

## X

# Las mafias, la crisis política y las perspectivas de guerra civil

*Alejandro Reyes Posada*

El país debe atribuir al narcoescándalo electoral provocado por el presidente Ernesto Samper en 1994 el haber empujado hasta el límite de su quiebra al sistema liberal de representación política en Colombia, que desde hacía décadas había iniciado la pendiente de su agotamiento y sustitución por los métodos de la acción fraudulenta o la violencia directa. Y el país debe también lamentar que no se hubiera alistado para afrontar ese derrumbe con la preparación de fórmulas políticas democráticas, y que, en consecuencia, ahora no aparezca una alternativa realista de cambio para reemplazarlo.

Porque la verdadera gravedad del problema que ha salido a flote con el descubrimiento de la financiación de la campaña de Samper no es que caiga el presidente, lo cual mostraría que las instituciones aún sirven, sino la evidencia de la quiebra del sistema liberal de representación del poder, que ha excluido las alternativas políticas para reemplazarlo. Y por eso, también, no es fácil encontrar a un sucesor que pueda convocar el apoyo de los demás miembros de la clase política y empresarial, y mucho menos a uno que pueda representar al verdadero país *nacional*. Quie-

nes prometían ese liderazgo, como Luis Carlos Galán, fueron muertos por el bloque real del poder, y quienes hubieran podido y no han querido asumirlo, prefirieron abdicar de su poder potencial y alejarse de un sistema político que seleccionaba negativamente a sus élites entre los más aventajados en el usufructo personal del poder.

A medida que se produjo este deterioro del poder, éste fue reemplazado por la acumulación y el empleo de organizaciones armadas, creadas para la defensa directa de intereses, sin acudir a mediaciones políticas. A las guerrillas, ejércitos rojos que pretendieron hacer la justicia social por su propia mano y terminaron construyendo un vasto imperio de extorsión y terror, le siguieron los grupos paramilitares, ejércitos negros que buscaron defender a las víctimas de las guerrillas mediante la masacre y limpieza de sus bases sociales. Los paramilitares, a su vez, cobraron autonomía respecto de sus patrocinadores y financiadores y llegaron a ser organizaciones que recogen un tributo a cambio de la valorización de las tierras por el aporte de la seguridad privada.

Esta sustitución del Estado en el campo no se detuvo a las puertas de las ciudades. Primero fue la creación de milicias de inspiración guerrillera en los barrios periféricos, luego la organización de una mano de obra criminal al servicio de las mafias del narcotráfico, después la operación de grupos de limpieza social, tanto oficiales como privados, para la defensa de sectores comerciales y residenciales contra los desviados sociales y la invasión de mendigos.

Sin estado de derecho no funciona la economía interna de mercado ni las relaciones de comercio con el exterior. Por eso, a medida que progresó la sustitución del Estado por la fuerza, avanzó también la sustitución del mercado por los negocios del crimen organizado. Como explican los economistas, al Estado corresponde asegurar las reglas del juego que protegen la propiedad legítima y que reducen a un mínimo los costos de transacción y la incertidumbre en las relaciones económicas y los contratos. El crimen organizado incorpora en el negocio todos los costos de transacción y por tanto cuenta con los medios para cuidar su propiedad y hacer cumplir los compromisos, mediante dos instru-

mentos privilegiados: la corrupción y la violencia. Como el crimen organizado prospera en la medida que escapa al poder del Estado, tiene la vocación de convertirse en una caricatura de estado alternativo, y la conversión se facilita en proporción directa al deterioro del poder estatal.

Las empresas del crimen organizado encontraron en el mercado ilegal de las drogas y del contrabando una fuente inagotable de alimentación, que les permitió adquirir una parte sustancial de los activos de capital en las mejores tierras, las nuevas edificaciones urbanas y las empresas en proceso de liquidación. Esta bonanza aceleró la sustitución de los agentes económicos dispuestos a someterse a las reglas del juego por quienes estaban por fuera de ellas, hasta llevar a la sociedad a caer en una trampa de deshonestidad, según el modelo desarrollado por Raj Sah en la Universidad de Yale.<sup>1</sup> Como explica Francisco Thoumi, el modelo, *en una sociedad en la que la mayoría de la gente respeta sus leyes es muy costoso no hacerlo y, a la inversa, en una sociedad en la que la mayoría de la gente no respeta sus leyes es muy costoso para cualquier individuo respetarlas*. Cuando se llega a esta situación, según Thoumi, no basta aumentar las sanciones a la corrupción ni hacer pequeños ajustes de política, sino que se requiere hacer profundos cambios sociales.

### 1. Las dimensiones internas e internacionales de la crisis

Por todo lo anterior, es de elemental prudencia revisar cuál es la verdadera dimensión de la crisis por la que atraviesa el país, para disminuir el riesgo de aplicar las terapias equivocadas, o peor aún, de conjurar los peligros sólo en la imaginación. Primero, es *una crisis de legitimidad* del sistema político de partidos, incapaz de escoger a los buenos líderes, de tramitar conflictos y de hacer urgentes cambios estructurales. Esta crisis requiere una reforma profunda de las maneras como se genera, se elige y se ejerce el poder público. Es condición necesaria, pero no suficiente, separar

---

<sup>1</sup> Sah, Raj. "A general equilibrium model of societal beliefs and behavior about honesty", Facultad de Economía, Universidad de Yale, mimeo. Citado por Francisco Thoumi, en: *Economía Política y Narcotráfico*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1994, p.p. 104 y 244.

del poder a quienes fueron elegidos con dineros de las mafias, aún a sus espaldas, pero la legitimidad no se recupera sino al garantizar que el dinero no pueda comprar representación electoral.

Segundo, es *una crisis de gobernabilidad*, que se manifiesta en la sustitución del poder estatal por la fuerza organizada, que ha feudalizado el territorio nacional en dominios de los ejércitos rojos y los ejércitos negros, y las ciudades en milicias, pandillas y bandas de vigilantes. Esta crisis no tiene como solución la escalada de la guerra civil propuesta por Samper como su propio salvavidas, sino la negociación tripartita para desmovilizar las guerrillas y los paramilitares y para reformar las fuerzas militares del Estado, y el restablecimiento de los derechos humanos y la seguridad ciudadana mediante la profesionalización eficaz y civilizada de las autoridades de policía.

Tercero, es *una crisis de deshonestidad*, iniciada por la corrupción tradicional de las élites y las burocracias, pero acelerada hasta niveles peligrosos por el enriquecimiento del crimen organizado y su asociación con la política. En ausencia de una solución de fondo, que vendría al legalizar el consumo de drogas a nivel internacional para arruinar a las mafias, es necesario adoptar políticas de reducción del daño causado por ellas, al disponer no sólo la sanción penal de los infractores sino la expropiación de sus bienes, para disminuir los estímulos causados por el efecto de demostración. Paralelamente, es indispensable reducir al mínimo la corrupción con los dineros del Estado, para que sea cada vez más costoso que se acceda a los cargos para robar y no para servir. Sólo así podríamos comenzar a remontar de regreso la trampa de deshonestidad.

Como el bosque se ve más claro a medida que el observador se aleja de las ramas de los árboles, desde el exterior ya no se ve a Colombia como la más respetable democracia del hemisferio, la sociedad mejor equilibrada, ni la economía mejor conducida. La legitimidad de su Estado ha sido degradada a narcodemocracia. La riqueza excesiva de unos pocos contrasta con la miseria de la mayoría. La violencia colombiana atterra hasta a los habitantes de Beirut y de los gettos de Nueva York. A nuestros generales les niegan la entrada a Alemania y les revocan las condecoraciones

en los Estados Unidos, por temor al escándalo de Amnistía Internacional. El presidente Clinton decreta la confiscación de los bienes de empresas asociadas al cartel de Cali. No puede sorprendernos entonces que en marzo de 1996 el Congreso de Estados Unidos hubiera negado la certificación, sin la cual están amenazadas las preferencias comerciales, los créditos y la inversión nueva de ese país en Colombia.

Por primera vez en muchas décadas, los colombianos sentimos el rigor de la estigmatización internacional liderada por Estados Unidos, que se suma al peso de las distorsiones internas causadas por el surgimiento de mafias como élites económicas y políticas. Es un problema externo e interno, de realidad y de imagen, que afecta a la sociedad y al estado, de justicia tanto como de seguridad nacional.

## 2. ¿La crisis política acerca a Colombia a la guerra civil?

La pregunta que flota en la mente de muchos colombianos es difícil incluso de formular, por temor a que el fantasma se convierta en realidad por su simple invocación: ¿estamos en vísperas de una guerra civil en plena escala, precipitada por el vacío de poder que el escándalo de la campaña ha producido en el centro del sistema político? Intentar una respuesta exige precisar algunos temas escabrosos, que no pueden eludirse por más tiempo si queremos tener los ojos abiertos al caminar, como estamos haciéndolo, por el borde del precipicio de una gran crisis de gobernabilidad.

La estrategia real del sistema político para afrontar la expansión de las guerrillas ha consistido, desde 1981, bajo el gobierno compartido de Julio Cesar Turbay Ayala y el general Luis Carlos Camacho Leyva, en la promoción y apoyo de autodefensas privadas en regiones de alta presencia guerrillera, como Magdalena, sur del Cesar, Sucre, Magdalena Medio (Boyacá, Antioquia y Santander), Bajo Cauca (Antioquia y Córdoba), sur de Córdoba, Urabá (Antioquia y Chocó), Meta, sur de Casanare, norte del Valle y medio Putumayo. Las autodefensas han recibido el apoyo financiero de las mafias y algunos grandes propietarios, y han contado con la tolerancia y a veces la abierta cooperación de la

fuerza pública. Por esa razón la opinión pública los denomina paramilitares.

Las guerrillas inician su ocupación territorial presentándose como abanderadas de causas populares en situaciones de conflicto social, y por tanto, buscan algún grado de legitimidad en el derecho del pueblo a lograr el cambio estructural. Los paramilitares aparecen como reacciones organizadas de las víctimas de las guerrillas, de preferencia grandes propietarios y empresarios, pero también amplios sectores medios y populares, contra los abusos autoritarios, el secuestro y la extorsión practicados por las guerrillas. Su legitimidad deriva del derecho a la defensa. Tales los casos de Puerto Boyacá, la región santandereana del Chucurí y de Córdoba.

### *La sustitución progresiva de la política por la guerra*

Si la *justicia reivindicativa* y los *impuestos de guerra* de las guerrillas afectan a los ricos de cada región, la reconquista emprendida por los paramilitares se dirige contra aquellos líderes y activistas populares de quienes se sospecha sirven de apoyo a las guerrillas, o de enlace entre los movimientos populares y las guerrillas. Las guerrillas decapitan el liderazgo de las élites regionales, y los paramilitares el liderazgo de las organizaciones populares. El resultado, en uno y otro caso, confluye en uno solo: la desarticulación, mediante la fuerza y el terror, de la población no combatiente, de arriba y de abajo. En ambos casos se busca que la población civil se polarice en apoyo de los adversarios armados. Esta polarización se lleva por delante los derechos humanos de los combatientes y con mayor razón de los no combatientes.

Las guerrillas y los paramilitares ocupan hoy las regiones donde se han acumulado los grandes conflictos estructurales del sector rural colombiano, como el reparto de la tierra y la distribución de beneficios de las riquezas colectivas, como el petróleo, las esmeraldas, el banano, los cultivos de coca y el oro. Unas y otras han crecido a expensas del poder del Estado para dirimir esos conflictos. Por lo tanto, han reducido el sistema político a los rituales formales de la elección de los gobernantes y legisladores.

El colapso de la capacidad del Estado para arbitrar conflictos y gobernar abre la puerta ancha para reemplazar el servicio público por la corrupción y el favoritismo personal. Esto sumió a la sociedad colombiana en una complicada trampa de deshonestidad, de la cual sólo puede salirse a mediano plazo y con muchos esfuerzos sostenidos de la administración y la justicia.

Los gobernantes, aún sin corrupción, encuentran que su poder es sólo nominal. El poder real de la sociedad para reformarse y dirigirse a sí misma, mediante la resolución de sus conflictos y la competencia democrática de sus movimientos sociales, que se expresa en sus órganos decisorios, ha sido erosionado por la violencia de uno y otro signo. Esa violencia, sin embargo, no es capaz de generar nuevo poder en reemplazo del que ha sido destruido. El resultado es la impotencia generalizada del Estado y la sociedad civil, no sólo para conducirse, sino también para superar la violencia de los adversarios armados. El presidente Belisario Betancur, quien inició su mandato con la tregua y los diálogos de paz y lo terminó con las llamas del Palacio de Justicia en Bogotá y el campo sembrado de paramilitares, aprendió dolorosamente esa lección.

### *La fuerza pública es incapaz de superar la violencia*

La fuerza pública ha quedado atrapada en los términos del dilema entre la erosión del poder y la violencia generalizada. Como lo expresó con lucidez en alguna ocasión el General Rafael Puyana, a la fuerza pública le ha correspondido la tarea ingrata de reprimir el desbordamiento de la protesta popular, expresado en movilizaciones sociales y acciones subversivas. Como la fuerza pública es la encargada de defender un poder civil cada vez más ineficaz, sus instrumentos, que descansan en la fuerza, no pueden compensar la pérdida de poder del Estado. En consecuencia, sólo pueden oponer violencia a la violencia que se ejerce para destruir o reemplazar al Estado. Y como el enemigo practica la guerra irregular, confundido con el pueblo, la estrategia militar también incluye la fuerza preventiva o retaliatoria contra la población civil, que se usa de manera irregular, con lo cual se cierra el círculo vicioso de la violencia.

La violencia sólo genera más violencia. La fuerza de las guerrillas se alimenta de las equivocaciones de la fuerza pública que afectan a la población, como los registros, detenciones, retenes y allanamientos indiscriminados. Por eso la terapia de usar más fuerza pública o más paramilitares contra ellas sólo ha conducido al escalamiento simbiótico de la violencia y al terror generalizados.

*Las fortunas de las mafias alimentan a todos los participantes en la guerra*

Los procesos anteriores han sido dramáticamente aumentados de escala por el enriquecimiento de las mafias de las esmeraldas y las drogas, y por su alianza, al crear sus propios paramilitares, contra las guerrillas. Con mucha rapidez los caudales de dinero generados por las mafias fueron distribuidos, además, entre los restantes participantes en la guerra, incluidas las guerrillas por la vía tributaria, con lo cual todos financiaron la ampliación de su logística y capacidad militar. Por otro lado, la distribución ampliada de beneficios de las esmeraldas y las drogas a otras capas sociales y a las autoridades de control y decisión política, permitida por la tolerancia interesada hacia los nuevos ricos, profundizó la corrupción privada y pública hasta límites muy difíciles de reducir.

La rápida acumulación de capitales en manos de las mafias concentró la propiedad hasta niveles que segregaron más al país entre los muy ricos y los muy pobres. En 1995, una encuesta realizada por el autor con expertos en el mercado de tierras en todo el país encontró que había compras significativas de fincas rurales por narcotraficantes en 400 municipios, que representan el 39% de los municipios del país. En muchas regiones los observadores locales señalan que los narcotraficantes han comprado las mejores tierras. Eso significa que en sus manos está concentrada la definición de las pautas de inversión rural y por tanto una parte importante de la seguridad alimentaria del país. La preferencia generalizada de uso de la tierra es la ganadería extensiva, poco intensiva en administración.

La compra de tierras por narcotraficantes ha agravado la naturaleza del problema agrario y ha escalado la violencia en el país.



Cuando comenzaron a comprar latifundios a fines de los setenta, los narcos se relacionaron con una clase en la que predominan los grandes propietarios ausentistas, que han dedicado parte de las mejores tierras a la ganadería extensiva, evaden impuestos y ofrecen poco empleo. Los grandes propietarios han sido confrontados por los movimientos campesinos en demanda de tierras y asediados por el secuestro y la extorsión de las guerrillas.

Estas clases rentistas han fracasado en la tarea de impulsar un desarrollo modernizador que irrigue bienestar a la población rural. Su negocio no es la producción, que genera desarrollo, sino la especulación con el valor de la tierra monopolizada, que reproduce el atraso. Como la producción agraria no es el negocio central de los narcos, su acceso al control de la tierra refuerza la tendencia especulativa que crea ganancias por valorización.

El negocio del narcotráfico es independiente de las restricciones que condicionan la rentabilidad en los restantes sectores de la economía, pues las ganancias están garantizadas por la prohibición del mercado de drogas y la represión estatales. Igualmente, la inversión de ganancias le asigna prelación a la legalización de capitales sobre su rentabilidad. Eso explica el premio, representado en sobreprecio y comisiones, que los narcotraficantes están dispuestos a pagar por la legalización de sus ingresos mediante la compra de fincas rurales y propiedades urbanas.

En medio de la prolongada crisis agraria del país, la compra de tierras no es una opción muy avanzada desde la perspectiva empresarial, por la sobrevaluación generalizada de las buenas tierras respecto de su rentabilidad. Más bien puede afirmarse que la apropiación de tierras tiene la lógica económica de ser un ahorro a largo plazo, que se valoriza con la inversión pública, y la lógica social de representar uno de los fundamentos principales del dominio regional. Por eso el mercado de tierras en el cual han intervenido los narcotraficantes es el de los grandes fundos de propietarios ausentistas, que atesoran improductivamente los recursos naturales.

Al vender a los narcos, los dueños de latifundios les transfirieron también los conflictos a los que había conducido su atesora-

miento de los recursos agrarios. La presión campesina por la tierra, con muchas haciendas ocupadas ilegalmente, o en disputa entre poseedores y dueños, y la dominación guerrillera, fueron los retos asumidos por los nuevos propietarios territoriales.

Para afrontar esos retos, muchos narcoterratenientes se vincularon a la iniciativa de organizar grupos de autodefensa, propuesta desde 1981 por las Fuerzas Armadas, y los convirtieron en ejércitos privados, destinados a la contrainsurgencia, la seguridad del negocio y la limpieza de territorios. Su participación armada contra las guerrillas les garantizó las complicidades necesarias para su negocio: seguridad frente a la fuerza pública e impunidad frente a la justicia. Durante los años ochenta hubo guerras regionales en las que la fuerza pública, los paramilitares y las guerrillas aterroizaron a la población civil en el Guaviare, Meta, Caquetá, Putumayo, el sur del Magdalena Medio (Boyacá, Caldas, Antioquia, Santander), Córdoba, Urabá, Magdalena, Valle y norte del Cauca. Durante los noventa se han agravado las guerras territoriales en Urabá, el norte del Magdalena Medio, Casanare, Sucre, Chocó y el sur del Cesar.

El conflicto agrario, en condiciones locales de guerra, alimenta la polarización de posiciones de los adversarios sociales -campesinos y grandes propietarios-, quienes no pueden articular el conflicto por vías institucionales y políticas. Los empresarios rurales han perdido la seguridad mínima indispensable para invertir y los campesinos sin tierra o en conflicto por ella han sido aterroizados y desplazados a los tugurios urbanos o a los cultivos ilegales.

Hoy puede dibujarse un detallado mapa de dominaciones armadas en muchas regiones del país. En algunas las guerrillas son el aparato de control policivo de la población rural y cobran tributo de guerra a la producción legal e ilegal. En otras todo depende de la voluntad de los señores privados de la guerra, que ejercen la defensa y la justicia sobre sus territorios y también recaudan contribuciones por sus servicios. Otras regiones están en las fronteras de seguridad de guerrillas y paramilitares, y en ellas la población es víctima de prácticas de terror por unas y otros.

La violencia ha erosionado el poder del Estado y de las organi-

zaciones gremiales de la población civil. En estas condiciones, la solución del problema de distribución de la tierra, que en últimas es un problema de distribución del poder y las oportunidades entre clases sociales para dinamizar el desarrollo, ha quedado indisolublemente unido a la superación de la violencia. No es posible hacer una reforma agraria seria si no se ha hecho la paz con guerrillas y paramilitares, y no es posible hacer la paz sin tomar en cuenta el deterioro estructural de las condiciones campesinas de vida, ocasionado por la concentración de la propiedad en manos de narcos y grandes latifundistas. La sustitución de empresarios y campesinos por narcos, paramilitares y guerrillas ha sido una formidable transformación regresiva del campo colombiano en las dos últimas décadas.

De corregir las consecuencias de esa transformación tendrán que encargarse, más pronto que tarde, los dirigentes del país. Por las dimensiones del problema y los costos exorbitantes que traería no enfrentarlo, nunca como ahora el estado colombiano, cuando recobre la plena legitimidad, ha estado más obligado a dar una solución de fondo al problema de la inequitativa distribución de la propiedad rural y el atraso productivo del agro, exagerados por la compra de tierras por los narcos.

La reforma agraria debe establecer límites a la extensión que puede poseerse y debe eliminar el monopolio improductivo en manos de grandes propietarios y narcos. Democratizar la propiedad rural es la manera más eficiente de reducir la pobreza y la única forma de lograr que el gasto social no concentre el ingreso en los más ricos, sino que lo distribuya en más empleos y mayor productividad para los pobres.

La extinción del dominio privado sobre las tierras adquiridas por enriquecimiento ilícito, y su reparto entre los campesinos sin tierra, apunta a la solución simultánea de tres grandes problemas nacionales: la reducción del poder feudal desmedido de los capos del narcotráfico; la reducción de la pobreza rural, que opera como freno del desarrollo; y la superación de la violencia, en cuanto la reforma agraria sería uno de los contenidos materiales de la negociación de paz con las guerrillas. Esa decisión, por supuesto, sólo sería posible dentro del marco de una seria política de lucha con-

tra las mafias del narcotráfico, que tienda a corregir las mayores distorsiones estructurales causadas por la acumulación ilícita de capitales.

### *Lo que puede ocurrir en Colombia*

En estas condiciones, la debilidad política del gobierno de Ernesto Samper, y la del sucesor, abre una ventana de vulnerabilidad para que se profundicen varias guerras de posiciones entre las guerrillas y los paramilitares, la primera de las cuales está haciendo su entrada en Urabá. Lo que puede suceder a continuación, con o sin acuerdo nacional contra la violencia y con o sin declaratoria de conmoción interior, es que en regiones como el Magdalena Medio, el sur de Casanare, el Ariari, la zona bananera del Magdalena y el norte del Chocó, donde la hegemonía territorial entre las guerrillas y los paramilitares está en disputa, los adversarios armados quieran definir quién controla el territorio. Para lograrlo no tienen otro camino que imponer su ley sobre la población no combatiente, alineando a su favor a los indecisos y expulsando por el terror a los demás. De hecho, las últimas dos décadas de violencia han desplazado a 600.000 campesinos de sus lugares de residencia, según el estimativo de un estudio hecho por la Conferencia Episcopal.

Al aumentar la violencia guerrillera, el ejército y las capas ricas de la población buscarán reforzar la alianza con los paramilitares, ahora transformadas nominalmente en *asociaciones de seguridad rural*, Convivir, por el ex-ministro de Defensa Fernando Botero, para lo cual deberán refrendar la actual colaboración financiera de las mafias de las esmeraldas y las drogas, aún al costo de exponerse al mayor aislamiento respecto de los Estados Unidos y a sanciones económicas internacionales.

Parar la escalada de la guerra que puede avecinarse exigirá, primero, reconstruir el poder del Estado, lo que supone superar las tres crisis que se han precipitado sucesivamente: de credibilidad, legitimidad y gobernabilidad. Cuando esto se logre, el sucesor de Samper deberá reconocer la existencia de los adversarios armados -guerrillas y paramilitares- y negociar con ellos su desmovilización, con o sin dejación de las armas durante un pe-

ríodo de transición, para reconstruir luego la política, cuya condición esencial es la garantía de sobrevivencia para sus participantes, independientemente de su pasado en la confrontación armada.

Conseguido lo anterior, el país tendrá que abocar la decisión de repartir la tierra acumulada por las mafias, para reordenar la población en el territorio y resolver los conflictos acumulados.

Entre más tiempo tome resolver la crisis desatada por la financiación mafiosa de las campañas electorales de 1994, mayores las probabilidades de que Colombia se precipite a una guerra civil, que devolvería el reloj de la historia a la década de los años cincuenta.

