



Vuelve la esperanza:

Balance y desafíos de la administración de Álvaro Uribe en su primer año

Por Rodrigo Pardo

La elección de Álvaro Uribe el 26 de mayo del 2002 –en rebeldía y ‘disidencia’ de su partido, el Liberal– significó un profundo viraje en la política colombiana. Al evitar la segunda vuelta electoral y obtener una amplia victoria con el 53% de los votos, después de haber iniciado la campaña con solo un 20% del electorado a su favor, Uribe cambió la historia electoral colombiana, hasta entonces considerada como altamente predecible.

El triunfo amplio y sorpresivo de Álvaro Uribe significó además un mandato de cambio frente a la política de paz de su antecesor, Andrés Pastrana (1998-2002), quien dedicó gran parte de su gobierno a encontrar una solución política al conflicto interno. Con el lema de “Mano firme, corazón grande”, Uribe interpretó el hastío de la opinión pública frente a los “excesos” de su antecesor y, sobre todo, frente a la arrogancia de la guerrilla de las FARC que nunca dio muestras convincentes de su disposición a negociar el fin de su lucha armada de más de cuarenta años. La campaña electoral giró en torno al tema de la guerra y la percepción mayoritaria de que el proceso de paz había fracasado, fue canalizada por Uribe, el principal crítico de la política de Pastrana. Su discurso y programa de gobierno, reflejaron una ‘línea dura’ que el electorado acogió con entusiasmo.

En consecuencia, desde sus inicios el 7 de Agosto del 2002, la columna vertebral de la presidencia de Álvaro Uribe ha sido la definición y ejecución de una política de ‘seguridad democrática’, que incluye una guerra frontal en contra de los actores armados que no estén dispuestos a negociar según los términos anunciados por el gobierno. La “política de defensa y seguridad democrática” fue propuesta durante la campaña electoral como un plan integral de consolidación del control del Estado sobre el territorio nacional y garantía de la seguridad de la población.

En segundo lugar, las poco usuales características del triunfo de Uribe –por fuera de su partido, sin organizaciones políticas, con un lenguaje crítico sobre las costumbres tradicionales– implicaron un evidente mandato de cambio en el campo político. Uribe propuso en la campaña un Referendo ‘contra la corrupción y la politiquería’, que incluía una reforma del régimen de partidos, la posibilidad de revocar el Congreso y la reducción de este último a una sola cámara. Fiel a su promesa, el mismo día de su posesión –el 7 de

Agosto del 2002– presentó en el Congreso un proyecto de ley para convocar el referendo. En sus primeros actos de gobierno, el presidente Uribe sorprendió con la composición de un gabinete técnico, de distintos orígenes políticos, con amplia participación femenina en carteras claves como Defensa, Relaciones Exteriores y Educación, y con una transformación institucional que redujo el número de ministerios, de 15 a 13.

Desde el punto de vista de la política exterior, Uribe ha consolidado una estrecha alianza con Estados Unidos la cual, a su vez, tiene como columna vertebral la vinculación del conflicto interno a la cruzada internacional liderada por la administración de George W. Bush contra el terrorismo. La identificación de los tres principales grupos armados colombianos como organizaciones terroristas con alcance global por parte del Departamento de Estado, así como la comprobada participación de las FARC y las AUC en diversas etapas del negocio de las drogas, facilitó este proceso.

Un año después.

Al cumplirse el primer año del Gobierno de Álvaro Uribe –el 7 de agosto del 2003– el balance era altamente positivo para el innovador gobernante. Un 71% de los colombianos, según las principales encuestas, apoyan la gestión gubernamental. Las simpatías hacia Uribe son tales que en un hecho muy elocuente, miembros de su bancada en el Congreso presentaron un proyecto de reforma constitucional para abolir la prohibición de la reelección y reemplazarla por la posibilidad de la reelección inmediata a partir del 2006, cuando termina el cuatrienio de Uribe. Más dicente aún fue su rápida aprobación en primer debate (aunque necesita ocho) y que las encuestas están a favor de ella en un 63%. (Lo cual incluye el 92% del estrato alto de Bogotá).

Las estadísticas históricas de popularidad del presidente se deben a tres razones principales: el estilo de gobierno, el cambio en el ejercicio de la política y los logros del programa de ‘seguridad democrática’.

El estilo: sencillo y trabajador. Uribe ha cambiado las tradiciones sobre la naturaleza de la presidencia. Al desconfiar de los mecanismos de representación (factor fundamental para su éxito en la campaña electoral) el presidente inauguró una serie de conversatorios directos con las comunidades, en el nivel local, una vez por semana y con transmisión por la televisión nacional. Los ‘consejos comunitarios’, a los cuales les dedica días enteros, permiten la expresión de ideas y, sobre todo, la comunicación directa de los objetivos de la agenda gubernamental. Al cumplir su primer aniversario, Uribe y su gabinete se sentaron 14 horas ante la televisión para recibir ‘cuentas y balances’ de sus subalternos y para responder preguntas y mensajes del amplio público, enviadas a través de Internet o del teléfono. Todo esto ha proyectado la imagen de un hombre sencillo, cuya principal motivación es el servicio público y cuyo lema ‘trabajar, trabajar y trabajar’ –una combinación de espíritu austero y visión apolítica– marca un rumbo de salida a la crisis.

Como resultado, y en contraste con los bajos niveles de popularidad y gobernabilidad que, por diferentes razones, tuvieron sus antecesores Ernesto Samper y Andrés Pastrana, Uribe ha proyectado la imagen de que ‘hay Presidente’, el ‘país avanza’ y ‘hay solución’. Los

índices de optimismo sobre el futuro, según las encuestas, se incrementaron a niveles sin precedentes.

Cambio político: contra la corrupción y la politiquería. El próximo 25 de Octubre los colombianos votarán un complejo cuestionario de 15 preguntas, que tiene dos ejes fundamentales: medidas drásticas para reducir el déficit fiscal, y opciones de cambio político. Las primeras incluyen la congelación de salarios del sector público, la reestructuración del sistema de regalías petroleras, la abolición de contralorías locales y la reforma del régimen de pensiones.

La segunda, la parte política, incluye mecanismos para darle transparencia al trabajo del Congreso, aglutinar organizaciones partidistas, aumentar las penas para los delitos de corrupción y adoptar mecanismos de austeridad en el Estado.

El Congreso, sin embargo, durante el primer semestre del año adoptó una reforma política que duplica algunas de las cuestiones por las cuales votarán los colombianos el próximo 25 de Octubre. En especial, las que tienen que ver con la aglutinación de las fuerzas políticas: listas únicas, umbrales, cifra repartidora, etc. Una doble columna entre Reforma Política y Referendo arroja la conclusión de que las diferencias son de matices: el voto preferente, es decir, que además de optar por una lista el votante puede seleccionar su favorito dentro de ella (no está en el Referendo), la financiación estatal de las campañas (es más generosa en la Reforma), y la reducción del tamaño del Congreso (que está en el Referendo, aunque el Congreso desmontó la idea inicial del unicameralismo). También hay divergencias sutiles en las definiciones de la ‘cifra repartidora’ (que reemplazará al cociente electoral para definir el número de curules que se asignan de acuerdo a la votación de cada partido) y los umbrales. La mayor parte de las herramientas propuestas en el Referendo ya están en la Constitución o fueron incorporadas en el Código Penal, reformado hace dos años para incrementar –entre otras cosas– las penas de soborno, cohecho o trampas en los contratos.

Mejora la seguridad. El balance del primer año de gobierno en materia de seguridad es positivo. Las estadísticas oficiales indican que se redujeron los secuestros, las masacres y los homicidios. Un hecho sorprendente es que las encuestas indican que las percepciones de los ciudadanos son positivas, en el sentido de que registran las mejores condiciones de seguridad.

Aliados para la seguridad democrática.

La política exterior de Álvaro Uribe, en su primer año, refleja el programa prioritario de su gobierno: el fortalecimiento de la seguridad, la confrontación de los grupos guerrilleros y la legitimación del uso de la fuerza. En el plano diplomático, la búsqueda de la “seguridad democrática” define el discurso, las prioridades, las alianzas y los instrumentos utilizados. La estrategia internacional del actual gobierno parte de una estrecha alianza con los Estados Unidos, país que antes de la llegada de Uribe había convertido a Colombia en el tercer beneficiario de ayuda militar después de Israel y Egipto. Esta relación especial con Washington implica priorizar la relación bilateral sobre la de otros actores del sistema internacional como son Europa e incluso los países vecinos, así como las Naciones Unidas.

En términos conceptuales, la administración Uribe comparte la visión que tiene su contraparte George W. Bush de los principales problemas de la política internacional y – como en la guerra en Irak– está decidida a jugar en forma decisiva de su lado. Lo anterior ha conllevado a la inserción del conflicto interno colombiano dentro de la cruzada internacional antiterrorista. En consecuencia, los grupos guerrilleros son considerados en la actualidad como terroristas (y no como combatientes), lo cual genera efectos para su tratamiento desde el punto de vista de la no aplicación del DIH y, en cambio, podría convertirlos en blancos para la aplicación de la resolución 1373 del Consejo de Seguridad, que contempla drásticas sanciones contra los grupos terroristas y medidas para asfixiar su movilidad y manejos financieros.

Desde el punto de vista temático, el discurso internacional de Uribe está dominado casi del todo por el problema de la seguridad. Los planteamientos y propuestas formuladas en distintos escenarios se circunscriben a esta agenda, como se vio con la convocatoria en Bogotá de una cumbre regional sobre seguridad, las propuestas planteadas al Grupo de Río y la OEA para que conminen a la ONU a tomar un papel activo de acorralamiento político de las FARC, y las iniciativas llevadas a la propia ONU dirigidas a buscar un esquema de participación ‘a la colombiana’. En forma paralela, y hasta ahora fallida, el gobierno ha acudido a la ONU para que intervenga en el conflicto con mecanismos que se apartan de su tradición (y que, de alguna manera, implican el tratamiento de las FARC como terroristas), lo cual ha generado roces públicos por las críticas de la administración Uribe a una respuesta rápida y positiva a las solicitudes formuladas a esta institución.

La apuesta del presidente Uribe es alta y no está exenta de riesgos. Al parecer, su gobierno considera que el contexto global actual, junto con el deterioro de la crisis nacional, no sólo obligan sino que hacen rentable una estrategia de subordinación. En efecto, sería difícil argumentar que esta no ha traído algunos beneficios tangibles: entre 2000 y 2001 solamente, la ayuda estadounidense para el país ascendió a la cifra histórica de alrededor de US \$1.300 millones, y los montos correspondientes a 2002, 2003 y 2004 siguen evidenciando el alto nivel de compromiso de los Estados Unidos con Colombia.

Los desafíos

¿Podrá mantener el presidente Uribe sus altos niveles de popularidad y gobernabilidad? Los principales desafíos que deberá superar son tres: mantener la imagen de un gobierno de centro, lograr créditos para la gestión económica y manejar con éxito el referendo del 25 de Mayo.

Mantener el centro. La agenda inmediata, que obligará al Presidente a defender el estatuto anti terrorista, una controvertida reforma de la justicia y la negociación con los paramilitares (la cual implicará, por naturaleza, concesiones e impunidad), puede consolidar una imagen de derecha y borrar los esfuerzos realizados durante el primer año por presentarse como un gobierno de centro. Recientes actos del Presidente, como un polémico discurso que critica a las ONG y las cuestiona –al menos a algunas de ellas, como ‘politiqueras del terrorismo’– igualmente contribuyen a fortalecer una imagen de derecha. No se puede descartar que la ‘línea dura’ en su equipo adquiera poder frente a la ‘línea pragmática’.

El mayor desafío tiene que ver con el proceso de negociación con los grupos paramilitares, el cual a su vez está relacionado con un proyecto de ley de ‘penas alternativas’ que permitiría la libertad de sus principales cabecillas, y que deberá abocar la definición del status político de las AUC y del proceso mismo de negociación. En otras palabras, si se manejará como un acuerdo sobre desmovilización o como un proceso de paz. Lo primero es acordar condiciones para la entrega de armas y la reincorporación y, lo segundo, negociar concesiones de legitimidad sobre el futuro de Castaño y compañía en la vida legal. Sobra recordar que estos últimos lanzaron desde hace un par de años una sofisticada campaña para ‘politizar’ su imagen y asociarla a un ideario anti insurgente, con el fin de ganar acceso a gabelas y prerrogativas como las que se les han concedido a los grupos guerrilleros que han participado en procesos de paz.

Más difícil aún será el tema de la impunidad, debate sobre el cuál se han suscitado opiniones diversas a raíz de un proyecto de ley elaborado por el Gobierno. ¿Se otorgará libertad para autores de masacres? ¿Aceptaría Estados Unidos que no se extraditen personas pedidas por narcotráfico? ¿Permite el Tratado de Roma –el de la Corte Penal Internacional– impunidad para crímenes de esta naturaleza? La definición de estos espinosos problemas puede ser desgastante, políticamente, para el gobierno Uribe.

La economía. Un enemigo potencial de la reputación presidencial podría ser la economía. El encuestador Jorge Londoño demuestra con sus trabajos que en el largo plazo la imagen de los mandatarios tiende a parecerse a la calificación que los ciudadanos le otorgan a la gestión económica. Mientras la aprobación de la gestión de Uribe alcanza niveles superiores al 70 por ciento, la del manejo económico está en 48. Los ciudadanos no registran la incipiente reactivación económica, ni la inflación controlada (van dos meses sin aumento de los precios), ni la caída de dos puntos del desempleo. Lo cual significa que, sin un cambio muy fuerte en el desempeño de la economía, la imagen del presidente podría perder, por este concepto, unos 20 puntos.

Más que lo económico, de hecho, los problemas sociales ya explican el descontento de más del 20% de los (pocos) colombianos que no califican bien al Gobierno. Esta franja considera que Uribe está demasiado concentrado en el tema de seguridad y no le importa la pobreza ni las malas condiciones de vida de los más perjudicados.

El Referendo. En el corto plazo, el presidente Uribe se juega una buena parte de su capital político en el referendo del 25 de Octubre. Es evidente que, más allá del complejo texto de 15 preguntas que se someterá a los votantes, la consulta ha tomado un carácter plebiscitario. Aunque las encuestas indican que hay amplias preferencias por el ‘SI’, el mayor obstáculo lo constituirá el requisito constitucional de alcanzar un umbral de 25% del censo electoral, una meta alta si se considera que las organizaciones electorales tradicionales no participarán en la contienda. La mayor parte de ellas se concentrará en las elecciones del día siguiente, 26 de Octubre –de alcaldes, gobernadores y cuerpos colegiados locales– mientras el Partido Liberal asumió como posición oficial la abstención, posición que comparte con el Polo Democrático.

La eventualidad de que el referendo no alcance el volumen de votos necesario implicaría un revés para el popular Presidente, quien ha lanzado una activa campaña para intentar una transferencia de sus simpatías personales a una votación masiva por el referendo, algo que aún no parece haber sucedido.

Política exterior. Los resultados de la alianza de Colombia con Estados Unidos dentro del esquema de la lucha anti terrorista han sido el gradual fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, el levantamiento de las restricciones sobre el uso de la ayuda militar estadounidense, y en menor medida, el aseguramiento de fondos limitados para iniciativas de fortalecimiento institucional y desarrollo alternativo en el país. Sería viable argumentar que el gobierno colombiano hubiera podido obtener los mismos logros sin haberse subordinado completamente a los designios de los Estados Unidos.

La alianza especial que ha construido el presidente Uribe con George W. Bush podría enfrentar una serie de desafíos durante los próximos meses. Si bien hay evidencias contundentes sobre la voluntad política de los dos gobiernos de mantener intacta esta relación, hay otros elementos que sugieren la existencia de algunos problemas. Las últimas votaciones en el Congreso estadounidense sobre temas que tienen que ver con la ayuda a Colombia muestran señales de fatiga. En particular, un grupo demócrata de la Cámara de Representantes considera que antes de mantener los niveles actuales de ayuda debe evaluarse la efectividad del presupuesto gastado, y compararlo con otras necesidades más apremiantes de la política interna y externa de los Estados Unidos. Además, se inicia un año electoral, en el que el Presidente Bush buscará no solamente su reelección sino el incremento de las mayorías republicanas en el Senado y en la Cámara, lo cual podría ser un escenario poco fértil para defender el gasto de recursos en temas tan lejanos para los votantes.

Y habría que ver, finalmente, hasta donde la alianza con estados Unidos podría tener costos en algunas de las siguientes materias: (1) la debilidad en la capacidad de negociación frente a Washington en temas donde no haya identidad de intereses; (2) la falta de visiones diferentes a las de Estados Unidos en temas como el narcotráfico y los derechos humanos, sobre los cuales Europa, por ejemplo, tiene perspectivas que podrían enriquecer el conjunto de alternativas de políticas a seguir; (3) tensiones en las difíciles relaciones con países vecinos, y en especial con Venezuela; (4) un eventual aislacionismo en el contexto latinoamericano, en el que Colombia podría caer como consecuencia de su alejamiento de los esfuerzos que están haciendo los nuevos gobiernos de Brasil y Argentina por fortalecer la integración del sur; y (5) dificultades para la participación de otros actores en un eventual proceso de paz.