

Colombia: lecciones sobre seguridad, desarrollo y paz

Este artículo se publicó originalmente en inglés en Friends of Europe, el 14 de agosto de 2017. Descargar documento completo ^{[1][2]}

A finales de la primera década del 2000 Colombia era considerada literalmente un milagro. Hoy es un caso paradigmático y un laboratorio de políticas públicas a propósito del nexo entre seguridad, desarrollo y paz. Efectivamente, en menos de veinte años nuestro país pasó de ser un “estado fallido” para situarse hoy en la antesala de la OECD. En ese lapso, nuestra tasa de homicidios por 100.000 habitantes se redujo de 66 a 24, al tiempo que la pobreza multidimensional cayó de 30,4% a 17,8% y el desempleo pasó de 16,9% a 9,7%.

A lo largo de este tránsito las autoridades colombianas han tenido que lidiar con problemas de seguridad de muy distinta naturaleza. En primer lugar, con un conflicto armado interno protagonizado por el Estado, guerrillas de izquierda y paramilitares de extrema derecha, que dejó más de 8 millones de víctimas directas en los últimos treinta años. Este conflicto se ha venido apaciguando, primero con un proceso que llevó a la desmovilización parcial de los grupos paramilitares hace una década, y luego con un momento de inflexión crucial durante el 2016, cuando el Gobierno de Juan Manuel Santos firmó un acuerdo de paz con las FARC, la guerrilla más longeva y numerosa del hemisferio occidental.

El conflicto armado interno se ha superpuesto con distintas manifestaciones de criminalidad común y organizada que afectan directamente la seguridad ciudadana. Es bien conocida la descomunal capacidad de daño y de captura institucional que tuvieron los grandes carteles de la droga en la Colombia de los 80s y 90s. En una guerra sin cuartel, auspiciada por los Estados Unidos, el Estado colombiano logró vencer a estos capos, pero el problema del narcotráfico continuó y hoy seguimos siendo el principal productor de cocaína del mundo. A la vez irrumpió con fuerza la explotación criminal de oro que además de sus impactos humanitarios ha tenido efectos ambientales devastadores.

Actualmente estamos en un escenario de transición marcado por la salida de las FARC como actor armado predominante de una cuarta parte de los municipios del país, la reconfiguración de reductos guerrilleros y de una multiplicidad de organizaciones criminales herederas de los viejos carteles y de los paramilitares. Estos grupos dinamizan economías ilícitas en muchas regiones del país las cuales son causa y consecuencia de la debilidad del Estado a nivel local y representan un enorme reto para asegurar la paz territorial.

Los desafíos del desarrollo no han sido menores. Colombia arrastra atrasos históricos en coberturas universales de educación y salud, tiene niveles de concentración de la riqueza que se sitúan entre los peores del continente (0.51 en el Coeficiente de Gini) y posee una muy deficitaria infraestructura para la competitividad. Estos rasgos se agravan en zonas rurales donde además hay una gran agenda pendiente relacionada con la tenencia, distribución y uso de la tierra, asuntos que han sido

fuente de violencia y tensiones sociales permanentes. Se suma a esto la excesiva dependencia del país con respecto a bienes básicos en el renglón de las exportaciones y a la renta minero-energética para el financiamiento estatal.

En este panorama de luces y sombras, podemos afirmar que las políticas en los ámbitos de la seguridad y del desarrollo no se han puesto en marcha de manera que se complementen y retroalimenten. Aunque en los planes de desarrollo y las políticas de seguridad de los últimos gobiernos se ha resaltado esta complementariedad como algo indispensable, no se ha logrado proyectar una acción integral por parte del Estado en los territorios golpeados por el conflicto armado y en donde campean las economías criminales.

Hoy podemos afirmar que las políticas en los ámbitos de la seguridad y del desarrollo no se han puesto en marcha de manera que se complementen y retroalimenten

Las políticas públicas en materia de desarrollo económico en Colombia han seguido la ruta recomendada por las autoridades internacionales para los países de renta baja y media, consistentes en prácticas conservadoras de endeudamiento y de reducción del gasto público, y en un manejo técnico en los ámbitos de la inflación y la política fiscal y monetaria.

En paralelo, y con el fin de impulsar el crecimiento, Colombia firmó Tratados de Libre Comercio con la promesa –aún pendiente– de ampliar y fortalecer la oferta exportadora, y generó incentivos para la llegada de capitales internacionales, principalmente al sector de minería e hidrocarburos. Más recientemente, acometió un ambicioso plan de infraestructura basado en inversiones públicas y público-privadas en vías, aeropuertos, puertos y en la navegabilidad del río Magdalena, que es el más importante del país. Las políticas sociales del Estado se han concentrado en programas de transferencias monetarias condicionadas a las familias más pobres y en un plan de vivienda gratuita cuyos efectos reales aún estamos por ver.

En materia de seguridad, durante la primera década del 2000 el gobierno colombiano acogió la tesis según la cual la seguridad era la condición necesaria para la “confianza inversionista” de la cual fluiría el desarrollo de manera natural. En esta interpretación, la responsabilidad del Estado consistía primordialmente en propiciar un escenario libre de amenazas, particularmente de la insurgencia, y en promover los incentivos necesarios para que el capital privado encontrara nuevas oportunidades de negocio en zonas tradicionalmente excluidas.

En esa línea, Colombia hizo importantes esfuerzos para mejorar y modernizar su aparato coercitivo. Fortaleció sus servicios de inteligencia, su capacidad de realizar operaciones militares conjuntas, potenció su armamento aéreo y, tras un enorme esfuerzo militar y policial, arrinconó a las guerrillas. De manera paralela, contuvo la producción y el tráfico de estupefacientes y logró el desmonte parcial de los grupos paramilitares tras una negociación de las condiciones para su sometimiento a la justicia. Se avanzó así en la recuperación por parte del Estado del control de muchos territorios que habían estado bajo la influencia de grupos armados ilegales.

Sin embargo, el itinerario de las regiones más necesitadas muestra que, pese a los descensos evidentes en la violencia y a

que llegaron emprendimientos principalmente de las economías de extracción, aún son tareas pendientes la seguridad ciudadana, el acceso a la justicia, la activación económica, la generación de oportunidades y la legitimidad social de las empresas, de las inversiones y, en últimas, del Estado. En otras palabras, ni la mejoría en las condiciones de seguridad, ni los incentivos al gran capital, fueron capaces por sí solos de desatar circuitos virtuosos de desarrollo y paz. De hecho, en muchas de estas regiones, la conflictividad, la protesta y el malestar social se han venido agudizando.

Desde nuestro punto de vista, parte fundamental del éxito del posconflicto reside precisamente en tener la capacidad de diseñar e implementar políticas integrales, que combinen eficazmente los esfuerzos por garantizar ambientes seguros con medidas para generar condiciones de vida digna y productiva. Es en esta intersección entre la seguridad y el desarrollo en donde se encuentra el corazón de la paz.

Pese al descenso de la violencia y a la llegada de emprendimientos principalmente de las economías de extracción, aún son tareas pendientes la seguridad ciudadana, el acceso a la justicia y la activación económica

Uno de los casos en los que se evidencia con más claridad el desafío que tenemos por delante es el de los cultivos de uso ilícito en el país. Este problema está estrechamente relacionado con la existencia de vastas zonas del territorio colombiano alejadas de los bienes y servicios públicos provistos por el Estado y con escasísimas posibilidades de inserción efectiva a mercados legales. En los últimos años las alarmas nacionales e internacionales se encendieron al comprobar que Colombia tuvo un repunte significativo en su área cultivada de coca, llegando según UNODC a casi 150.000 hectáreas.

Dentro de las razones que explican este auge se encuentran la caída internacional de los precios del oro y el simultáneo aumento del precio del dólar que inclinó de nuevo la balanza de los mercados ilegales hacia el negocio de la cocaína. También incidió la capacidad de adaptación de los coccaleros frente a las estrategias de erradicación del Estado y sus expectativas de recibir beneficios por cuenta de los programas de sustitución de cultivos previstos en los acuerdos con las FARC.

El problema de los cultivos de uso ilícito es un claro ejemplo de cómo la aproximación con énfasis casi exclusivo en seguridad, si bien es indispensable para generar incentivos de comportamiento, tiene una muy limitada capacidad de transformación a mediano plazo. Por años, Colombia invirtió enormes esfuerzos y recursos en la aspersión aérea de más de un millón y medio de hectáreas y en la penalización de cultivadores y recolectores. Ello no ha generado un cambio sustancial en el panorama general del problema y por el contrario le ha significado un gran costo en legitimidad al Estado.

Esta idea no debe confundirse con la versión opuesta de la ecuación, según la cual son las medidas de desarrollo socioeconómico las únicas capaces de revertir la situación de vulnerabilidad. El país junto con la cooperación internacional, han promovido por años programas de desarrollo alternativo cuyos resultados han sido muy pobres. Éstos se han centrado en subsidios directos a familias coccaleras y en la mayoría de los casos se han hecho de manera desconectada de las estrategias de seguridad. Con ello se desconoce que los actores criminales

que dominan la cadena de la cocaína son elementos perversos para cualquier cambio en las condiciones de vida de la población y requieren aproximaciones específicas. Desarrollan prácticas extorsivas, capturan para su beneficio a actores estatales, inciden en la corrupción de la fuerza pública y ejercen un control basado en la violencia. Sin una estrategia consistente de seguridad que acompañe las medidas de desarrollo, la transformación efectiva de las condiciones territoriales no será más que una ilusión.

Es la combinación y consistencia de las medidas de seguridad y desarrollo la que puede revertir los ciclos de la violencia. Sobre este punto, una de las preguntas fundamentales que permanece sin resolver es la que atañe a la secuencia deseable de estas acciones. Al respecto hay un ejemplo de gran impacto que fue el Plan de Consolidación Integral de la Macarena, serranía ubicada al sur de Colombia que fue un santuario de las FARC y una de las zonas con mayor producción de coca del país. En esta zona, entre 2007 y 2008, el Estado colombiano diseñó una aproximación que iniciaba con la toma de control militar, pasaba por establecer el orden policial y judicial, para finalizar con la acción social del Estado.

Este plan, que contaba además con un componente permanente de participación ciudadana que acompañaba la toma de decisiones, tuvo efectos contundentes en la reducción de cultivos ilícitos, en la legitimación del Estado y en el inicio de un proceso de transformación territorial. Infortunadamente este esfuerzo, que se intentó replicar sin éxito en más de diez regiones del país, no tuvo continuidad por parte de las autoridades, demostrando que en la coordinación de las políticas de seguridad y desarrollo se requiere un liderazgo con visión estratégica y permanencia.

Colombia atraviesa hoy un momento crucial. Tras firmar el acuerdo de fin del conflicto con las FARC, en la mayoría de las regiones que están en tránsito hacia el posconflicto se están reconfigurando las amenazas a la seguridad, al tiempo que se requiere activar un modelo de desarrollo con enfoque territorial que abra oportunidades de vida digna principalmente para aquellos que han sido históricamente excluidos. De la manera como logremos activar una acción integrada del Estado dependerá la sostenibilidad de nuestra deseada paz.

Referencias

¹ Friends of Europe (www.friendsofeurope.org)

² Descargar documento completo (cdn.ideaspaz.org)