida con países vecinos y el mismo Estados Unidos para reforzar la interdicción soberana en cada territorio nacional —con un oportuno intercambio de información—, una adecuación de la legislación internacional en la materia dentro de los principios de soberanía nacional vigentes, entre otros, además de equipos de comunicaciones, aviones y demás aparatos especializados de información e inteligencia.

Otro aspecto a tomar en cuenta es el de los costos financieros, que implica hacia el futuro para el país la estrategia adoptada. A manera de ejemplo, baste mencionar que cada hora de vuelo de un helicóptero Black Hawk cuesta alrededor de unos 1.500 dólares, que los costos de operación y mantenimiento en un período de unos 10 años equivalen a un 30 por ciento del costo fijo inicial de dichos helicópteros, que los centros de preparación y los hangares pueden llegar a costar unos 20 millones de dólares, que se requieren al menos dos aviones Búfalo para el suministro de combustible con un costo cercano a los 26 millones de dólares. Este tema es especialmente importante, dada la crisis estructural de las finanzas públicas, la insostenibilidad del patrón de gasto en fuerzas militares y policía observado en la última década y la creciente cuantía de recursos que la sociedad colombiana le viene dedicando a los sectores de defensa y seguridad, con el agravante de que si se continúa con dicha tendencia se podría incrementar hasta en unos 1,5 a 2,0 puntos del PIB en los próximos cinco años. Esta situación se verá agravada aún más en la medida en que al no adelantarse una profunda reingeniería —por ejemplo con la reestructuración de la planta de personal y prestacional—, el establecimiento de nuevos batallones antinarcóticos y el mantenimiento y la operación de los nuevos equipos impondrán erogaciones adicionales y permanentes hacia el futuro a cargo del presupuesto nacional.

Todos estos efectos, además de otros como los costos y posibilidades de implantación efectiva de las acciones en el país, deben sopesarse debidamente a la hora de hacer el balance general entre estrategias de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en Colombia.

Aun bajo la estrategia global dominante para el combate del narcotráfico y el crimen organizado, que no solo es claramente ineficiente para solucionar la problemática global, sino además inequitativa en detrimento de países productores —y en especial contra algunos grupos vulnerables de sus poblaciones—, es posible evitar excesivos costos económicos, sociales y ecológicos para países productores como Colombia, de optarse por determinadas políticas de cooperación internacional, fundamentadas en los componentes social, económico, medioambiental y de justicia

y derechos humanos, con debida continuidad, proyección y volumen a través del tiempo. El componente militar de la corresponsabilidad internacional, además de que no ha de ser lo principal sino más bien lo complementario, debiera tomar en consideración la existencia de alternativas viables y menos cuestionables que la estrategia militar antinarcóticos del Plan Colombia.

## A MANERA DE REFLEXIÓN

La programación, financiamiento y ejecución de las reformas sociales, políticas y económicas, la reingeniería y reestructuración de la función pública, y la realización de las otras actividades propias del Estado deben ser articuladas y priorizadas estrictamente en lo que se debe concebir como un *programa de desarrollo para la construcción de sociedad* en una perspectiva de corto, mediano y largo plazos, bajo la responsabilidad indelegable e inalienable del Estado, en una permanente consulta y fiscalización con y entre agentes, movimientos y asociaciones ciudadanas y políticas, dentro de la nueva institucionalidad para el relacionamiento público, colectivo y privado, en todas y cada una de las etapas del proceso, que van desde la concepción, hasta la aplicación y evaluación permanentes del Plan.

Ante las severas exigencias financieras de un plan de esta naturaleza y la precaria situación económica y de las finanzas públicas en el país y en razón del carácter estrictamente público del desarrollo de un nuevo contrato social, no sólo corresponde sino que se hace inevitable el compromiso fiscalizador y el aporte financiero de todos los agentes, tanto públicos como privados, y de acuerdo con su capacidad económica y con su *dividendo de paz* para la implantación de dicho programa de desarrollo.

En este sentido, como en el caso de un verdadero ordenamiento democrático, la paz se ha de constituir en el fin procedimental inicial y simultáneamente erigirse como el fin último alcanzable por la sociedad. Es por ello que la paz no es sólo la resolución de uno de los conflictos, como el caso del conflicto armado, en un proceso de crisis social como el colombiano, sino esencialmente la construcción de un nuevo contrato social y el establecimiento y la consolidación efectiva de un nuevo ordenamiento democrático incluyente en lo político, económico, social y cultural.

Si bien es cierto que parte fundamental del esfuerzo ha de corresponderle a los sectores más pudientes de la sociedad colombiana, no cabe duda alguna que en el marco de un esquema de corresponsabilidad internacional, a otros países involucrados en la problemática del narcotráfico y el crimen internacional organizado —especialmente a los países desarrollados consumidores

de la droga y centros en los que se desarrollan las actividades más rentables del negocio internacional— les compete aportar efectivamente un esfuerzo no sólo financiero, sino también económico, político y social, en favor de los países más vulnerables y objeto de mayor depredación social por el flagelo mundial de la droga. El tipo de ayuda militar y policial previsto por el Plan Colombia y financiado por el gobierno estadounidense no consulta debidamente los propósitos de una verdadera estrategia de cooperación internacional en la lucha al narcotráfico bajo principios de corresponsabilidad y reciprocidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Garay, Luis Jorge. 2000a. "Globalización y derecho", ponencia presentada en el Simposio internacional *Sentido y contenidos del sistema penal en la globalización*, organizado por la Fiscalía General de la Nación, Bogotá, marzo.
- Garay, Luis Jorge. 2000b. "Construcción de la seguridad democrática en medio de la crisis", *El papel de las Fuerzas Militares en una democracia en desarrollo*, Escuela Superior de Guerra - Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, junio.
- Garay, Luis Jorge. 2001. "Una nota sobre la problemática social, el conflicto armado, el narcotráfico y el Plan Colombia", Summit of the Americas Center, *Colombia: Conflicto armado, perspectivas de paz y democracia*, Florida International University.